



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO

Roberta Graziella Mendes Queiroz

CHOQUE DE GESTÃO EM MINAS GERAIS (2003-2010):

Um exemplo de inovação no setor público?

Belo Horizonte
Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG
2009

Roberta Graziella Mendes Queiroz

CHOQUE DE GESTÃO EM MINAS GERAIS (2003-2010):

Um exemplo de inovação no setor público?

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de concentração: Administração

Orientador: Prof. Phd. Ivan Beck Ckagnazaroff
Universidade Federal de Minas
Gerais

Belo Horizonte
Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG
2009

Assim diz o Senhor:

“Não se glorie o sábio em sua sabedoria
nem o forte em sua força
nem o rico em sua riqueza,
mas quem se gloriar, glorie-se nisto: em
compreender-me e conhecer-me...”.

JEREMIAS 9.23,24

Dedico este estudo ao único que esteve sempre presente em minha vida, em tempos maus e bons. Àquele que me criou com um propósito e me faz acreditar que nada nessa vida é por acaso. Ao único que é digno de receber a honra e a glória, a Deus, meu amado Pai.

Agradecimentos

Ao meu marido, por ser esse homem maravilhoso, companheiro e entusiasmado com minhas conquistas, pelos seus incentivos, amor e por fazer a minha vida ser tão agradável e gostosa.

Ao meu pai, por ser o amigo de todo tempo, à minha mãe e minha irmã, pela torcida fiel e ao meu irmão, pelos constantes incentivos e palavras de encorajamento.

Aos colegas de curso por fazerem desse período um tempo de convivência tão harmonioso, em especial, à Mercedes e à Lud, que me ajudaram a deixar o fardo mais leve.

À Profa. Dra. Ana Paula que, durante um tempo oportuno, se entusiasmou com meu estudo e me auxiliou no processo reflexivo e construtivo do mesmo.

Ao Prof. Phd Ivan Beck que me acolheu como orientanda e me direcionou com tanta dedicação e atenção no desenvolvimento da minha pesquisa.

Às bibliotecárias da Fundação João Pinheiro, em especial a Joana e a Judite, que sempre demonstraram enorme carinho por mim e me auxiliaram muito na fase de construção do meu trabalho.

Resumo

O presente estudo, de cunho qualitativo e abordagem interpretacionista, teve como ponto de partida a análise do Choque de Gestão (CG), política de governo do Estado de Minas Gerais, iniciada no ano de 2003 e com metas previstas até o ano de 2023. O principal objetivo dessa pesquisa foi o de verificar em que medida o modelo de gestão mineiro inovou tendo em vista duas perspectivas: de um lado, a visão dos atores envolvidos na construção, implementação e avaliação do modelo (idealizadores e executores); e, de outro, a análise da política com base nos preceitos teóricos, envoltos à temática “inovação no setor público”. Ao todo, 70 servidores públicos - 4 pertencentes à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 45 da Secretaria de Estado de Defesa Social e 21 da Secretaria de Estado de Transportes e Obras – se submeteram a entrevistas semi-estruturadas e tiveram suas percepções coletadas e estudadas. Dos resultados observados, pôde-se averiguar que, de um modo geral, todos os pesquisados identificaram a política mineira como inovadora, bem como seus aspectos diferenciais em relação a outras gestões governamentais. Somando-se a isso, verificaram-se elevados percentuais de conhecimento insatisfatório ou desconhecimento sobre o modelo, por parte dos atores da classe executora. De modo similar, observou-se também que poucas foram as diretrizes, adotadas pelos formuladores do CG, que se voltaram, não apenas para a questão do incentivo à disseminação do conhecimento, mas também para o fomento da participação interna (dos servidores) e externa (da sociedade) na construção e consolidação do Choque de Gestão. Em termos teóricos, a política de gestão mineira pôde ser compreendida como uma inovação de cunho estritamente gerencial, não apresentando evidências que a aproximasse de uma perspectiva mais democrática da mudança. As medidas implementadas no CG, que o caracterizaram como inovador, seguiram tendências semelhantes às observadas nas experiências de governos locais brasileiros, especialmente, as ocorridas nas últimas duas décadas. Além disso, constatou-se que o modelo de gestão mineiro, tendo como base o conceito de inovação no setor público, definido para esta pesquisa, inovou no que disse respeito à estratégia, estrutura, tecnologia e controle; mas não obteve o mesmo êxito em relação aos aspectos humano, cultural e político. Críticas e desafios sobre a política também foram apontados. E, por fim, pôde-se concluir que os resultados observados na pesquisa subsidiaram e fortaleceram o conceito de inovação, adotado neste estudo, o qual entendia o ato de inovar como: uma mudança que, independente das suas abrangências (evolucionária ou revolucionária/incremental ou radical), acontece na realidade da administração pública e se justifica tanto a partir de intervenções mais pontuais e graduais quanto por meio de transformações mais consistentes e sistêmicas.

Palavras-chave: mudança organizacional, Choque de Gestão, conhecimento, participação, inovação no setor público e modernização da administração pública.

Abstract

The present study which comprises a qualitative work with an interpretative approach, had as its starting point the analysis of the “Choque de Gestão” (CG), a policy adopted by the government from the State of Minas Gerais implemented in 2003 with goals projected until 2023. The main purpose of this research was to verify in which way the management model adopted in Minas Gerais had been innovative, taking into account two perspectives: the perspective of the stakeholders involved in making, implementing and evaluating such a model (idealizers and executors); and the analysis of this policy according to theoretical principles, related to the theme “innovation in the public sector”. Seventy government employees – 4 from the Department of State for Planning and Management, 45 from the Department of State for Social Defense and 21 from the Department of State for Transports and Works – were submitted to a semi-structured survey and had their perspectives collected and studied. From the observed results, it was possible to see that generally, the interviewed workers identified the policy adopted in Minas Gerais as innovative and noted its differential aspects in relation to other government policies. Furthermore, it was verified high percentages of insufficient knowledge or non-acquaintance about such a model, in the perspectives of the stakeholders from the executor class. Similarly, it was observed that few guidelines concerning the question of spreading the knowledge about the policy, and the support of inside (government employees) and outside (society) participation in the process of constructing and consolidating the CG were adopted by the creators of the CG. In theoretical terms, the policy adopted in Minas Gerais may be understood as a strictly management innovation, which does not present evidence to support a more democratic perspective of change. The resolutions implemented in the CG which characterize it as innovative, followed tendencies similar to those observed in some Brazilian local governments, especially those observed in the last two decades. Moreover, it was verified that the management model adopted in Minas Gerais (based on the concept of innovation in the public sector defined in this study) was innovative considering strategic, structural, technological and control aspects. However, when considering human, cultural and political aspects it showed not to be innovative. Criticisms and challenges of the policy were also pointed out and analyzed. Finally, we conclude that the results observed herein contributed to and strengthened the concept of innovation, adopted in this study, which understood the act of innovate as: a change that, independently of its meanings (evolutionary or revolutionary / incremental or radical), happens in the context of the public administration and justifies itself through interventions more specific and gradual and through changes more consistent and general.

Keywords: organizational change, Choque de Gestão, knowledge, participation, innovation in the public sector, public administration’s modernization.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: Processos importantes para o desenvolvimento da modernização organizacional	27
FIGURA 2: Inovações na construção da estratégia em Minas Gerais	89
FIGURA 3: Vínculos estabelecidos entre a GERAES e outros instrumentos e processos de planejamento	90
FIGURA 4: Processo anual de construção do plano de projeto	91
FIGURA 5: Estrutura organizacional matricial	92
FIGURA 6: Estratégia de desenvolvimento do CG 1ª geração	93
FIGURA 7: Posição comparativa de Minas nos <i>rankings</i> de desenvolvimento humano e distribuição de renda do país	103
FIGURA 8: Estratégia de desenvolvimento de Minas Gerais no horizonte 2007-2023	104
FIGURA 9: Áreas de resultados	106
FIGURA 10: Evolução do PIB do serviço de transportes comparado com outros setores	120

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Dimensões contemporâneas da perspectiva estratégica.....	35
QUADRO 2: Tendências declinantes e ascendentes da mudança organizacional no contexto mundial	42
QUADRO 3: Mecanismos essenciais ao desenvolvimento de uma reforma no Brasil	61
QUADRO 4: Reformas gerenciais: breve relato das experiências latino-americanas	69
QUADRO 5: Análise dos avanços e retrocessos da reforma gerencial brasileira	72
QUADRO 6: Análise comparativa entre o Choque de Gestão e outras reformas administrativas brasileiras	81
QUADRO 7: Cenário I - <i>Conquista do melhor futuro 2003-2020</i>	85
QUADRO 8: Cenário II - <i>Desperdício de oportunidades 2003-2020</i>	86

QUADRO 9: Cenário III - <i>Superação de adversidades 2003-2020</i>	86
QUADRO 10: Cenário IV - <i>Decadência e empobrecimento 2003-2020</i>	87
QUADRO 11: Descrição dos dez objetivos definidos na Agenda de Prioridades.....	88
QUADRO 12: Dimensões do Choque de Gestão	94
QUADRO 13: Análise comparativa entre o PMDI 2003-2020 e o PMDI 2007-2023	101
QUADRO 14: Cenário I: <i>Conquista do melhor futuro 2007-2023</i>	102
QUADRO 15: Cenário II - <i>Desperdício de oportunidades 2007-2023</i>	102
QUADRO 16: Cenário III - <i>Superação de adversidades 2007-2023</i>	102
QUADRO 17: Cenário IV - <i>Decadência e empobrecimento 2007-2023</i>	103
QUADRO 18: Relação do número de servidores públicos, entrevistados por classe pesquisada, secretaria de estado e grupo.....	125
QUADRO 19: Dimensões de análise dos roteiros de entrevistas por grupo investigado	127

LISTAS DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: Categorias de significados dados ao Choque de Gestão pelos grupos de “diretores e técnicos”, “superintendentes” e “subsecretários” da Secretaria de Estado de Defesa Social	137
GRÁFICO 2: Categorias de significados dados ao Choque de Gestão pelos grupos de “diretores e técnicos”, “superintendentes” e “subsecretários” da Secretaria de Estado de Transportes e Obras	138
GRÁFICO 3: Categorias de significados dados ao Choque de Gestão pelos grupos de “diretores e técnicos” investigados das Secretarias de Estado de Defesa Social e de Transportes e Obras.....	141
GRÁFICO 4: Categorias de significados dados ao Choque de Gestão pelos grupos de “superintendentes” das Secretarias de Estado de Defesa Social e de Transportes e Obras.....	142
GRÁFICO 5: Categorias de significados dados ao Choque de Gestão pelos grupos de “subsecretários” das Secretarias de Estado de Defesa Social e de Transportes e Obras.....	143
GRÁFICO 6: Categorias de significados dados ao Choque de Gestão comuns a todos os grupos e classes investigados	146
GRÁFICO 7: Percentual de identificação dos grupos de “diretores e técnicos”, “superintendentes” e “subsecretários” da Seds-MG com cada aspecto inovador definido para o Choque de Gestão.....	152
GRÁFICO 8: Percentual de identificação dos grupos de “diretores e técnicos”, “superintendentes” e “subsecretários” da Setop-MG com cada aspecto inovador definido para o Choque de Gestão	153
GRÁFICO 9: Grau de conhecimento, individual, dos atores entrevistados dos grupos de “diretores e técnicos” e “superintendentes” da Seds-MG, em relação ao Choque de Gestão.....	175

GRÁFICO 10: Grau de conhecimento, individual, dos atores entrevistados dos grupos de “diretores e técnicos” e “superintendentes” da Setop-MG, em relação ao Choque de Gestão	176
GRÁFICO 11: Grau de conhecimento, individual, dos atores entrevistados dos grupos de “diretores e técnicos” da Seds-MG e da Setop-MG, em relação ao Choque de Gestão	178
GRÁFICO 12: Grau de conhecimento, individual, dos atores entrevistados dos grupos de “superintendentes” da Seds-MG e da Setop-MG, em relação ao Choque de Gestão	178
GRÁFICO 13: Grau de conhecimento, individual, dos atores entrevistados dos grupos de “subsecretários” da Seds-MG e da Setop-MG, em relação ao Choque de Gestão	179
GRÁFICO 14: Grau de importância dado ao fato dos servidores conhecerem o Choque de Gestão, segundo a perspectiva de todos os entrevistados	181
GRÁFICO 15: Percepção dos investigados em relação ao grau de conhecimento detido pelos servidores públicos, de um modo geral, sobre o Choque de Gestão	186
GRÁFICO 16: Grau de importância dado à participação interna na construção e execução de uma estratégia de governo como o Choque de Gestão, segundo a perspectiva de todos os entrevistados	195

LISTA DE TABELAS

- 1: Análise dos níveis de efetividade de 121 projetos implementados em três continentes (africano, asiático e latino-americano) em função do grau de participação observado.....57
- 2: Resultados da avaliação da consistência da estratégia de governo do Choque de Gestão - percentuais observados 109
- 3: Percentual de servidores públicos, dentre os investigados da Seds-MG e da Setop-MG, separados por tempo de atuação na administração pública do Estado de Minas Gerais 116
- 4: Despesa de investimento empenhada, pelo governo de Minas Gerais, por área de atuação, durante o período de 2003 a 2007 119
- 5: Aspectos inovadores do Choque de Gestão - percentuais definidos, por grupo investigado, para cada tipo de melhoria apresentada.....152

LISTA DE APÊNDICES

APÊNDICE I: Relação das secretarias de estado do poder executivo de Minas Gerais e dos projetos estruturadores a elas vinculados	242
--	-----

LISTA DE ANEXOS

ANEXO I: Exemplo gráfico do relatório de situação atual	244
---	-----

SUMÁRIO

1 O PROBLEMA	17
1.1 Introdução	17
1.2 Objetivos.....	21
1.3 Delimitação do estudo	23
1.4 Relevância do estudo	24
2 MUDANÇA ORGANIZACIONAL NO SETOR PÚBLICO	26
2.1 Perspectivas e abordagens da mudança organizacional	28
2.1.1 Desenvolvimento da mudança.....	39
2.1.2 O conhecimento e a participação: fatores de influência na mudança organizacional ..	41
2.2 Mudança enquanto inovação no setor público	48
2.3 Inovação no setor público brasileiro: dimensões gerenciais e democráticas	50
3 MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	59
3.1 As reformas brasileiras: avanços e retrocessos.....	59
3.1.1 A reforma da década de 1930	63
3.1.2 A reforma de 1967	64
3.1.3 Reformas de cunho gerencial	66
3.1.4 Reforma de cunho societal	73
4 CHOQUE DE GESTÃO COMO PERSPECTIVA INOVADORA	77
4.1 Dimensões inovadoras	77
4.2 As duas gerações do Choque de Gestão.....	84
4.2.1 Primeira geração do CG: 2003-2006	84
4.2.1.1 Diretrizes estratégicas - 1ª geração do CG	84
4.2.1.2 Estratégia de desenvolvimento - 1ª geração do CG	87
4.2.1.3 Políticas, processos de gestão e principais ações da 1ª geração	94

4.2.1.4 Principais resultados observados na 1ª geração do CG	97
4.2.2 Segunda geração do CG: 2007-2010	98
4.2.2.1 Diretrizes estratégicas - 2ª geração do CG	99
4.2.2.2 Estratégia de desenvolvimento - 2ª geração do CG.....	103
4.2.2.3 Principais mudanças trazidas pela 2ª geração do CG: a criação do Programa Estado para Resultados.....	107
4.2.2.4 Alguns resultados já mensurados na 2ª geração do CG.....	108
5 METODOLOGIA.....	113
5.1 Tipo de pesquisa	113
5.2 A escolha pelas Secretarias de Estado	114
5.3 O servidor público	121
5.4 Coleta de dados	123
5.5 Análise dos dados.....	130
5.5.1 Organização do material coletado	130
5.5.2 Posicionamento em dois blocos.....	130
6 RESULTADOS DA PESQUISA	134
6.1 O Choque de Gestão como experiência inovadora.....	134
6.1.1 O que é o Choque de Gestão?	134
6.1.1.1 Perspectivas dos executores	134
6.1.1.2 Perspectivas dos executores <i>versus</i> idealizadores	144
6.1.2 O Choque de Gestão é inovador? Em que sentido?	146
6.1.2.1 A percepção dos servidores das duas classes investigadas – executores e idealizadores	146
6.1.2.2 Os aspectos inovadores do Choque de Gestão	149
6.1.2.2.1 Análise dos aspectos inovadores do Choque de Gestão a partir da ótica gerencial e democrática.....	158
6.1.2.2.2 Análise dos aspectos inovadores do Choque de Gestão a partir do conceito de inovação no setor público	163

6.1.3	O Choque de Gestão sob a ótica da “adequação institucional e perspectiva integradora das políticas”, do “conhecimento” e da “participação”	168
6.1.3.1	Adequação institucional e perspectiva integradora das políticas	168
6.1.3.2	A questão do conhecimento.....	172
6.1.3.2.1	O que se conhecia?	173
6.1.3.2.2	Qual a importância de se conhecer?	180
6.1.3.2.3	A percepção acerca do conhecimento detido sobre o Choque de Gestão, pelos servidores públicos (de um modo geral)	184
6.1.3.2.4	O Choque de Gestão: exemplo de inovação no setor público em termos de conhecimento?	191
6.1.3.3	Participação interna e externa.....	194
6.1.3.3.1	A participação interna.....	194
6.1.3.3.2	A participação externa	199
6.1.3.3.3	O Choque de Gestão: exemplo de inovação no setor público em termos de participação interna e externa?	205
6.1.4	Choque de Gestão: pontos críticos e desafios	209
6.2	O conceito de inovação na gestão pública	216
6.2.1	O que os atores investigados compreendiam por inovação?	216
6.2.2	Análise comparativa entre as dimensões conceituais trazidas por esta pesquisa e os estudos de Spink (2006)	220
7	CONCLUSÃO.....	224
	REFERÊNCIAS	234
	APÊNDICE	242
	ANEXO.....	244

1 O PROBLEMA

7.1 Introdução

Na tentativa de romper com problemas de gestão advindos de governos anteriores, dá-se início em 2003 a um processo de mudanças na administração pública do Estado de Minas Gerais. Nesse ano, mediante um déficit aproximado de 2,4 bilhões de reais, agravado por um cenário caótico de precários serviços públicos e infra-estrutura, bem como de dificuldades relativas à arrecadação de recursos e de cumprimento das obrigações estatais, o governo mineiro apresentou o Choque de Gestão (CG) - como uma alternativa à necessária superação do quadro econômico, fiscal e administrativo-institucional vigente à época.

O modelo, que se estendeu por duas fases (2003-2006 e 2007-2010 – ainda em vigor) foi proposto com o intuito de impulsionar a administração pública estadual a assumir novos padrões comportamentais e a se posicionar de maneira mais agressiva em busca de eficiência e eficácia. Seu principal objetivo era o de, numa perspectiva temporal de longo prazo, transformar Minas Gerais no melhor estado brasileiro para se viver. Para tanto, novos modelos de gestão e a modernização do aparato institucional foram propostos.

Os formatos de gestão adotados basearam-se, em grande medida, em ferramentas já utilizadas pela iniciativa privada. Dentre estas, encontraram-se: remuneração estratégica, contratualização por resultados, mecanismos de avaliação de desempenho individual e institucional, *balanced scorecard* (BSC), metodologia de competências, outros. Para subsidiar a implantação de tais instrumentos, os formuladores do modelo propuseram uma série de intervenções na máquina pública estadual, especialmente em âmbito legal e estrutural, com a finalidade de adequá-la institucionalmente aos objetivos pretendidos por eles.

Juntamente com as iniciativas de cunho gerencial, a estratégia do Choque de Gestão priorizou, em sua concepção, a construção de uma única agenda para o curto, médio e longo prazo - que levasse em consideração tanto os parâmetros econômicos e fiscais como as questões sociais -

e fundamentou-se a partir da perspectiva de governança social (equilíbrio e articulação de interesses entre Estado, mercado e sociedade).

É importante ressaltar que a preocupação com o longo prazo, priorizada pelo CG, não representou novidade alguma para o cenário da administração pública mineira. A reforma proposta para Minas Gerais, na década de 1960, sob coordenação do Escritório Técnico de Racionalização Administrativa (ETRA), já evidenciava, à sua época, os anseios de seus idealizadores em produzir uma mudança permanente e independente de grupos ou governos.

Para os formuladores do Choque de Gestão, as gestões governamentais anteriores ao modelo, principalmente as duas últimas (1995-1998 e 1999-2002), deixaram como herança um cenário decadente de déficit fiscal, descrédito internacional e ausência de legitimidade do governo frente à sociedade e à própria máquina administrativa. As razões dadas para tanto, explicaram os mesmos, relacionaram-se ao fato dos governos antecedentes não terem priorizado uma gestão por resultados, diretriz, por sua vez, adotada pelo CG.

Por essas e outras razões, é que os idealizadores da política a identificaram como sendo uma proposta inovadora. Para estes atores, o modelo de gestão mineiro, além de ter se caracterizado como uma iniciativa ousada, distinguiu-se de quaisquer outras reformas administrativas, ocorridas no país e no exterior. A principal diferença observada entre as experiências reformistas brasileiras e o modelo de Minas, segundo os formuladores deste, era a de que enquanto as primeiras direcionaram suas ações e priorizaram os meios em detrimento dos fins (ou vice-versa, os fins em detrimento dos meios); o Choque de Gestão representou uma tentativa de estabelecer um equilíbrio entre os meios e os fins - de modo a conciliar as dimensões estratégicas do futuro com as demandas urgentes do curto prazo (relativas aos ajustes estruturais e fiscais).

Cabe lembrar que o fato dos proponentes da política defenderem o caráter inovador da mesma não, necessariamente, implica na existência de um consenso sobre a questão. Logo, deve-se compreender que o entendimento de determinados atores sobre um mesmo processo pode variar de maneira significativa - fazendo com que, enquanto uma parte das pessoas opina favoravelmente, reconhecendo-o como inovador; outra parcela pode apresentar argumentações completamente contrárias.

E foi considerando esta premissa que este estudo se desenvolveu. O caminho adotado pela pesquisa, que possuiu um caráter qualitativo, foi a de dar voz aos diversos atores envolvidos com o Choque de Gestão, partindo-se dos servidores executores da política e indo até aqueles que a formularam. Ao todo foram pesquisadas 70 pessoas, distribuídas entre o que se convencionou chamar de “classe executora” e “classe idealizadora” do modelo. Todos os atores entrevistados expressaram suas percepções em relação à política de gestão de Minas.

Para se analisar a visão da classe executora, escolheram-se duas Secretarias de Estado - a de Defesa Social e a de Transportes e Obras – e, a partir disso, definiu-se como critério de investigação a compreensão das opiniões dos atores, que ocupavam posições hierárquicas, dentro de cada órgão. Neste sentido, foram três os grupos de servidores investigados em cada secretaria: os “subsecretários” (nível estratégico), os “superintendentes” (nível tático) e os “diretores e técnicos” (nível operacional). Já para a classe dos formuladores, optou-se por entrevistar os atores que estiveram diretamente envolvidos com a construção da estratégia da política, em suas duas fases.

Foi concedida aos 70 investigados a oportunidade de analisar o modelo de gestão mineiro a partir de alguns parâmetros. Primeiramente, era necessário reconhecer as convergências e divergências de opiniões entre cada pesquisado sobre o seu entendimento acerca da política. Neste sentido, a principal pergunta que eles tiveram que responder era: “o que você entende pelo Choque de Gestão?” Com base neste levantamento e discussões, o segundo momento analítico referiu-se à compreensão do modelo enquanto uma inovação no setor público se comparado com outras gestões governamentais anteriores ao mesmo. Nessa fase da pesquisa foram apresentados os aspectos inovadores do Choque (identificados pelos atores estudados), bem como debatido o quão inovador era esta iniciativa na perspectiva de todos os investigados.

Paralelamente a estes resultados, desenvolveu-se uma análise do modelo de Minas, a partir de preceitos teóricos, a fim de compreender, com base em um conceito definido para inovação no setor público, se a política poderia ser identificada como inovadora - e, se sim, verificar em relação a quais fatores. No campo acadêmico, os significados e abrangências do tema inovação na esfera pública, ainda são muito incipientes e difusos. Por isso, optou-se neste

estudo por definir a temática a partir da junção das idéias e argumentações sobre o assunto, trazidas pelos autores Spink (2006) e Klering e Andrade (2006).

Ainda considerando a questão da inovação, as três próximas dimensões analíticas investigadas foram propostas no sentido de compreender o Choque de Gestão através dos seguintes parâmetros: (1) *adequação institucional e perspectiva integradora das políticas*; (2) *conhecimento*; e (3) *abordagem participativa*.

Os dois últimos campos de análise desta pesquisa referiram-se, primeiramente, ao levantamento e discussões acerca das críticas, ressalvas e desafios que os entrevistados identificaram para a política de gestão; e, por último, à contribuição dada por este estudo ao debate acerca da temática de inovação no setor público, especialmente, no que tange à sua perspectiva conceitual. Todos os investigados foram questionados sobre o que eles compreendiam por inovação (considerando a realidade cotidiana de suas atividades na área pública), e suas respostas, por sua vez, foram oferecidas como um incentivo ao aprimoramento dos estudos neste campo temático.

Por fim, somando-se a isso, com base nas dimensões empíricas observadas neste estudo sobre inovação no setor público comparou-se, analiticamente, as mesmas aos resultados trazidos pelo estudo de Spink (2006) – o qual realizou uma pesquisa com 100 gestores (estaduais, municipais e indígenas) de programas, projetos e atividades a fim de entender o porquê desses atores terem caracterizado suas experiências como inovadoras.

O que esta pesquisa pretendeu foi fomentar novos processos de discussões. De um lado, considerando-se o Choque de Gestão, teve-se a intenção de dar a este estudo uma abordagem mais sistêmica que se amparasse não apenas nas opiniões e dimensões apresentadas pelos idealizadores do modelo - em publicações (artigos, livros, etc) e em documentos formais; mas, principalmente, que ouvisse e analisasse as percepções dos atores que se encontravam numa posição menos estratégica - os diretamente responsáveis por executar as principais ações propostas pela política e, conseqüentemente, pelos resultados desta. De outro lado, contribuir para a reflexão sobre inovação no setor público.

O estudo em questão se dividiu em sete seções. A primeira delas tratou de caracterizar o problema desta pesquisa, dando-se ênfase aos objetivos propostos, às limitações e aos aspectos relevantes da mesma.

A segunda e a terceira compuseram o referencial teórico que serviu de subsídio para o desenvolvimento analítico do objeto investigado. Primeiramente, deu-se ênfase à temática da mudança no setor público - a qual se amparou nas perspectivas teóricas da mudança organizacional (abordagens e processos), da inovação no setor público e do conhecimento e participação interna/externa (social) nos processos de mudança. Em um segundo momento, já na terceira seção, deu-se destaque à modernização da administração pública no Brasil. Fez-se uma descrição histórica das três reformas administrativas desencadeadas no setor público brasileiro – a da década de 1930, a de 1967 e as reformas gerenciais, apresentando seus avanços e retrocessos. Juntamente com isso, propôs-se uma breve análise comparativa entre estas últimas e a reforma societal, mencionada por Paula (2005b).

A quarta parte tratou de apresentar as abrangências conceituais, as dimensões estratégicas e inovadoras, bem como os resultados já mensurados do Choque de Gestão, em seus dois momentos. A próxima seção cuidou dos aspectos metodológicos que justificaram esta pesquisa e explicaram, de forma pormenorizada, seus processos de investigação.

A análise dos resultados, por sua vez, foi trabalhada na sexta seção e se baseou no detalhamento, já mencionado nos parágrafos anteriores, dos parâmetros analíticos aos quais o modelo de gestão mineiro se submeteu neste estudo. E, por fim, a última seção, a conclusão, finalizou esta pesquisa, apresentando, resumidamente, seus principais resultados, bem como uma série de recomendações, direcionada a novos campos de estudos sobre a esfera pública.

1.2 Objetivos

O objetivo geral desta pesquisa consistiu em entender em que medida o Choque de Gestão inovou a partir de duas perspectivas: as percepções dos servidores investigados - os

idealizadores e os executores da política - e os preceitos teóricos da temática inovação no setor público. Os objetivos específicos referiram-se à:

- levantar as categorias de significados, dadas à política de gestão pelos atores pesquisados, e compará-las entre os grupos investigados, de modo a verificar as convergências e divergências de opiniões;
- identificar, por meio dos relatos dos atores pesquisados, quais foram, comparativamente a gestões governamentais anteriores, os aspectos inovadores do Choque de Gestão; bem como compreender em que medida tais aspectos, se analisados a partir dos preceitos teóricos priorizados nesta pesquisa, representaram, de fato, uma inovação no campo da gestão pública;
- entender os significados e abrangências dos fatores adequação institucional e perspectiva integradora das políticas – segundo os formuladores do modelo de gestão mineiro estes foram os dois diferenciais da política em relação a outras reformas brasileiras;
- analisar o grau de conhecimento detido pelos atores pesquisados em relação às estratégias e características do Choque de Gestão e inferir sobre em que medida este modelo de gestão inovou no que se referiu ao fomento do conhecimento para o público interno (os servidores da administração pública estadual);
- verificar, com base nas opiniões dos investigados, a priorização dada à temática participação (interna e externa - dos servidores públicos e da sociedade, respectivamente) no processo de construção, implementação e avaliação da estratégia do Choque; bem como inferir sobre em que medida a política de gestão mineira inovou em termos participativos;
- identificar as críticas, ressalvas e desafios propostos para o modelo de gestão mineiro, de acordo com as percepções dos atores pesquisados;

- identificar as abordagens conceituais da temática “inovação no setor público”, definidas a partir das opiniões dos investigados, e compará-las, analiticamente, aos resultados apresentados por Spink (2006) - em seu estudo com gestores de 100 programas, projetos e atividades (semifinalistas do Programa Gestão Pública e Cidadania).

1.3 Delimitação do estudo

São raros os estudos que conseguem abarcar todas as dimensões relativas a um objeto de análise qualquer. Muitos fatores dificultam uma maior abrangência da pesquisa e, por vezes, podem até comprometer os resultados da mesma. Esta pesquisa, como não poderia deixar de ser, também apresentou algumas limitações. A primeira referiu-se ao processo evolutivo da administração pública em Minas Gerais. Não foi priorizada neste estudo uma abordagem, em profundidade, de questões históricas relativas ao desenvolvimento da gestão pública mineira, nos governos estaduais anteriores ao Choque de Gestão. Isso porque essa tarefa demandaria um extenso tempo de estudo e organização de documentos oficiais, do qual não se detinha.

A segunda limitação disse respeito ao cunho temporal. Embora a pesquisa tenha se finalizado no início de 2009, a fase investigativa da mesma ocorreu entre os meses de agosto e novembro de 2008. Por essa razão, a segunda geração do Choque de Gestão, que se findará no ano de 2010, não pôde ser totalmente considerada. Isso, conseqüentemente, influenciou a coleta e os resultados da análise dos dados; uma vez que o posicionamento dos servidores entrevistados levou em consideração apenas 5 anos e meio de política implementada (as principais medidas da iniciativa ocorreram em meados de março de 2003). Neste sentido, não obstante possam ter havido mudanças de perspectivas, por parte dos investigados, em relação aos efeitos positivos e negativos do Choque, após a coleta dos dados, essas não puderam ser analisadas aqui.

Por fim, a última dificuldade relacionou-se ao quantitativo do quadro de servidores públicos estaduais, mais de 400 mil. A investigação, realizada com 70 servidores, não objetivou

nenhuma generalização dos resultados. Antes, pelo contrário, o que se pretendeu foi contrapor as visões semelhantes e distintas das realidades estudadas (idealizadores *versus* executores e executores de um determinado nível hierárquico *versus* executores de outro nível), tendo como base o contexto social no qual os atores estudados encontravam-se inseridos.

1.4 Relevância do estudo

A escolha pelo objeto de análise Choque de Gestão justificou-se, por três razões. A primeira relacionou-se às mudanças ocorridas no cenário econômico e social em Minas Gerais, durante o período de 2003 a 2008. Diversos resultados positivos foram apresentados, pelos idealizadores da política, ao longo de suas duas gerações - crescimento expressivo da arrecadação do Estado (ICMS) e, conseqüentemente, promoção do equilíbrio fiscal; aumento de investimentos na região mineira; crescente incentivo e fomento às políticas sociais; ascensão de Minas no cenário nacional; e outros. A produção acadêmica sobre o tema também cresceu significativamente desde de sua implementação.

Um segundo motivo girou em torno de duas instigantes questões. A primeira disse respeito ao entendimento sobre o que poderia caracterizar a temática “inovação na administração pública contemporânea”. E a segunda tratou de verificar as razões que poderiam vir a consagrar a política de gestão de Minas como uma experiência inovadora, na perspectiva dos servidores e a partir de alguns preceitos teóricos.

A última justificativa quanto à relevância desse estudo referiu-se não diretamente ao modelo de gestão mineiro, mas à figura do servidor público. Em processos de mudanças no setor público, esses atores sofrem impactos diretos nas suas tarefas e nas suas responsabilidades. Alguns autores apresentam discussões nesse sentido. Para Ckagnazaroff (1998), numa análise direcionada à figura do gestor, a adaptação do papel do gerente às transformações propostas pelas reformas administrativas – as quais agregam tecnologias, diferentes das rotineiramente adotadas pelo aparato estatal – é fundamental. Já na opinião de Caravantes (1977), toda organização encontra-se dependente dos seus recursos humanos e por isso o sucesso de

qualquer processo de mudança, a que a mesma se submete, está diretamente relacionado com a qualificação, grau de interesse e motivação dos indivíduos.

Neste sentido, pode-se entender que a tentativa de se compreender a percepção dos servidores públicos estaduais sobre o Choque de Gestão, enquanto experiência inovadora, foi uma opção por dar, a estes, voz no processo de mudança – reconhecendo-os como sujeitos detentores de visões diversas sobre: a sua existência dentro da organização, a presença da organização na sua vida e os significados, por eles atribuídos, às transformações ocorridas (SILVA e VERGARA, 2003). Variáveis complexas circundam o processo de reformas dentro do ambiente organizacional. Refletir sobre os aspectos subjetivos das mudanças, como expectativas, valores, hábitos, resistência e diferentes percepções da influência organizacional na vida do indivíduo, permitirá uma maior aproximação da realidade.

Nessa perspectiva apresenta-se o problema condutor desta pesquisa:

Quão inovador foi o Choque de Gestão? Em que medida este modelo de gestão inovou tendo como parâmetros as percepções dos servidores públicos investigados - idealizadores e executores da política; bem como as dimensões teóricas que abordam o tema “inovação no setor público”?

2. MUDANÇA ORGANIZACIONAL NO SETOR PÚBLICO

Significativas intervenções no setor público ocorrem por meio das chamadas reformas ou modernizações administrativas. De acordo com SOUZA (1994), a grande questão a ser discutida no caso da área pública é se estas reformas podem de fato ser compreendidas como mudança organizacional. Para o autor, baseando-se nos argumentos de Bertero (1976)¹, a mudança encontra-se sempre aliada ao processo decisório e se desenvolve a partir de duas perspectivas que devem ser complementares – de um lado a alteração na estrutura e de outro as modificações de cunho comportamental. Com base nestas premissas, ele sugere que qualquer decisão por reformar ou modernizar o Estado conduz sim, necessariamente, a uma mudança na organização. Neste sentido, o desafio proposto para o setor público passa a ser, segundo o autor, o de promover mudanças que abranjam ao mesmo tempo as diversidades internas e o dinamismo organizacional, e adotem como pressuposto a relação de complementaridade existente entre estrutura e comportamento.

Uma outra discussão interessante sobre esta temática, foi abordada por Matos (1988) na tentativa de analisar a importância de se modernizar a administração pública, considerando para tanto a diferenciação entre modernização organizacional (MO) e modernização administrativa (MA). O conceito trazido pelo autor de modernização organizacional ampara-se nas concepções teóricas de mudança social. Para ele, a MO é um processo complexo que envolve dimensões político-educacional, as quais são desenvolvidas de forma constante nas organizações sociais, com o intuito de provocar transformações nas relações de trabalho e de poder (democratização), nos custos e nos resultados organizacionais (observar FIG. 1). Por outro lado, a MA apresenta-se como uma alternativa limitada de modificar a organização somente no campo estrutural - alterando normas, procedimentos e simplificando rotinas.

A partir de tais distinções, o autor argumenta que a mudança no setor público, seja por reformas ou processos de modernização, só acontecerá de forma efetiva quando observar e

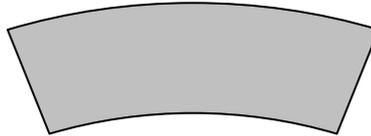
¹ BERTERO, Carlos Osmar. Mudança organizacional e processo decisório. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.16, n.2, p.29-40, mar./abr. 1976.

colocar em prática os elementos inseridos na MO; deixando de lado assim alternativas de mudanças meramente administrativas (normativas).

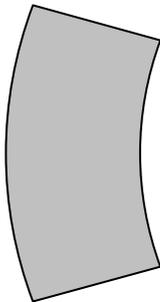
FIGURA 1

Processos importantes para o desenvolvimento da modernização organizacional

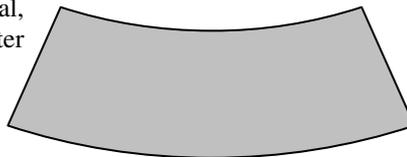
Processo político: a modernização organizacional deve ser conduzida como uma ação de natureza política, levando em consideração os jogos de interesses, os conflitos, as redes de poder, as alianças, os mecanismos de defesa, etc.



Processo sistêmico: a modernização deve ser disseminada em todos os níveis organizacionais, inserindo um agente de modernização em cada unidade da mesma; a fim de incentivar a mudança e criar condições favoráveis ao desenvolvimento organizacional.



Processo educacional: o processo de modernização deve ser reconhecido como uma ação educadora, através da qual incentiva-se a reflexão crítica da realidade organizacional, assumindo a educação um caráter emancipatório.



Processo permanente: a modernização deve acontecer para influenciar a cultura organizacional e neste sentido sua intervenção deve ser permanente.

Fonte: MATOS (1988). Elaborado pela autora.

Partindo-se do pressuposto de que a mudança no setor público pode ser caracterizada como uma mudança organizacional e de que seus processos devam se inserir no contexto da MO, cabe nesta parte do estudo desenvolver uma análise mais arraigada acerca dos parâmetros conceituais da mudança, considerando suas diferentes perspectivas e abordagens.

2.1 Perspectivas e abordagens da mudança organizacional

Muitos autores, ao abordarem a temática mudança organizacional, iniciam suas argumentações relatando que a mudança sempre esteve presente, desde que o mundo é mundo. No entanto, em âmbito organizacional, este assunto começou a ser mais debatido em função da própria dimensão de velocidade com que as mudanças vinham ocorrendo. Essa rapidez se deveu, dentre outras explicações: ao desenvolvimento das tecnologias, acompanhado dos avanços da era informacional e às demais pressões que circundaram o ambiente (questões econômicas, culturais, sociais, políticas, etc.).

De acordo com Bennis (1976), uma das formas mais comuns de se constatar a mudança no mundo foi por meio da inovação tecnológica, subordinada aos avanços industriais e, principalmente, à transição dos regimes autocráticos para os democráticos. Segundo Cavalcanti (1979), a influência da questão ambiental no processo de mudança é clara. Para a autora, os processos de mudança organizacional só podem ser compreendidos por meio do contexto da mudança ambiental. Ela considera que quaisquer que sejam os formatos de transformação das organizações, os mesmos só terão os seus “por quês”, “o que” e “como” respondidos se observarem e entenderem as modificações ambientais (valores, produtos, relações, demandas sócio-econômicas, tecnologias e anseios).

Beckhard (1969) considerou a década de 1960 como a “década da explosão” – explosão do conhecimento, da tecnologia, das comunicações e da economia. Neste período, segundo o autor, significativas mutações ocorreram no ambiente empresarial (novos formatos de estruturas, avanços tecnológicos, a importância do marketing, a internacionalização dos mercados, etc.) e também no tocante aos valores (maior independência e autonomia do indivíduo, maior distribuição de poder nas organizações, etc.).

Weick e Quinn (1999), por sua vez, argumentaram que as mudanças nunca se iniciam, uma vez que as mesmas nunca se findam - são constantes e contínuas. Para eles, as produções teóricas sobre a temática, no campo organizacional, ganharam força na década de 1990, embora tenham trazido poucas contribuições reais nesta direção. Segundo a opinião de Wood Jr. (2008b), as publicações feitas entre as décadas de 1960 e 1970 distinguiram-se das mais

recentes, principalmente, por causa da abordagem dada, nos tempos modernos, às transformações e performances das empresas e instituições japonesas. Para este autor, as organizações contemporâneas não têm escolha frente às mudanças e, por isso, precisam gradativamente adotar posicionamentos mais proativos e menos reativos às modificações a que se submetem.

São distintos os olhares com que se compreendem os fenômenos organizacionais e conseqüentemente seus formatos de mudança. Morgan (1996), partindo do pressuposto de que as organizações possuem um alto grau de complexidade, ambigüidade e paradoxalidade - considerou a análise organizacional, por meio de metáforas ou imagens, como sendo um importante caminho para se ler e pensar aquelas. Para o autor, um entendimento efetivo sobre as organizações (em relação ao seu processo evolutivo - transformações ocorridas, bem como no tocante aos seus caminhos futuros - mudanças pretendidas) pode ser viabilizado por meio de abordagens metafóricas. Neste sentido, ele sugere, em uma de suas leituras, um olhar organizacional subsidiado por três imagens de mudança:

(1ª) *autopoiesis* - compreensão das organizações enquanto sistemas auto-reprodutores, através dos quais as mudanças ocorrem por meio de parâmetros circulares e interativos; substituindo-se assim o princípio de mútua causalidade;

(2ª) *idéias cibernéticas* - “a lógica da mudança se acha encoberta pelas tensões e tendências encontradas nas relações circulares (p.241)”;

(3ª) *mudança dialética* - em substituição à análise circular, insere-se o estudo dos opostos, os quais encontram-se imersos em um “estado de tensão que também define um estado de harmonia e totalidade (p. 261-262)”. Neste campo, as contradições, não obstante assumam formas diferenciadas e níveis de oposições variados, conviverão sempre juntas em todo e qualquer processo de mudança.

Segundo Caravantes e Pereira (1981), dentro do conceito de mudança, existe, de forma implícita, o interesse de que os indivíduos “desenvolvam a capacidade de se modificarem, de se adaptarem e de oferecerem alternativas criativas para a solução dos problemas com que se defrontam: em outras palavras, de aprenderem, como condição de sua própria sobrevivência

(p.26)”. De acordo com os autores, partindo-se do pressuposto de que todas as pessoas nascem, educam-se e se desenvolvem por meio de organizações – cada vez mais submetidas às pressões do contexto ambiental – é preciso reconhecer que a sociedade organizacional tem que se transformar, de maneira crescente, em uma sociedade com capacidade de aprendizagem. Neste sentido, a mudança passa a se justificar em função da necessidade do aprendizado.

A importância da aprendizagem na gestão organizacional, também foi identificada por Nonaka e Takeuchi (1997), em seus estudos. Os autores, que pesquisaram empresas japonesas para entender os seus processos de criação do conhecimento, afirmaram que as empresas bem-sucedidas no mundo eram exatamente aquelas que lidavam com a mudança como “um acontecimento diário e uma força positiva (p.4)”. Para eles, a mudança contínua representava o diferencial de sucesso das empresas japonesas. Essa perspectiva de continuidade também é apontada por Harari (1991), que define a mudança como um processo de melhoria contínua.

Já Robbins (1999), por sua vez, considera que a natureza da força de trabalho, a questão tecnológica, os confrontos econômicos, a concorrência, as inclinações sociais e a política mundial formam os seis fatores responsáveis pelo desencadeamento de uma mudança organizacional. Para Pettigrew (1987) os elementos básicos para precipitação da mudança são os fatores extraorganizacionais (mutações nos negócios e na economia).

Basil e Cook (1978) entendem que a mudança se origina a partir de três categorias essenciais – a tecnologia, a sócio-comportamental e a estrutural/institucional – as quais produzem impactos sobre a geo-política, a organização e o indivíduo. De uma forma similar, Leavitt (1978) caracteriza a mudança organizacional como sendo a alteração provocada sobre a tecnologia, a tarefa, a estrutura e os atores (indivíduos). O autor parte do pressuposto de que as organizações são sistemas multivariados, interativos e interdependentes que compreendem, no mínimo, estes quatro elementos, os quais relacionam entre si. Para ele, qualquer mudança pretendida sobre uma dessas variáveis interferirá positiva ou negativamente em outra. Dessa forma, quando a ênfase encontrar-se, por exemplo, nas pessoas, a mudança, que se direciona para uma transformação no comportamento humano, poderá interferir diretamente na estrutura de poder, alterando-a.

Kelly e Amburgey (1991)², por sua vez, retratam que as mudanças devem levar em consideração a perspectiva histórica das organizações, as experiências do passado. Já para Elliot (1990)³, a mudança é “um evento psicológico complexo, um verdadeiro choque, cujo efeito pode e deve ser minimizado se convenientemente gerenciado (p.24)”.

Além dessas perspectivas, a mudança nas organizações ainda pode ser compreendida em função de seus aspectos mais subjetivos - culturais, estéticos, políticos, dentre outros. Segundo Wood Jr. (2008b), uma análise simplória e esquemática da mudança conduziria o tema a dois campos de entendimento: a abordagem estrutural (mais direcionada “aos princípios da Escola de Administração Clássica, p. 25”) e a dimensão comportamental (com “mais características da Escola de Relações Humanas, p. 26”). Um destaque foi dado pelo autor à vertente da cultura organizacional, a qual segundo ele, teve sua origem vinculada ao campo comportamental, recebendo contribuições de diversas áreas da ciência (sociologia, filosofia, antropologia, etc.).

A definição da temática cultura é considerada por inúmeros autores como algo muito complexo. De acordo com Motta (1997), a existência de diferentes abordagens sobre a cultura se deve aos distintos hábitos e comportamentos de um determinado grupo, ou sociedade, em relação a outros. Segundo o autor, no campo organizacional, essa diversidade de percepções também se tornou explícita e foi corroborada em inúmeros estudos⁴ - Laurent, 1981; D'Iribarne, 1989; Hofstede, 1984. Por meio destes pôde-se ter uma melhor compreensão acerca da interferência e relevância da cultura nacional no mundo do trabalho e, conseqüentemente, nos processos de mudança.

O'Toole (1985)⁵, mencionado por Wood Jr. (2008b), argumenta que a ocorrência de uma mudança cultural nas organizações deve se sustentar a partir de alguns elementos

² KELLY, D.; AMBURGEY, T. L. Organizational inertia and momentum: a dynamic model of strategic change (airline study). *Academy of Management Journal*, Ada, v. 34, n. 3, p. 591-612, Sept. 1991 *apud* Wood Jr. (2008b).

³ ELLIOT, Ronald D. The challenge of managing change. *Personnel Journal*, Costa Mesa, v.69, n. 3, p. 40, Mar. 1990 *apud* Wood Jr. (2008b).

⁴ Referências dos estudos citados por Motta (1997): LAURENT, A. The cultural diversity of western conceptions of management. *International Studies of Management and Organization*. v. XIII, n. 1.2, 1981; D'IRIBARNE, P. *La logique de l'honneur: gestion des entreprises et traditions nationales*. Paris: Points, Editions de Seuil, 1989; HOFSTEDE, G. *Culture's consequences: international differences in work-related values*. London: Sage Publications, 1984.

⁵ O'TOOLE, James. *Vanguard management: redesigning the corporate future*. Garden City: Doubleday, 1985. 418p.

indispensáveis. Para o autor, a concepção da mudança precisa ser compreendida por meio de uma perspectiva holística, planejada para o longo prazo, com vistas a se tornar um processo contínuo. Além disso, deve ainda se amparar nos valores e forças organizacionais, levando em consideração a necessidade de se fomentar a participação de todos os níveis, contando, especialmente, com o apoio constante da alta cúpula gerencial.

Para fins deste estudo, será considerado como conceito e dimensões norteadoras de mudança organizacional os elementos definidos por Motta (2001). O autor reconhece a mudança organizacional a partir de cinco diferentes paradigmas, os quais embora sejam relevantes para a inovação administrativa, possuem limitações e incoerências (como qualquer outro modelo, análise, etc.). Para ele, mesmo que os paradigmas da mudança tenham aspectos intercessórios, com diversas bases em comum, ganhos podem ser produzidos ao se considerar a possibilidade de superposição ou limitação dos mesmos. As cinco perspectivas paradigmáticas encontram-se definidas abaixo.

(1) *Mudança como compromisso ideológico*: a mudança é resultado do desenvolvimento de um novo conjunto de valores e crenças. Acredita-se que a organização só se torna real por meio dos valores pessoais; ou seja, suas finalidades organizacionais representam, em plenitude, as finalidades do indivíduo. Neste sentido, a mudança organizacional só acontece quando o modo de pensar das pessoas – partícipes da organização e objeto exclusivo de análise - for alterado. Metodologias dialéticas são priorizadas para conduzir esse tipo de mudança na tentativa de intervir nos processos de correção das ações e de construção de uma nova realidade.

(2) *Mudança como necessidade ambiental*: esta perspectiva considera a mudança como sendo consequência de demandas ambientais, nas quais se encontram imersas as pessoas e a organização; por sua vez, é analisada como sendo algo palpável, não dependendo sua existência de quaisquer aspectos intencional e valorativo dos indivíduos presentes em seu meio. Priorizam-se os fatos e determinam-se relações de causa e efeito para produzir explicações que justifiquem a ocorrência de determinadas situações administrativas. De um modo bem concreto e objetivo, o comportamento organizacional ou individual é considerado parte, ou produto, de um ambiente social e é explicado a partir de situações causais externas, trazidas pelo meio. Neste sentido, a mudança é provocada através do processo evolutivo e

natural do ambiente, fazendo com que a organização se adapte aos rumos definidos por tal evolução.

(3) Mudança como uma releitura crítica da realidade: conscientemente a mudança acontece com o intuito de se definir uma nova realidade da organização – foco na intencionalidade da mudança. Esse paradigma, fundamentado nas premissas filosóficas da fenomenologia, da crítica e do interpretacionismo, vê o indivíduo como uma pessoa ativa no processo de criação de seus valores, não sendo simplesmente alguém que passivamente reage ao ambiente. Neste sentido, a interação social representa o meio para se desenvolver o comportamento humano, sendo os valores individuais moldados a partir de uma análise interpretativa e subjetiva da realidade; ou seja, a pessoa interpreta, constrói e reconstrói a ordem e os significados da organização. Dentro desse paradigma, fundamentam-se as teorias de ação social, as quais em síntese incorporam as idéias de que – (a) apenas a análise individual subjetiva e interpretativa poderá explicar a realidade organizacional; (b) o ser pode assumir uma característica restrita e sem significação social se não estiver submetido ao mundo relacional. Da mesma forma, a organização pode ser vista como fruto de uma construção da mente, sem possuir dimensões tangíveis e objetivas quando analisada externamente à consciência do indivíduo; e (c) a intersubjetividade é a principal forma de se entender o mundo social, construto da consciência de cada pessoa. Duas linhas analíticas são produzidas por esse tipo de mudança, as perspectivas crítica e a interpretativa, esta última será melhor explicada no próximo paradigma.

(4) Mudança como uma intencionalidade social: neste campo paradigmático, compreende-se que a realidade organizacional só existe por meio da interação entre os indivíduos. Inspirado na fenomenologia, esta vertente focaliza-se no cotidiano das pessoas para se conhecer a realidade social e interativa. Acredita-se que a vida é resultado de inúmeras interações e que os indivíduos comportam-se a partir de grupos sociais e não como seres sozinhos. Neste sentido, o caráter interativo das relações assume uma posição de maior complexidade ao considerar como objetos de análise não apenas significados e intenções, mas também motivos, emoções e sentimentos. O processo de mudança acontece então na ocasião em que se modificam a natureza das relações e os formatos e significados das comunicações, as quais sendo verbal ou não verbal representam um arcabouço simbólico da prática social.

(5) *Mudança como um processo de transformação do indivíduo*: a construção de uma nova visão sobre si mesmo é a base desse tipo de mudança. O indivíduo só pode reconhecer sua própria experiência e por isso pressupõe-se que mudar significa transformar-se internamente. Neste sentido, metodologias introspectivas, considerando recursos emocionais e espirituais, são utilizadas para promover o desenvolvimento pessoal e social do ser.

Não obstante se releve a contribuição desse delineamento paradigmático, conforme já mencionado, Motta (2001) adverte ser preciso reconhecer que o campo teórico organizacional encontra-se imerso em um complexo arcabouço de teorias genéricas e específicas - estas se misturam a partir de fragmentos analíticos inconsistentes e incoerentes, podendo ainda ser construídas por meio de analogias ou metáforas, ocasionando assim conflitos e contradições.

De uma forma mais abrangente e tendo como premissa a busca pela melhor maneira de se inovar, o autor analisa o processo de desenvolvimento da mudança a partir dos principais modelos conceituais de organização. Para ele, em cada um desses parâmetros podem-se observar padrões de mudanças, que embora distintos, com instrumentos e metodologia diversos, possuem uma relação de interdependência e globalidade, assumindo características inter e multidisciplinar; isso, por sua vez, permite uma compreensão mais abrangente do processo de mutações. Desse modo, o autor define que as perspectivas conceituais de análise organizacional para o estudo da mudança, bem como os instrumentos usados para a consecução desta, são os seguintes:

- *perspectiva estratégica*

Nesse campo, a organização é vista como um sistema aberto presente em um contexto sócio político e econômico, onde o aspecto decisório leva em consideração o fluxo de informações ocorrido entre os âmbitos organizacional e ambiental. Enfatiza-se a racionalidade compreendendo dessa forma o pensamento estratégico, a busca por solucionar problemas e o comportamento do indivíduo como iniciativas lógicas que se direcionam para a evolução e fins da organização. Dessa forma, a mudança só ocorre quando há uma redefinição da missão, finalidades e formas de atuação organizacionais. A necessidade de um formato contemporâneo da perspectiva estratégica se justificou em função da rapidez e das conseqüências produzidas por mudanças nas áreas sociais,

econômicas, políticas e tecnológicas; bem como dos avanços ocorridos no âmbito interno das organizações modernas. Assim, de acordo com Motta (2001), a visão estratégica contemporânea da mudança direciona-se para dimensões diversas, como pode ser visto no QUADRO 1.

QUADRO 1
Dimensões contemporâneas da perspectiva estratégica

Diretrizes contemporâneas para o desenvolvimento da perspectiva estratégica

1. Conscientização do público interno sobre o fim para o qual a organização existe.
2. Aprendizagem da gerência e dos indivíduos envolvidos, no sentido de desenvolver a proatividade e a criatividade na execução das tarefas.
3. Definição de visões e cenários que reflitam as opções de futuro da organização.
4. Desenvolvimento de uma perspectiva antecipatória, de modo a prevenir problemas e antecipar soluções.
5. Instituição na gerência de uma visão globalista e de interdependência dentro da organização, no tocante às inúmeras atividades desenvolvidas.
6. Ênfase na inovação gerencial - por meio de instrumentos para análise e avanços organizacionais define-se prioridades e melhores perspectivas de concentração de recursos.
7. Foco nas interações humanas - busca de novos caminhos para comunicação, interdependência, motivação e fator desempenho-recompensa.
8. Processo decisório amparado pelas idéias de que: todas as etapas e as informações não podem ser controladas e conhecidas por uma única pessoa (seja dirigente, analista ou participante); toda decisão é tomada a partir de um ambiente de incerteza, risco e ignorância, onde as informações não são confiáveis, ou não são completas ou ainda não são suficientes; a intersetorialidade é fundamental para a compreensão das informações e, conseqüentemente, para a tomada de decisões; e, por fim, o julgamento de valores sobre meios e fins devem ser discutidos.
9. Dimensões sociais e econômicas enfatizam uma maior participação da sociedade e do cliente na organização, por meio de interlocuções contínuas e observação de valores comunitários.

Fonte: MOTTA (2001). Elaborado pela autora.

- *perspectiva estrutural*

A definição sobre os papéis formais dos funcionários é apontada como essencial para o alcance da eficiência e eficácia organizacional. O sistema organizacional é reconhecido como um aparato de normas e direcionamentos, determinantes para o comportamento das pessoas no tocante às suas tarefas. Os principais conceitos que fundamentam essa perspectiva amparam-se na hierarquia (autoridade e responsabilidade, consentimento e subordinação). Nesse sentido, a mudança só ocorre quando há alteração na distribuição

formal da autoridade e responsabilidade. A perspectiva estrutural evoluiu da visão clássica (estrutura usada para o direcionamento do comportamento administrativo com o fim de exterminar as incertezas e manter um rígido controle na distribuição de poder e autoridade) para uma posição mais flexível em relação à distribuição de autoridade e responsabilidade. Tal flexibilidade se caracterizou por defender a idéia de que o desenvolvimento do comportamento humano não se dá somente por meio de regras e normas, mas também pelas interferências advindas da interação pessoal e de grupo. Os três grandes marcos evolutivos que caracterizaram as inovações na perspectiva estrutural foram – 1º) foco nas estruturas de poder e autoridade, como os meios para se alcançar as finalidades da organização; 2º) ênfase na gestão por objetivos, onde se defendia uma maior flexibilidade da estrutura, reduzindo a rigidez das normas e regras formalizadas. A estrutura (multifuncional ou matricial) era definida em função dos resultados e finalidades organizacionais, valorizando mecanismos de gestão participativa e criação de instrumentos de desempenho, avaliação e controle; e 3º) atenção voltada para estruturas baseadas na virtualização e na modulação, caracterizadas por seu caráter arbitrário, complexo (elevado índice de interdependência) e variável (adaptabilidade aos ambientes e às demandas).

- *perspectiva tecnológica*

A ênfase da perspectiva tecnológica recai sobre a divisão de trabalho, especialização e tipo de tecnologia, empregada na fase produtiva de bens e serviços. Sua atenção está voltada para a dimensão racional do processo de produção, preocupando-se com aspectos logísticos (tempo, custo, qualidade, deslocamento e valor agregado). Dessa forma a mudança organizacional acontece quando ocorre modificação nos recursos materiais e de cunho intelectual dentro do ambiente da organização. As evoluções observadas nesta perspectiva relacionam-se em muito com o próprio desenvolvimento da tecnologia da informação e das novas concepções sobre o uso da informação.

- *perspectiva humana*

A organização é definida como um aglomerado de indivíduos e grupos. Consideram-se os aspectos subjetivos como relevantes. Dá-se voz à organização informal e ênfase aos

parâmetros psicossociais que circundam o ambiente. Dentro desse contexto, formalismo e hierarquia são apresentados como elementos frustrantes e a mudança se concretiza por meio de uma transformação das ações, dos comportamentos e das maneiras com as quais o indivíduo participa. A mudança nesse sentido ocorre com a intenção de se produzir um ambiente harmonioso que consiga reunir satisfação pessoal (realização e progresso) e eficiência organizacional. As tendências contemporâneas refletem que a gestão de recursos humanos precisa trilhar um caminho baseado na estratégia, passando a ser parte do planejamento organizacional e a ser descentralizada pelos setores organizacionais. Além dessas, outras modificações podem ser observadas - a abordagem em relação ao indivíduo deixa de tratá-lo como recurso humano e passa a considerá-lo “pessoa talentosa”; os processos avaliativos deixam de ser fechados (chefias) e passam a ser abertos e coletivos; a remuneração acresce-se de incentivos e benefícios ajustados aos desejos pessoais e deixa de oferecer simplesmente incentivos financeiros e materiais; e a premissa de lealdade à organização se transfere do foco na organização para dar ênfase ao próprio indivíduo.

- *perspectiva cultural*

Vista como um aglomerado de crenças, valores e hábitos compartilhados, a organização na perspectiva cultural leva em consideração a existência de dimensões culturais presentes nos elementos organizacionais (exs. estrutura, autoridade, formas de comunicação, tecnologia, etc.). O foco proposto aqui, em detrimento da perspectiva humana, dá atenção maior para o coletivo compartilhado (grupo social ou organização), ao invés do comportamento e ações do indivíduo. A mudança pretendida nessa perspectiva acontece quando há uma modificação em fatores como: valores, hábitos, ritos, símbolos, linguagem, interesses comuns e crenças. Dessa forma, a internalização de um sentido de identidade, de modo a reconstruir fatores singulares e novos símbolos, constitui-se no resultado da mudança. As tendências contemporâneas enfatizam a identidade cultural das organizações e caracterizam a cultura como algo dinâmico, aprendido por ensino ou interação social e difundido por processo seletivo e adaptativo.

- *perspectiva política*

A ênfase dada nessa perspectiva volta-se para a análise organizacional sob a lente do poder, alinhando-se a isso a capacidade de interferência individual ou em grupo no processo decisório. A premissa da qual se parte é a de que os funcionários de uma organização possuem interesses pessoais tanto na sua vida profissional como no ambiente interno de trabalho; isso, por sua vez, faz com que eles direcionem suas ações e intenções para duas expectativas - aumentar seus interesses e manter seus mecanismos de poder. Neste sentido, a mudança organizacional na perspectiva política, ocorre quando há uma interferência na estrutura de poder de modo a redistribuí-la e subsidiá-la a outras escolhas de ação. A atitude de mudar requer um processo intenso de negociações e resolução de conflitos. O responsável pela introdução dessa mudança, o agente de mudança, geralmente é alguém que se encontra fora do espaço organizacional. Tendo como foco central de análise o poder, pode-se dizer que a evolução da perspectiva política de mudança aconteceu levando-se em consideração o processo de desenvolvimento das discussões acerca do tema. Assim, no princípio, como o poder era visto e estabelecido por meio da estrutura, a mudança se resumia em instituir uma nova estrutura formal e modificar as ações dos executivos, membros dos cargos mais altos. Depois, assumindo uma perspectiva mais pluralista, o poder passou a ser reconhecido não simplesmente pela estrutura, mas por vários fatores como conhecimento, acesso à informação, domínio tecnológico, etc. Esse novo entendimento conduziu o processo de mudança a uma compreensão de que mudar significaria reajustar a acessibilidade e formas de uso dos mecanismos de poder. E, por fim, numa dimensão mais contemporânea o poder organizacional adotou novamente os preceitos estruturais (o poder está condicionado à estrutura – arena política) e aderiu à sua concepção as idéias de intencionalidade e interesses (as pessoas detêm interesses e desejos e suas atitudes se desenvolvem intencionalmente em função destes). Neste sentido, a mudança ocorre quando se influenciam os formatos de articulação de poder e se equilibra este em meio a interesses diversos, que se convergem e se conflitam. O poder passa então a ser reconhecido tanto na dimensão de consentimento e aceitação da mudança, quanto na esfera da resistência, valorizando assim a participação como meio de integração de instrumentos políticos e de produção de gestão autônoma.

2.1.1 Desenvolvimento da mudança

Os processos de mudança referem-se às várias dimensões e velocidades com que aquela ocorre. De um modo geral e esquemático, a partir da leitura de diversos autores, pode-se dizer, resumidamente, que as pesquisas e estudos distinguiram três tipos de processos - o de mudança contínua, o de mudança planejada e o de mudança radical.

O primeiro processo fez menção às melhorias contínuas, como por exemplo, as transformações provocadas em âmbito cultural, estratégico e estrutural pelo Gerenciamento da Qualidade Total (TQM) – focado em visão organizacional, comunicação, avaliação contínua, *empowerment* do trabalhador, etc.

O segundo aspecto relacionou-se às alterações planejadas sob a realidade organizacional, com ênfase na questão comportamental - definidas a partir de perspectiva temporal de médio e longo prazo. Aqui se encaixam as práticas de desenvolvimento organizacional (DO). Para Cavalcanti (1979), o DO foi uma das abordagens da mudança organizacional mais aplicadas e fez parte do rol de teorias sobre mudança social. Seus conceitos e técnicas foram processados a partir de 1965 e estiveram sob a influência das ciências comportamentais. Aspectos como poder coercitivo, autocracia na mudança comportamental e uso de estratégia empírico-racional são alguns dos elementos desprezados por essa linha de análise.

E, por fim, o último tipo, baseou-se nas práticas de reengenharia (REE), através das quais se propunham modificações profundas no desenho da estrutura e dos processos organizacionais, bem como no reposicionamento da organização no mercado.

De acordo com Gill e Whittle (1993)⁶, mencionados por Wood Jr. e Urdan (2008), as metodologias fechadas, reconhecidas por eles como panacéias – exs. TQM, DO e REE - possuem características cíclicas e se desenvolvem de maneira evolutiva indo desde o nascimento (aquisição organizacional em larga escala de pacotes metodológicos), passando

⁶ GILL, John; WHITTLE, Sue. Management by panacea: accounting for transience (cyclical nature of management by objectives, organization development and TQM). *Journal of Management Studies*, Oxford, v. 30, n. 2, p. 281-295, Mar. 1993.

pelas fases de adolescência e maturidade (burocratização e cristalização) e chegando, finalmente, ao declínio (superação dos custos no tocante aos benefícios). Com base nesta evolução, os autores, já na década de 1990, consideraram que a abordagem de DO encontrava-se em decadência. As práticas de TQM, por sua vez, alcançavam a fase madura (já com um certo grau de adiantamento); enquanto a REE ainda caminhava no período da adolescência.

Numa perspectiva mais abrangente, alguns autores explicam os processos de desenvolvimento da mudança, reduzindo-os a apenas duas vertentes: “evolucionária ou incremental” e a “revolucionária ou radical”. Assim, dos três tipos processuais apresentados, os dois primeiros - melhorias contínuas (ex. TQM) e mudanças planejadas (ex. DO) – caracterizariam-se como mudanças de caráter evolucionário e incremental e o terceiro, mudança radical (ex. REE), como o próprio nome já disse, retrataria uma transformação de cunho radical e revolucionário.

Para Ferlie *et al* (1999), a mudança deve ser lida a partir de duas perspectivas - evolucionária e revolucionária. A primeira se refere a mudanças pontuais em unidades ou dimensões mais restritas dentro da organização. E a segunda relaciona-se a mudanças dinâmicas, ocorridas concomitantemente no tocante à estratégia, poder, estrutura e controle.

Segundo Greenwood e Hinnings (1996), duas dimensões analíticas explicam as mudanças: (1ª) distinção entre “mudança convergente” e “mudança radical” – a primeira representa ajustes estruturais e processuais e a segunda refere-se a transformações consistentes e efetivas no arquétipo organizacional; (2ª) distinção entre “mudança evolucionária” e “mudança revolucionária” – a primeira relaciona-se a mudar de maneira pontual e gradativa e a segunda pressupõe modificações velozes que comprometem ao mesmo tempo várias partes organizacionais.

Numa lógica similar, Motta (2001) identifica os processos de mudança como sendo incremental e radical. A vertente incremental, segundo o autor, é entendida como um processo de desenvolvimento, sem grandes rupturas, em que mudar significa introduzir pequenas alterações (no todo ou em parte) de maneira moderada e permanente, sem tender à conformação. A mudança, vista como evolucionária, faz parte da evolução natural da organização, ocorrendo a partir das funções gerenciais e em busca pelo equilíbrio com o

ambiente. As vantagens oferecidas pela perspectiva incremental referem-se à possibilidade de continuidade (mudança não fragmentada), de melhor percepção do todo, de aprendizado e de solução de divergências.

A vertente radical, por sua vez, explica o autor, prima pelo imediatismo e, conseqüentemente, tem suas probabilidades de controle sobre os processos e resultados diminuídos. O radicalismo pressupõe uma mudança revolucionária (de impacto no curto e longo prazo), uma ruptura com o progresso natural das organizações, na tentativa de reagir à morte ou decadência dos sistemas. Nessa esfera, a reinvenção organizacional traduz-se na transformação, sem volta, de um aparato de valores, práticas e tarefas; na introdução de uma nova concepção de gestão (pautada na definição de uma visão de futuro inovadora); e na mobilização dos indivíduos no sentido de induzi-los a uma percepção positiva das alterações pretendidas. Por seu caráter radical, a mudança torna-se ameaçadora, podendo provocar reações de resistência.

2.1.2 O conhecimento e a participação: fatores de influência na mudança organizacional

Wood Jr. (2008a) traçando um paralelo entre a mudança nas organizações e a transformação da área de recursos humanos usou como pano de fundo um quadro que evidenciava as tendências declinantes e ascendentes da mudança no cenário organizacional. Este quadro foi proposto, segundo o autor, tendo como influência as opiniões de diversos autores⁷ (ver QUADRO 2).

⁷ DRUCKER, Peter. F. The coming of the new organization. *Harvard Business Review*, v. 68, n. 6, p. 45-53, jan./feb. 1998; MILLS, D. Q. *Rebirth of the corporation*. New York: Wiley, 1991; PETERS, T. *Prosperando no caos*. São Paulo: Harbra, 1989.; HANDY, C. *The age of unreason*. Boston: Harvard Business School Press, 1990; outros.

QUADRO 2
Tendências declinantes e ascendentes da mudança organizacional no contexto mundial

	Tendências declinantes	Tendências ascendentes
Características do trabalho	<ul style="list-style-type: none"> • reprodutibilidade • rigidez • divisão de tarefas • formação prévia • taylorismo • liderança autoritária 	<ul style="list-style-type: none"> • criatividade • flexibilidade • interfaces nebulosas, redundâncias e multiespecialização • aprendizado contínuo • multiplicidade de modelos • liderança representativa
Estruturas organizacionais	<ul style="list-style-type: none"> • hierarquia vertical, rede matricial • centralização • perenidade • aglutinação de funções 	<ul style="list-style-type: none"> • redução de níveis, grupos em redes • descentralização e autonomia • instabilidade como fator de evolução • terceirização
Características da Administração	<ul style="list-style-type: none"> • foco no capital • teorias quantitativas • distâncias capital-trabalho 	<ul style="list-style-type: none"> • foco nos recursos humanos e informação • visão comum, identidade e valores compartilhados • <u>colaboração, participação nos lucros</u>

Fonte: WOOD JR., 2008a, p. 271. Adaptado de WOOD, T. *Mudança Organizacional: ciência ou arte?* Dissertação (Mestrado) – Eaesp. São Paulo: FGV, 1992.

De acordo com o QUADRO 2, pode-se observar que, dos aspectos relativos à tendência ascendente da mudança, muitos vinculam-se direta ou indiretamente às dimensões do conhecimento e da participação, como: o aprendizado contínuo; a questão da criatividade; a descentralização e autonomia; a visão comum, identidade e valores compartilhados; e os grupos em redes. Com base nisso, observando a relevância de tais dimensões no contexto contemporâneo da mudança organizacional e com o intuito de subsidiar as discussões analíticas propostas para esta pesquisa é que as duas temáticas – conhecimento e participação – serão brevemente abordadas nesta parte do estudo.

O conhecimento nas organizações

A questão do conhecimento nas organizações foi ganhando força à medida que se verificou sua importância para a sobrevivência e competitividade daquelas. De acordo com Vasconcelos (2001), em detrimento da diversidade de autores que abordam a literatura da gestão do conhecimento, todos caminham em convergência a um ponto comum: o reconhecimento de que o conhecimento é um ativo na empresa e o entendimento de que as

organizações alcançarão seus diferenciais no mercado “com base naquilo que sabem (p.99)”. Porter (1998), um dos precursores na defesa do uso da informação enquanto recurso estratégico para as empresas, considerou que o fundamento da competitividade empresarial relaciona-se à produção e à assimilação do conhecimento.

A conceituação do termo conhecimento, segundo Spender (2001), é algo muito difícil de se fazer, principalmente pelo caráter fluido do tema. Para o autor, há dois ramos de estudos sobre o conhecimento: um que se refere ao conhecimento como um objeto (algo que pode ser comprado, vendido, criado) e outro que lida com a temática de uma maneira mais processualística, enfatizando-se o processo de criação da mesma.

De acordo com von Krogh e Ross (1995) e Venzin, von Krogh e Ross (1998) são três as abordagens epistemológicas do conhecimento: (1ª) a cognitivista - o conhecimento, compartilhado com facilidade no ambiente organizacional, é representado universalmente por meio de dados, sendo entendido como uma entidade fixa; (2ª) a conexionista - o conhecimento encontra-se nas ligações estabelecidas entre os especialistas e se direciona em função da busca por solução de problemas. Neste campo analítico, a rede comunicações torna-se indispensável; e (3ª) a autopoietica – o conhecimento se localiza na mente, corpo e nos sistemas sociais.

De uma maneira menos analítica e mais aplicativa da temática, Davenport e Prusak (2001) consideram que o conhecimento organizacional é:

“(…) uma mistura fluída de experiência condensada, valores, informação contextual e insight experimentado, a qual proporciona uma estrutura para a avaliação e incorporação de novas experiências e informações. Ele tem origem e é aplicado na mente dos conhecedores. Nas organizações, ele costuma estar embutido não só em documentos ou repositórios, mas também em rotinas, processos, práticas e normas organizacionais (p. 6)”.

Drucker (1994), por sua vez, reconhece que um dos grandes desafios enfrentados pelas organizações da sociedade do conhecimento relaciona-se exatamente à capacidade de se criar práticas sistemáticas voltadas para a gestão da autotransformação.

Para Freire (1996), o conhecimento deve ser entendido como tudo aquilo que se sabe, aprendido por dedução ou indução, e que, de alguma maneira é absorvido pelo saber humano. Além disso, o autor considera que, ao ser criado, o conhecimento novo assume

necessariamente o lugar do antigo e, conseqüentemente, se dispõe a ser ultrapassado por outro no futuro.

Nonaka e Takeuchi (1997), precursores na discussão sobre a criação do conhecimento, defendem a tese de que o conhecimento de alto valor organizacional deve levar em consideração o seu caráter tácito, o dinamismo no qual se encontra inserido (interação social) e a perspectiva humana. Os autores estabelecem convergências e divergências entre o conhecimento e a informação. Para eles:

“(...) o conhecimento, ao contrário da informação, diz respeito a *crenças* e *compromissos*. O conhecimento é uma função de atitude, perspectiva ou intenção específica. (...) ao contrário da informação, está relacionado à ação. É sempre o conhecimento “com algum fim”. (...) o conhecimento, como a informação, diz respeito ao significado. É específico ao contexto relacional (p. 63)”

De acordo com os autores, o sucesso das empresas japonesas deve-se, especialmente, à capacidade dessas organizações de desenvolver inovações contínuas e assimilar em seu contexto as dimensões internas e externas do conhecimento (dimensões tácitas e explícitas) – sendo capazes de gerar um novo conhecimento, difundi-lo no ambiente organizacional e inseri-lo nos produtos, serviços e sistemas.

O conhecimento explícito, entendido como algo estático que pode ser processado por um computador (armazenado em um banco de dados e facilmente gerenciado pelas tecnologias da informação), é reconhecido por Nonaka e Takeuchi (1997) como sendo apenas a “ponta do *iceberg* (p. 7)”. Para eles, a aliança entre este tipo de conhecimento e o conhecimento tácito – aspectos subjetivos da compreensão humana (conclusões, *insights*, palpites, ideais, valores e emoções) - é fundamental para a criação do conhecimento. Tal criação acontece a partir de um processo de expansão e conversão, qualitativa e quantitativa, do conhecimento interno e externo de quatro formas distintas: (1^a) conhecimento tácito convertido em conhecimento tácito (socialização); (2^a) conhecimento tácito convertido em conhecimento explícito (externalização); (3^a) conhecimento explícito convertido em conhecimento explícito (combinação); e (4^a) conhecimento explícito convertido em conhecimento tácito (internalização).

A produção efetiva do conhecimento, segundo Nonaka, Toyama e Konno (2002), depende de um contexto adequado, denominado pelos autores de *ba*. O conceito de *ba* pode ser entendido

como uma plataforma, necessária para a criação do conhecimento, que busca promover uma fusão entre o espaço físico (ex. sala de reunião), o espaço virtual (ex. ferramentas de TIC) e o espaço mental (ex. idéias e modelos mentais, frutos de interação).

Para os autores, são quatro os formatos de *ba*: *originating ba* (é a base para criação do conhecimento. Este se origina por meio do compartilhamento dos sentimentos, emoções, experiências e modelos mentais que ocorre no processo de interação face a face dos indivíduos); *dialoguing ba* (desenvolvido conscientemente a partir do *originating ba*, representa a conversão das experiências e habilidades compartilhadas, por meio do diálogo, em conceitos comuns); *systematizing ba* (define-se como uma interação coletiva ou virtual, representando o processo de sistematização do conhecimento explícito que foi gerado, podendo fazer uso das tecnologias da informação); e *exercising ba* (a internalização do conhecimento, ou seja, o conhecimento que foi socializado, combinado e sistematizado é novamente internalizado). Para fins desta pesquisa, esses formatos servirão apenas para orientar a análise feita sobre o conhecimento no processo estudado aqui.

Embora as discussões sobre o conhecimento e sua importância para a organização não se findem, acredita-se que as abordagens descritas nos parágrafos anteriores já sejam suficientes para subsidiar o entendimento de que a priorização desta temática no ambiente organizacional se faz necessária - não apenas para a execução de práticas cotidianas; mas principalmente, para o desenvolvimento dos processos de mudança.

Este estudo parte da premissa de que as diferentes formas de fomento e criação do conhecimento, em um cenário de modificações (sejam contínuas ou radicais), podem interferir diretamente na efetividade destas. Dessa maneira, o ato de mudar precisa ser precedido de mecanismos que fomentem a comunicação entre o conhecimento tácito e explícito e a partir disso criem novos conhecimentos capazes de explicar: o porquê, o para quê e o como da mudança organizacional.

Partindo-se da visão de Nonaka e Takeuchi (1997) - os quais reconhecem que o conhecimento (seja explícito ou tácito) é dinâmico e se inicia sempre a partir da figura do indivíduo para depois, por meio da interação deste com outros indivíduos e grupos, ser disseminado por toda a organização - esta pesquisa procurou compreender como os atores estudados entendiam as

motivações, finalidades e formatos da mudança na qual se encontravam inseridos. Em outras palavras, buscou-se verificar como o conhecimento foi adquirido e, ao mesmo tempo, recriado e socializado, no ambiente organizacional.

A questão participativa nas organizações

Na perspectiva humana e política da mudança, apresentadas por Motta (2001), pode-se verificar que maior ênfase foi dada à questão participativa. A defesa pela priorização desta temática nas organizações, ao longo dos processos de mudança, é feita por inúmeros autores. Kliksberg (2005), ao argumentar em favor da participação da sociedade na construção, implementação e avaliação de políticas sociais, utilizou como parâmetros de defesa, dentre outras teses, os resultados positivos (já comprovados em diversos estudos) do uso de práticas participativas no contexto organizacional. De acordo com ele, no cenário da gestão contemporânea, a participação se apresenta como essencial para a promoção de um ambiente desejável, interferindo nos fatores “confiabilidade” e “resultados”. Para Motta (2001):

“No entanto, a maioria das organizações, através de processos diversos de socialização, impõe conformidade, dependência, passividade e alienação a seus funcionários; ensina-os a restringir suas iniciativas, manter comunicações cautelosas, acomodar-se e não questionar práticas estabelecidas. A maioria das organizações guarda apenas um mínimo de consenso para evitar desagregação. O resultado é não só a frustração individual e o baixo nível de confiança entre os funcionários, mas, sobretudo, o desperdício de imensos recursos de criatividade e de contribuição humana. (...) A inovação está associada à capacidade organizacional de assegurar aos seus funcionários oportunidades para sugerir novidades e resolver problemas (p. 212)”. (grifo da autora).

“As pessoas se comprometem mais com as mudanças nas quais se envolvem desde o começo. Assim, favorecer formas participativas e interações democráticas, desde o desenvolvimento da idéia e o planejamento da mudança, faz os funcionários menos resistentes, mais realistas e cooperativos em relação à mudança (p.216)”. (grifo da autora).

Complementando a opinião acima, Bennis (1976) relata que o termo democracia no âmbito organizacional deve ser entendido como um aparato de valores, através do qual se rege o comportamento individual: liberdade de comunicar-se em detrimento dos aspectos hierárquicos e da divisão interna de poderes; maior confiabilidade no consenso e não na coerção e concessão para resolver conflitos; competência técnica e conhecimento como determinantes para influenciar as diretrizes organizacionais; e presença de um ambiente favorável à expressão emocional e de uma humanização do indivíduo, aceitando a realidade dos conflitos entre este e a organização. Refletindo sobre isso, pode-se inferir que, na

perspectiva do autor, democratizar organizações implica em instituir práticas mais participativas e comunicativas, onde são dadas ao indivíduo condições de se expressar livremente e de interferir nas diretrizes propostas.

Castro (1969), por outro lado, considerando a realidade histórica da administração pública brasileira, argumenta sobre a importância da participação do nível gerencial nos processos decisórios durante a formulação, implementação e avaliação das propostas de reformas no setor público:

Em minha opinião, e na de vários outros participantes e estudiosos de nossa evolução administrativa, foram a liderança por insulação e a orientação processualística as inadequações mais graves da estratégia de atuação dos órgãos ou grupos de pessoas incumbidos de reformas administrativas. Tivessem eles recorrido mais ostensivamente à participação – decisória, e não apenas executória – das lideranças do serviço público no processo das reformas e muitas de suas conquistas teriam perdurado, ganho legitimidade. (...). Não foi assim, porém. As chefias nunca se sentiram responsáveis pelas reformas anteriores e, conseqüentemente, não tiveram compromissos morais ou atitudinais com as tentativas de mudança. Se se pode dizer assim, as chefias tinham apenas compromissos legais, estatutários, para com as reformas. Tanto assim que, rompidos os compromissos legais ou com um governo, as chefias e assessorias glosaram, gradual mas inconstantemente, as diretrizes, critérios e princípios que com tanto esforço se conquistaram. (...). Essa participação, sempre viável, há de assegurar, tenho certeza, maior cometimento, maior entusiasmo, maior compromisso, enfim, das chefias com a reforma. É indubitável, a penúria financeira do funcionário público em geral. Minha experiência, contudo, tem-se sensibilizado para um outro tipo de penúria, freqüentemente negligenciado face à evidência quase afrontosa do problema financeiro. Refiro-me à penúria psicológica, à frustração diária, à sensação de inutilidade, “ao não saber para que serve”, ao sentir-se disponível, desnecessário (grifo da autora) (p.105-106).

De acordo com Codo (1996), as organizações refletem os anseios e demandas de sujeitos individuais e sociais que precisam compreender o seu universo e circuito de trabalho, bem como sugerir alterações no funcionamento e organização do mesmo. Se, de algum modo, tais anseios forem tolhidos, os sujeitos podem não se sentir à vontade para estabelecer relações de confiança e de comprometimento com o trabalho que desempenham.

Para além dessas dimensões do fator humano, estruturadas no ambiente de trabalho, bem como dos esquemas reducionistas da abordagem comportamental, compreende-se, nesta pesquisa, que os processos participativos organizacionais deveriam ser lidos como imprescindíveis - fundamentalmente, pelo fato de lidarem com o ser humano e suas complexidades.

Chanlat (1992), em sua análise sobre o indivíduo na organização, propõe a criação de uma antropologia no campo organizacional que considere todos os conhecimentos trazidos pelas inúmeras disciplinas que tratam da dimensão humana – ao invés de, como prioriza a vertente ortodoxa do comportamento, focalizar seus esforços em discutir mecanismos que tornem as pessoas mais contentes e com bom desempenho. Para o autor, o ser humano é singular, único enquanto espécie, um ser de desejos, pulsões e relações com o outro; o qual possui duas características essenciais – a capacidade de ação e de reflexão. Além disso, o indivíduo, que se encontra imerso em um determinado espaço e tempo (sendo, ao mesmo tempo, objeto e sujeito da sua ciência), possui habilidade de exprimir “em palavras a realidade, tanto interior quanto exterior, que se pode aceder ao mundo das significações (p.29)” – realidade que se distribui entre o social e o psíquico.

Esses aspectos, com que Chanlat (1992) descreve o ser humano, subsidiam este estudo no entendimento de que todo processo de mudança organizacional deveria priorizar a participação como fator relevante, não por causa de interesses micros direcionados para melhoria do ambiente de trabalho ou alcance de resultados; antes, pelo contrário, sua indispensabilidade deveria repousar sobre a perspectiva de que o ser humano é parte complexa e fundamental na construção e implementação de qualquer transformação organizacional.

2.2. Mudança enquanto inovação no setor público

A concepção de inovação encontra-se muito próxima do conceito de mudança. Há autores que não estabelecem distinções entre as duas abordagens – como o próprio Motta (2001), mencionado na subseção anterior.

Por outro lado, para Klering e Andrade (2006), o setor público, em função da natureza complexa de suas políticas, precisa promover inovações concretas, que conduzam a transformações efetivas. Por esse motivo, os autores entenderam que o ato de inovar na administração pública só poderia ser concebido quando associado à perspectiva de uma

mudança caracteristicamente transformadora. Apoiando-se na literatura sobre administração, a qual trabalha os conceitos de mudança, transformação e inovação, os autores consideraram que a idéia de inovação surgia exatamente da concepção da mudança. Desse modo, na tentativa de se ter uma melhor compreensão das dimensões emaranhadas a essa temática, eles analisaram as diversas abordagens teóricas sobre os processos de mudança.

De acordo com eles, embora todas as vertentes de mudança incorporassem o conceito de inovação, o pressuposto mais adequado para a gestão pública era o de que se associasse o conceito de *inovação no setor público à perspectiva de transformação radical*. Dessa maneira, com base nos estudos de Motta (2001), já abordados também na subseção anterior - responsáveis por analisar a natureza da mudança a partir dos seis panoramas organizacionais (estratégico, estrutural, tecnológico, humano, cultural e político) - Klering e Andrade (2006) agregaram um sétimo panorama analítico, o *controle* (foco em transparência e *accountability*), e definiram a inovação no setor público como sendo: *uma mudança de cunho radical que se justifica por fins estratégico, estrutural, humano, tecnológico, cultural, político e de controle*.

Com uma percepção menos incisiva e mais flexível, Spink (2006) argumenta que, antes de se analisar a concepção do que vem a ser inovação na gestão pública, é preciso entender o contexto no qual a mesma se desenvolve. Esta premissa, por si só, segundo o autor, inviabiliza a existência de um consenso acerca da temática e do seu conceito.

Dessa forma, para fins desta pesquisa, optou-se por estabelecer um equilíbrio entre os posicionamentos de Klering e Andrade (2006) e as argumentações de Spink (2006). Assim, o conceito de inovação no setor público validado para este estudo, em todo seu desenvolvimento e análise, será o seguinte:

inovação no setor público é uma mudança que - independente das suas abrangências (evolucionária versus revolucionária ou incremental versus radical) - ocorre na realidade da administração pública e se justifica tanto a partir de intervenções mais pontuais e graduais quanto por meio de transformações mais consistentes de caráter estratégico, estrutural, humano, tecnológico, cultural, político e de controle.

2.3 Inovação no setor público brasileiro: dimensões gerenciais e democráticas

Na opinião de Spink (2006), há dois tipos de abordagens, sutilmente distintas, usadas ao se analisar experiências de êxito na gestão pública. Uma delas, muito difundida, é a abordagem das melhores práticas, em que se compreende a experiência a partir de seus parâmetros de sucesso, os quais posteriormente acabam por se definir como padrões a serem seguidos, replicados. De acordo com o autor, um dos problemas vistos neste tipo de perspectiva é a ausência de compartilhamento e discussão sobre outras possibilidades de ações. A segunda abordagem, de caráter mais reflexivo e dialógico, refere-se à abordagem das inovações que identifica tais experiências como práticas emergentes, regadas por conhecimentos tácitos ou implícitos. Nesta perspectiva não existe a pretensão de se definir o melhor, mas sim entender e discutir todas as experiências como possibilidades de ações válidas e enriquecedoras; ou seja, como formas de mudanças ou melhorias das práticas públicas. Para Spink (2006), a probabilidade de diálogo entre as duas dimensões não só é possível como recomendável e desafiadora.

Segundo o autor, na tentativa de compreender os avanços produzidos pela esfera pública subnacional do país, foi instituído, em 1996, o Programa Gestão Pública e Cidadania, consolidado pela Fundação Getúlio Vargas em parceria com a Fundação Ford. O programa catalogou, até o ano de 2004, os relatos de, aproximadamente, 8.000 experiências inovadoras na gestão pública brasileira. Todos os anos uma série de candidatos, de todas as jurisdições e poderes subnacionais, inscreve seus projetos, programas ou atividades com o intuito de premiá-los como exemplos de inovação no setor público do país. O processo de seleção se dá por etapas: primeiramente, de 100 experiências semifinalistas, 30 são escolhidas e classificadas como pré-finalistas; destas são definidas 20 finalistas que formam “o conjunto de experiências exemplares do ano (p.25)”.

Spink (2006) com base em 100 experiências, destas classificadas como semifinalistas no Programa, realizou uma pesquisa com os gestores das mesmas a fim de compreender o que eles entendiam por inovação; bem como verificar em quais aspectos seus programas, projetos ou atividades inovavam em relação a experiências anteriores. A análise dos resultados levou em consideração o contexto no qual as respostas foram estabelecidas – “contexto da descrição

de um programa, projeto ou atividade e não de uma investigação sobre inovação como conceito (p.28)”. Nesse sentido, verificou-se que para os atores investigados a temática inovação foi explicada a partir dos seguintes temas:

- conjunto de soluções para os problemas vigentes;
- processo de mudança na forma de pensar a ação;
- processo novo de inclusão coletiva, a fim de desenvolver medidas de co-gestão;
- processo de maior integração entre atores, criando mecanismos de articulação e novos arranjos institucionais com os mesmos;
- conjunto de ações que priorizem a “humanização” de serviços existentes a um público, antes não atingido, ou, até mesmo, a extensão de um serviço;
- ações novas, jamais vistas;
- múltiplas temáticas.

Analisando a partir de uma perspectiva histórica, Farah (2006) faz uma leitura das inovações vivenciadas na administração pública brasileira. Para a autora, o ciclo de inovações na gestão pública do país se iniciou no governo de Getúlio Vargas, década de 1930, com a instituição de bases para consolidação de um novo papel para o Estado, o de desenvolvimentista e de articulador da formação de uma identidade nacional. Este período, juntamente com as décadas que se seguiram, foi marcado por um “processo de inovação institucional e de introdução de novas práticas na administração pública (p.43)”. Segundo a autora, as inovações ocorridas no setor público não decorreram somente da perspectiva competitiva, como é o caso do setor privado, mas se orientaram também por meio de “projetos de elites ou grupos de poder (p.43)”.

Um outro período apontado por Farah (2006) como palco de inovações na área pública brasileira foi a década de 1980, época que também priorizou a construção de novas instituições e práticas. Esses dois momentos de inovação no país, 1930 e 1980, pautaram-se, conforme a opinião da autora, não apenas na criação de novos mecanismos e instituições, mas também na superação de características graves advindas de tempos anteriores, relativas à própria administração da máquina pública, bem como de suas políticas. As inovações trazidas na década de 1980 foram respostas às demandas dos movimentos sociais, no período de 1970, que pleiteavam contra: centralização financeira e da tomada de decisão na esfera federal; perspectiva institucional fragmentada; formulação de políticas a partir da lógica clientelista; sociedade excluída de processos decisórios; inexistência de controle social e de avaliação das políticas públicas; dentre outros.

A autora relata que a partir de tais pleitos estabeleceu-se, nesta mesma época, uma agenda de reformas que se focalizava na democratização (democracia política e social) das políticas públicas e da administração pública, a qual priorizava como estratégias fundamentais: a descentralização e a participação da sociedade nos processos de elaboração e implementação de políticas. No final da década de 1970 e meados de 1980, algumas experiências locais já se destacavam com a adoção de práticas inovadoras pautadas na democratização. Segundo Farah (2006), foi nesse mesmo período que o uso do termo inovação surgiu em discursos formais, como o feito pelo governador Franco Montoro em 1986, sendo associado às perspectivas de descentralização e participação. Mas foi somente por meio da Constituição Federal de 1988 que as propostas instituídas pela agenda democrática estiveram legalmente estabelecidas.

Paralelamente às dimensões democráticas da mudança ocorrida no setor público brasileiro, a autora relata que, em função do grave cenário de crise fiscal no país, a agenda de reformas, proposta na década de 1980, agregou às suas prioridades a temática gestão, dando assim ênfase aos fatores de empreendedorismo e eficiência. E, neste sentido, tanto as dimensões democráticas da inovação como as vinculadas ao fator eficiência passaram a compor as experiências locais de gestão pública. Farah (2006) afirma que - não obstante os governos locais ora tendam para a adoção de práticas mais democratizantes, ora privilegiem a gestão dos recursos em busca da eficiência - não existe a possibilidade, na prática da administração pública, de se abordar ou contemplar apenas um desses parâmetros de inovação. Os dois

precisam ser priorizados, embora, dependendo do cenário político-institucional vigente, um possa receber mais atenção que o outro.

Para a autora, atualmente o uso do termo inovação na gestão pública já se difundiu e assumiu duas direções efetivas, uma voltada para a eficiência e outra para a democracia. Neste sentido, o ato de inovar foi associado, de um lado, à idéia de instituir mecanismos eficientes de gestão e, de outro, à idéia de promover condições adequadas para a consolidação da democracia, por meio da ação estatal e da melhoria na prestação de seus serviços.

A dimensão da inovação que se vincula à eficiência foi representada pelo processo das reformas gerenciais (tópico a ser tratado mais a frente). Segundo Farah (2006), os avanços gerenciais no setor privado (final dos anos de 1960 em países desenvolvidos) - provocados pela necessidade de adaptação da produção aos novos padrões de consumo, pela inserção de novas tecnologias e pela readequação das estruturas organizacionais tornando-as flexíveis - influenciaram as reformas gerenciais desenvolvidas no setor público; principalmente em relação à questão da flexibilidade. Osborne e Gaebler (1994) pontuaram que um governo inovador era aquele que utilizava práticas empreendedoras voltadas para maximização da produtividade e da eficiência.

A segunda dimensão de inovação, a democrática, como já mencionado originou-se dos movimentos sociais e adotou a descentralização e a participação como fundamentos básicos (FARAH, 2006). Essa busca pelo desenvolvimento democrático foi e é corrompida por contradições, envolvendo de um lado a estrutura estatal e de outro a sociedade civil. Dagnino (2002) observa que o Estado, por vezes, excessivamente autoritário, criou limitações para participação social. Nesse sentido, os atores defensores das práticas participativas, devido às relações precárias estabelecidas com os partidos políticos, optaram por buscar outros mecanismos que conduzissem a uma comunicação mais direta com a esfera estatal. Para a autora, a natureza dos conflitos que engendraram e, ainda engendram, esse diálogo sócio-estatal, comprometendo a qualidade da participação social nas decisões políticas, relaciona-se, dentre outros aspectos, com a forma como se faz a partilha de poder (Estado decide x sociedade executa), a insuficiência de qualificação técnica e política da sociedade civil e o fortalecimento do aparato tecnocrático.

De acordo com Farah (2006), ambas as perspectivas, gerencial e democrática, instituíram mecanismos de estímulo ao desenvolvimento de práticas inovadoras. Com ênfase na dimensão gerencial da mudança, foi criado em 1996, pelo governo federal brasileiro, o Concurso de “Inovações na Gestão Pública Federal”, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). E vinculado à dimensão democrática foi instituído, o já citado Prêmio para “Iniciativas Inovadoras de Governos Subnacionais” do Programa Gestão Pública e Cidadania.

A autora observa que, embora não haja consensos, a maior representatividade do campo das inovações no cenário brasileiro, seja de cunho gerencial ou democrático, encontra-se nos governos municipais, principais propulsores de tais práticas. De acordo com ela, em governos locais a inovação se desenvolveu a partir de dois eixos centrais:

(1) o eixo das novas políticas direcionadas para a democratização e para o fortalecimento da perspectiva de direitos

- definição de novos conteúdos e novos campos de atuação das políticas públicas, atingindo estas, segmentos populacionais atendidos anteriormente de forma periférica ou não atendidos pelos governos (foco na democratização do acesso);
- definição de novas maneiras de concepção das políticas públicas - “extensão de direitos por especificação, ao se voltar a atenção para segmentos como mulheres, negros, grupos indígenas, entre outros (p.63)”.

(2) o eixo dos novos formatos relativos à gestão, ao fornecimento de serviços públicos e aos processos decisórios

- inserção de novos atores e novos arranjos institucionais nos processos de elaboração e implementação de políticas públicas (foco na inclusão participativa da sociedade civil; no estabelecimento de parcerias com o setor privado, com o terceiro setor e com a própria comunidade para prestação de serviços; na criação de mecanismos de articulação intersetorial – integração das ações; na cooperação intergovernamental – ex. consórcios intermunicipais; e na formação de redes de atores e entidades);

- modernização e democratização da gestão a partir de ações como - descentralização do processo decisório (foco no servidor público) e das estruturas de decisão (tentativa de se aproximar a estrutura da unidade prestadora do serviço); formação e qualificação de servidor público; criação de mecanismos de simplificação e racionalização dos procedimentos; definição de instrumentos de avaliação de desempenho; outros.

A participação social na área pública

A questão participativa no que tange à inserção da sociedade nas decisões da esfera pública é defendida por diversos autores. Na percepção de Barnes (1999)⁸, o processo de deliberação deve levar em consideração o caráter igualitário e acessível a todos os que são aptos a participar. A forma de participação democrática deliberativa observa um processo de debates e reflexões que evidencia os conflitos, imersos numa problemática específica, e sugere caminhos diferentes para lidar com aqueles. Nesta perspectiva, a autora, entende que as questões conflitantes e as complexidades dos problemas sociais, bem como as adversidades dos atores, em busca por soluções, só serão resolvidas, de forma eficiente, com o uso da racionalidade comunicativa.

Para Cunill Grau (2005) “um compromisso com a deliberação respalda-se no reconhecimento de que existem diferentes juízos de valor afetando a elaboração de políticas públicas que necessitam de ser resolvidos preferencialmente através do diálogo ao invés do exercício de poder (p.33-34)”. A autora, ao mesmo tempo, em que entende ser necessário um profundo redimensionamento, ou ampliação, da democracia para se melhorar o controle social e, conseqüentemente, “converter a cidadania em sujeito direto de controle sobre a administração pública (p.28)”; também reconhece que há várias maneiras de se democratizar a gestão pública e, não apenas, por meio da “crença de que a participação cidadã nas decisões públicas satisfaz por si só (p.25)”. Para ela é admissível a idéia de que a própria construção da cidadania pode, em alguns momentos, “ser limitada pela participação cidadã nos assuntos públicos, não só porque eventualmente tem possibilidades de atenuar contra a sua eficiência, mas também de aprofundar as assimetrias na representação social (p.32)”.

⁸ BARNES (1999 *apud* Grau, 2005). BARNES, Marian. Researching Public Participation. *Local Government Studies*. London, v.25, n.4,1999.

Nesse sentido, na opinião dela, existem alguns limites para atuação de uma cidadania direta:

- dificuldades de se deliberar de forma clara sobre quem representa os cidadãos;
- existência de áreas da cidadania que são inatingíveis e, nesses casos, o mecanismo de representação social (democracia elitista – igualdade e pluralismo popular) torna-se a solução mais apropriada para dar voz àqueles que não podem exercitá-la;
- existência de “segmentos da própria administração pública que, pela natureza das suas atividades, não podem ser objeto de influência cidadã direta (p.43)”.

Em função desses limites, a conclusão de Cunill Grau (2005) é a de que, em muitas situações, o principal meio disponível à cidadania, para exercitar um controle direto sobre a administração pública, acaba por ser mesmo a transparência.

Sob um olhar mais pragmático e otimista, das realidades governamentais do mundo, em especial da América Latina, Kliksberg (2005) propõe seis teses em defesa de mecanismos de participação direta que permitam à sociedade tornar-se aliada do governo no processo de formulação, implementação e avaliação de suas políticas, principalmente as sociais. A primeira delas traduz a idéia de que a ação participativa gera resultados e, conseqüentemente, reproduz políticas mais eficientes, principalmente para o médio e longo prazo.

Para o autor, deve-se priorizar uma forma de participação real (não apenas simulações) que respeite os aspectos culturais e históricos dos diversos grupos sociais. Ele confirmou sua tese, usando dentre outros exemplos, um estudo, sob coordenação do Banco Mundial, acerca de 121 projetos de fornecimento de água potável para comunidades rurais - implementados nos continentes africano, asiático e latino-americano (ao todo 49 países). Os resultados dessa iniciativa (ver TAB.1) demonstraram que quanto maior o grau de participação dos beneficiários da política, maior também os níveis de efetividade dos projetos.

TABELA 1
Análise dos níveis de efetividade de 121 projetos implementados em três continentes
(africano, asiático e latino-americano) em função do grau de participação observado

Variável		Grau de participação dos beneficiários			
		Baixo	Médio	Alto	TOTAL de projetos
TOTAL de projetos	Baixo	21	6	0	27 (22%)
	Médio	15	34	5	54 (45%)
	Alto	1	18	21	40 (33%)
		37 (31%)	58 (48%)	26 (21%)	121 (100%)

Fonte: NARAYAN, Deepa. The contribution of People's Participation: 121 Rural Water Supply Projects. World Bank, 1994. Tabela reproduzida de KLIKSBURG (2005, p. 68).

A segunda tese proposta pelo autor apresenta as vantagens comparativas da participação em relação à: efetividade organizacional (gestão de programas e idéias inovadoras advindas do campo social); ao controle das políticas implementadas (monitoramento da execução, prevenção da corrupção e transparência); e ao apoio e aprendizagem social (sentido de propriedade, envolvimento, comprometimento mútuo, expectativas atendidas, e poucos índices de resistência). Todas essas vantagens, na opinião de Kiksberg (2005), podem fomentar avanços que são fundamentais para o desenvolvimento estatal em âmbito sócio-econômico – ou seja, para o alcance da sustentabilidade e da equidade.

O terceiro parâmetro utilizado pelo autor em defesa da participação disse respeito ao uso dessa prática no contexto organizacional, como já abordado anteriormente no campo deste estudo que tratou da participação nas organizações.

A quarta tese tratada por klicksberg (2005) não se refere diretamente a uma defesa, mas sim a uma constatação. Para o autor, a opção por adotar o mecanismo participativo enfrenta profundas resistências e interesses, como: os questionamentos acerca da eficiência no curto prazo (críticas aos custos e tempo despendidos); o enquadramento da prática em um reducionismo econômico (ênfase nas relações de custo-benefício), desconsiderando as contribuições subjetivas do processo (responsabilidade coletiva, visão compartilhada, valores de solidariedade, etc.); a priorização da cultura organizacional formal; a subestimação da capacidade da população carente (em termos educativos e culturais) de se “integrar aos processos de planejamento, gestão, controle e avaliação (p.89)”; os interesses clientelistas

(manipulação da comunidade); e a questão do domínio do poder (resistência na transferência de controle e no compartilhamento do poder).

A quinta tese associa-se à necessidade de se desenvolver, em prol da consolidação de práticas participativas, políticas e estratégias que garantam o fomento daquelas, como por exemplo, a geração de uma consciência pública acerca dos benefícios oferecidos pela participação. E, por fim, como que uma última reflexão o autor traz uma discussão sobre o papel dos instrumentos participativos na natureza humana, reconhecendo-os como condicionantes para a sobrevivência do homem – “o ser humano depende da participação”.

Neste sentido, finaliza-se a discussão sobre a participação social nos processos de mudança, entendendo que a priorização desta temática no setor público é importante e, por vezes, fundamental não só para o desenvolvimento da cidadania; mas principalmente, para o alcance de resultados mais próximos às demandas da sociedade. Acredita-se que o fomento da dimensão participativa em alguns setores, como o de políticas sociais – defendido por Kliksberg (2005), seja propício e adequado. No entanto, não é possível afirmar que estes condicionantes, necessariamente, encontram-se presentes em todos os setores. Algumas áreas do setor público abrangem assuntos com alto grau de especificidade e complexidade, em termos estruturais - como, por exemplo, o setor de infra-estrutura; e, em função dessas peculiaridades, entende-se que as mesmas podem ter maiores dificuldades ou, até mesmo, não serem suscetíveis a uma participação cidadã mais direta.

Dessa maneira, ainda que a participação social, em determinados contextos, não seja possível em sua integralidade – no que tange à construção, implementação e avaliação de políticas públicas – acredita-se que a sua priorização seja benéfica em, pelo menos, um desses processos. Somando-se a isso, por fim, considera-se que a opinião apresentada por Cunill Grau (2005), em relação às limitações participativas no âmbito social, deva atuar como um ponto de equilíbrio entre: a “defesa da relevância e indispensabilidade de uma participação mais direta da sociedade” e o “entendimento das restrições participativas” - as quais, por vezes, podem não favorecer um bom desempenho da administração pública.

3 MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

3.1 As reformas brasileiras: avanços e retrocessos

Castro (1969) caracterizou as reformas brasileiras, ocorridas até o final da década de 1960, como movimentos amparados por um projeto ou “lei geral de reforma (p.95)” e limitados temporalmente e socialmente (términos de governos). Corroborando com as idéias de Castro (1969), Souza (1994) argumentou, que até o início do decênio de 1990, as reformas brasileiras caracterizaram-se por seu caráter estrutural, aproximando-se das perspectivas de uma mudança organizacional clássica (ênfase excessiva em autoridade e funções). Para o autor, a modernização do setor público no país, ao contrário do que vinha sendo feito, deveria transitar de um modelo puramente estruturalista para um outro em que “variáveis e valores do ambiente (p.29)” fossem levados em consideração. De um modo geral, ele argumenta que as reformas administrativas brasileiras (a partir das figuras dos seus tomadores de decisão) foram implementadas com base na crença de que a adoção de medidas formais, documentadas, já garantiriam a condução efetiva do processo da mudança.

Além das considerações críticas às reformas ocorridas no país, alguns autores, em épocas diferentes, observando a evolução histórica das experiências reformistas brasileiras, ousaram propor diretrizes básicas, para serem seguidas em quaisquer processos de modernização. Na opinião de Ramos (1981), algumas estratégias deveriam ser definidas para se estabelecer um consenso em relação aos principais caminhos a se seguir, durante a implementação da mudança, ou reforma, no setor público no Brasil. O autor sugere a definição de uma metodologia de modernização, pautada nas seguintes perspectivas:

- *direcionamento para objetivos* – maior ênfase na eficácia dos resultados e não somente na eficiência dos processos (abordagem processualística). As atividades de modernização voltadas para os objetivos e metas pretendidas;
- *harmonia e simultaneidade das áreas de intervenção (recursos humanos, tecnologia e estrutura) na ação reformista* – preocupação com a não superposição de uma área em

detrimento da outra. Deve haver um equilíbrio e esforço entre as áreas de modo que as ações de modernização propostas para estas induzam o equilíbrio e interdependência entre as mesmas;

- *foco nas atividades finalísticas* – as ações de modernização deixam de ser processualísticas, focadas nas atividades-meio, e passam a se preocupar com o interesse público, atividades fins;
- *ênfase na gerência participativa* – preocupação em se incentivar dirigentes e dirigidos a corroborarem com a mudança. Proposta de uma “co-gestão ativa e real (p.183)” em detrimento do insulamento burocrático;
- *priorização de ações graduais* – atuação direcionada a alguns campos específicos o que facilita o entendimento das prioridades e o processo de definição de soluções para os problemas; ao invés de uma abrangência de atuação global (atenção a várias frentes);
- *delimitação do papel da consultoria externa* – a modernização deve ser desenvolvida de forma endógena, com a participação de todos. Cabe à consultoria externa dimensionar, a partir do conhecimento da realidade organizacional, as alternativas de intervenção possíveis, não buscando produzir soluções ideais.

Numa abordagem semelhante a de Ramos (1981), Velloso *et al.* (1991), apresenta alguns mecanismos, considerados por ele de suma importância para o desenvolvimento de uma reforma, baseada em uma estratégia gradual e seletiva, conforme mostra o QUADRO 3.

QUADRO 3
Mecanismos essenciais ao desenvolvimento de uma reforma no Brasil

Mecanismos	Especificações
Mecanismo 1	- Constituição de um núcleo interventor – principal agente de mudança, composto por: uma comissão formada por pessoas de notório saber, especialistas, representantes governamentais e privados, etc; um órgão do executivo responsável pela modernização da administração pública; uma escola superior de administração pública para subsidiar o governo de mão-de-obra qualificada; secretarias gerais dos ministérios; e um grupo dirigente (grupo de elite).
Mecanismo 2	- Adoção dos seguintes métodos de gestão: a) planejamento estratégico (rever os rumos do desenvolvimento); b) enquadramento dos principais serviços (a serem concebidos) no formato de projeto, os quais deverão ter seus recursos, finalidades, “filosofia de atuação (p.108)” e formas de avaliação periódica definidas com clareza.
Mecanismo 3	- Formulação de um plano de carreira novo e o uso de instrumentos motivacionais direcionados ao servidor público.
Mecanismo 4	- Priorização de estruturas com alto grau de flexibilidade, deixando de lado os parâmetros departamentais e assumindo o enfoque de gerenciamento de projetos.
Mecanismo 5	- Adequação de instrumentos de avaliação e controle (acesso a informações e prestação de contas) ao formato de “análise de resultados e desempenho (p.109)”, com a definição de indicadores.
Mecanismo 5	- Uso de recursos advindos de fontes externas (não do exterior) ao governo federal, como por exemplo, de bancos de desenvolvimento e outras financiadoras.

Fonte: VELLOSO (1991). Elaborado pela autora.

As reformas administrativas são normalmente entendidas como programas formulados com o intuito de produzir uma elevação na *performance* da administração pública, introduzindo para isso ganhos de racionalidade na gestão de finanças e mudanças institucionais, voltadas para as estruturas de controle, gestão e delegação dentro do arcabouço burocrático do Estado (REZENDE, 2002).

Embora não se tenha a pretensão, neste estudo, de explorar as diferenças entre reforma administrativa e Reforma do Estado, parece interessante mencionar brevemente os pontos-chaves de tal distinção. Azevedo (1999) considera de suma importância ter o entendimento do grau de abrangência que esta possui em comparação àquela. Para o autor, a Reforma do Estado - palco de inúmeras transformações e propulsora de mudanças institucionais na ordem global - deve ser compreendida como um processo de intervenção, caracterizado pelo rompimento do pacto social; isto é, a reforma acontece quando ocorre “uma redefinição qualitativa do escopo do que se considera bem público (amplitude ou redução) e/ou mudanças significativas na forma de produção e oferta desses bens (p.114)”. E é adotando como pressuposto essa concepção que ele afirma ter ocorrido no Brasil, durante o século XX,

apenas três Reformas de Estado. Pinho (1999) e Gaetani (2003) corroborando com a opinião de Azevedo (1999) apresentam esses três momentos:

1º) formação do Estado Novo, governo Vargas (1930), com a inserção da burocracia moderna (modelo ideal weberiano) em substituição à burocracia patrimonialista;

2º) período militar (1967): criação de um novo formato organizacional – administração direta e indireta (empresas estatais, fundações e autarquias), a criação de mecanismos de controle, a profissionalização dos servidores públicos e a defesa de princípios como descentralização, delegação e desburocratização;

3º) década de 1990: abertura do mercado, privatizações e a Reforma do Aparelho do Estado, de cunho gerencialista - proposta no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), sob coordenação do então ministro Bresser Pereira.

Numa perspectiva mais crítica, Paula (2005b) apresenta uma análise diferente sobre o processo de reformas no Brasil. Segundo ela, a gestão pública brasileira sofreu influência de duas vertentes dicotômicas, ainda em desenvolvimento – a gerencial e a societal. A gerencial iniciada no governo FHC, sob as bases da *New Public Management*, e a societal originária dos movimentos sociais advindos da redemocratização e das lutas em combate à ditadura.

Corroborando com Paula (2005b), Farah (2006) também analisa a evolução da administração pública brasileira tendo em vista dois focos de mudanças, conforme já relatado anteriormente – (1) a natureza democrática da mudança e (2) o processo da mudança – eficiência.

Para uma melhor compreensão dessas diferentes análises, as subseções que se seguem tratarão de maneira mais detalhada as reformas nacionais, a começar pela ocorrida na década de 1930. Posteriormente, será abordada a temática reforma gerencial, traçando-se um breve paralelo entre as experiências do gerencialismo em países latino-americanos e, por fim, apresentar-se-á as experiências brasileiras da década de 1990. Por último, propõe-se uma rápida análise com o intuito de clarificar as diferentes dimensões presentes nas duas perspectivas de reformas do setor público brasileiro, definidas por Paula (2005b), a gerencial e a societal.

3.1.1 A reforma da década de 1930

A década de 1930 foi marcada, no âmbito econômico, por uma participação crescente do Estado nas indústrias de base, a fim de estimular o desenvolvimento do país e, na esfera institucional, pela criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) - estrutura destinada à modernização da máquina pública (AZEVEDO, 1999). Segundo Ramos (1981), a grande preocupação do Estado àquela época voltava-se para duas questões: primeiramente, a melhoria da prestação de serviços e dos seus índices de eficácia, uma vez que o cenário administrativo era precário, com alta incidência de nepotismo; e em segundo lugar os níveis de crescimento do país, já que a economia dependia essencialmente do setor agrícola.

Nesse contexto, foi que Getúlio Vargas iniciou um processo, na opinião de Torres (2004), revolucionário, de reconstrução do Estado brasileiro, especialmente depois do Estado Novo (1937), marcado por - “fechamento do Congresso Nacional, a outorga de uma nova Constituição e a supressão dos partidos políticos (p.147)”. O autor ainda explica que tais mudanças provocaram transformações significativas na administração pública do país. Segundo ele, a criação do DASP, respaldada nos preceitos da burocracia *weberiana* (meritocracia, distinção entre o público e privado, centralização, normas rigorosas, hierarquia, etc.), tinha a intenção de fornecer ao Estado condições adequadas de racionalidade e eficiência. O rápido fortalecimento desse departamento, juntamente com a excessiva centralização política e administrativa, fez com que estruturas iguais, os Daspinhos, fossem criadas e replicadas nos estados federados. Um grande marco desse período refere-se à criação das agências estatais, que de 1940 a 1945 totalizavam um número de 21 unidades descentralizadas.

Wahrlich (1974) caracterizou a reforma da década de 1930, desenvolvida em um contexto de sistema fechado, como estritamente globalista, autocrática e direcionada mais para a transformação dos meios (atividades-meio) do que para a mudança dos fins (atividades finalísticas). Acreditava-se que a implementação dos fins seria melhorada a partir do aprimoramento dos meios. A autora resume o campo de atuação da reforma em quatro áreas: 1 – pessoal (principal ponto de apoio foi a meritocracia); 2 – material (processos de

simplificação e padronização); 3 - orçamentária (leitura do orçamento como um plano e criação de mecanismos para gerir este instrumento); e 4 – estrutural-racional (processo de revisão das estruturas e racionalização dos métodos).

A derrocada desse ciclo reformista ocorreu por inúmeros motivos. Uma das causas, apontadas por Torres (2004), refere-se ao fato de que a estrutura burocrática, pretendida na reforma, demandava uma qualificação profissional que, há época, não existia, devido aos efeitos perversos do patrimonialismo. Além disso, o autor pontua que a criação dos Daspinhos acabou por promover um enrijecimento na estrutura do DASP. Já na opinião de Wahrlich (1974), dois aspectos foram cruciais para o colapso da reforma - o modelo autoritário no qual a mesma foi implementada e a excessiva ênfase dada às atividades de administração geral (atividade-meio).

3.1.2 A reforma de 1967

A reforma de 1967 foi responsável pela indução de várias idéias importantes, que posteriormente seriam absorvidas em reformas gerenciais no país. Embora o governo de JK tenha trazido inúmeras contribuições e inovações para a administração pública, acredita-se que a reforma tenha efetivamente ocorrido no governo militar (PINHO, 1999; GAETANI, 2003). Para Torres (2004), a reforma de 67 foi similar à ocorrida na década de 1930 em, pelo menos, três aspectos: o papel estatal na questão econômica, o autoritarismo do regime político e a separação da administração pública em duas vertentes distintas (administração direta e indireta).

A implementação da reforma foi subsidiada por um diagnóstico acerca da situação da administração pública brasileira, produzido pela Comissão Amaral Peixoto, pertencente ao Ministério Extraordinário. O diagnóstico detalhava gargalos na administração pública federal que precisavam sofrer intervenção. O excesso de centralização decisória e política e a insuficiência de coordenação adequada para executar as ações governamentais eram, na opinião de Gaetani (2003), os principais problemas. O autor relata que o governo, então

vigente, de Castello Branco fez a opção por tratar o assunto com bastante zelo – o qual se evidenciou a partir da criação da Comissão de Estudos Técnicos para Reforma Administrativa (Comestra) e da disponibilização de representantes de notório saber da inteligência nacional para auxiliar no processo. Em função de desentendimentos entre duas forças políticas com visões distintas, Hélio Beltrão e Teixeira Dias, a Comestra foi extinta depois de quase um ano de funcionamento. De um lado, Hélio Beltrão sustentava-se na defesa de princípios de descentralização, delegação e desburocratização - concepções advindas do *liberation management*. De outro, Teixeira Dias (aliado a Roberto Campos) defendia a integração dos processos de planejamento, bem como da atividade orçamentária-financeira. Não obstante as duas teses fossem complementares, Beltrão e Teixeira Dias fortaleciam suas diferenças devido às incongruências políticas e às divergências de personalidade.

Ao fim de 1965, sob responsabilidade de Teixeira Dias, dois Decretos-leis (nº 199 e nº 200) resumiam as principais iniciativas que consolidariam a reforma, as quais eram: articulação das atividades de planejamento, orçamento e finanças; inserção da perspectiva de controle interno e externo (transitando de *ex-ante* para *ex-post*); instituição de formas organizacionais diferenciadas entre administração direta e indireta; criação de mecanismos de carreiras na tentativa de contribuir para o fortalecimento do profissionalismo na administração pública; e a constituição de um órgão específico responsável pela condução da reforma administrativa. De acordo com Torres (2004), o Decreto nº 200 respaldou-se a partir de cinco princípios norteadores da administração pública: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências e controle.

Uma análise dos critérios estratégicos, utilizados tanto no período de formulação quanto de implementação da reforma de 1967, apresentou as principais características desse processo de mudanças (WAHRLICH, 1974):

- adoção de um caráter sistêmico (integração e interdependência);
- perspectiva gradual e seletiva na execução das ações;
- uso de assistências técnicas (consultorias e convênios);

- orientação dominante para eficácia em um contexto de sistema aberto.

Quanto às críticas a esse período, Torres (2004) considera que um dos pontos negativos da reforma de 1967 refere-se ao fato de que enquanto a administração direta não recebeu uma devida atenção, principalmente no tocante aos investimentos e sucateamento de pessoal; a administração indireta foi muito beneficiada com incentivos tecnológicos e financeiros. Outros dois pontos negativos apontados pelo autor relacionam-se à não consolidação de uma carreira de alto escalão - que priorizasse a formação e desenvolvimento de administradores públicos na esfera da administração direta - e ao insulamento burocrático da alta cúpula da administração indireta. E, por fim, ele relata uma última falha que foi a inexistência de controle por parte da sociedade civil, o que, por sua vez, contribuiu para que a administração pública sofresse um isolamento prejudicial ao seu funcionamento.

Uma última abordagem crítica diz respeito à natureza da mudança produzida. Segundo Souza (1994) a reforma produzida na década de 1960, representou um tipo de concepção clássica de mudança organizacional, pois embora tenha dado alguma ênfase aos fatores comportamentais, destinou-se quase que exclusivamente aos aspectos funcional-estrutural.

3.1.3 Reformas de cunho gerencial

O cenário, durante as décadas de 1980 e 1990, era de crise econômica (fiscal), crise de governabilidade (falência do *Welfare State*) e crise administrativa (sinais de esgotamento da máquina pública devido aos excessos burocráticos). Países desenvolvidos buscavam incessantemente respostas rápidas para resolver os problemas latentes ocasionados por tais crises. Nesta direção, Inglaterra e Estados Unidos, subsidiados por um favorável panorama político (governo conservador e republicano, respectivamente) contrário aos ideais do *Welfare State*, deram início a um processo de reconstrução do papel do Estado. Deixando de lado o enfoque intervencionista, os dois governos introduziram modificações na máquina pública, dando à esfera estatal uma vocação mais reguladora e menos dominante da lógica econômica. Práticas gerenciais, como flexibilização, redução de custos, busca de eficiência,

descentralização, avaliação de desempenho, planejamento estratégico e contratualização, foram assimiladas à realidade da administração pública (ABRUCIO, 1999).

Entrava em cena o modelo gerencial puro, *New Public Management* (NPM), que tinha como função precípua reduzir ao máximo os efeitos perversos do modelo burocrático. A NPM, de acordo com Paula (2005b), baseou-se nas crenças do progresso social, condicionado aos aumentos da produtividade econômica, e dos efeitos positivos que poderiam ser gerados sobre os índices de produtividade, caso houvesse a inserção de tecnologias sofisticadas e do *management*.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), na tentativa de elucidar um conceito mais abrangente para NPM enumerou alguns traços semelhantes, comuns à reforma, não obstante tenha reconhecido o perigo eminente de se simplificar a gerência pública a um modelo pré-concebido. Dentre os traços considerados, identificados como resultados almejados pela gestão pública, podem-se apontar: a busca pela flexibilidade, a garantia de desempenho e controle satisfatório, a legitimação da responsabilidade, o desenvolvimento de competências, a qualidade dos serviços públicos ofertados, a melhoria da gestão de recursos humanos e da regulamentação, o fortalecimento institucional do aparato estatal e a exploração de tecnologia de informação (ORMOND e LÖFFLER, 1999).

Inúmeras críticas foram tecidas ao gerencialismo, principalmente no que se refere à separação entre administração e política e à priorização da eficiência em detrimento da efetividade - qualidade dos serviços ofertados (ABRUCIO, 1999). Cunill Grau (2005) sustenta a idéia de que a NPM representou uma reedição da separação entre administração e política. Embora estivesse estruturada sob as bases da administração burocrática pré-existente, a NPM se propunha a estabelecer objetivos estratégicos, com um corpo de funcionários neutros, substituindo assim os fundamentos hierárquicos e normativos existentes pelas noções de discricionariedade, responsabilidade e resultados. Mediante o admitido relaxamento de controles, a presença de um serviço público profissional e de um governo capacitado para a condução política sobre a administração pública tornou-se premissa fundamental para consolidação da NPM. Neste sentido, os países dispostos a recriar essas práticas de modelo de controle, sem possuírem as premissas necessárias, poderiam enfrentar dificuldades.

Ormond e Löffler (1999) constataram que países que se sujeitaram ao processo de implementação das idéias centrais desse modelo (como Bulgária, Hungria e Eslováquia), passaram por problemas estruturais, que iam desde questões relativas à redução da capacidade de formulação e implementação das políticas públicas até à insuficiência de servidores públicos, devido ao alto índice de rotatividade nos níveis hierárquicos mais elevados.

Em decorrência das críticas, adaptações paralelas foram desenvolvidas e formatadas em novas propostas de gestão, não excludentes ao modelo gerencial puro. A primeira delas, *consumerism*, focou a efetividade como primazia e posicionou o cidadão como sendo um cliente; um consumidor dos serviços ofertados com a função de cobrar e controlar a qualidade das políticas públicas. Bastante criticado também, o *consumerism* abriu espaço para uma nova vertente, o *public service orientation*. Esta corrente foi proposta na perspectiva de inserir conceitos mais abrangentes à gestão pública, como: *accountability*, equidade e justiça. Além disso, trouxe maior complexidade ao termo cidadão que, ao contrário de ser resumido a um mero consumidor, teve a noção de responsabilidade coletiva agregada ao seu papel (ABRUCIO, 1999).

A NPM também alcançou os países latino-americanos. De acordo com Marini (2002), a adoção do gerencialismo na América Latina reuniu em grande medida características e orientações semelhantes: criação de instrumentos para aproximação e melhoria do relacionamento entre Estado e sociedade (controle social, maior participação, criação de parcerias com o terceiro setor e melhoria dos serviços); estabelecimento de ajustes legais necessários para garantir maior flexibilidade e alcance dos resultados, bem como para minimizar os problemas ocasionados pelo excesso burocrático; racionalização econômica tendo em vista o alcance da eficiência e da responsabilidade fiscal do Estado; mudanças institucionais nas estruturas organizacionais de modo a cooperar para a consolidação do planejamento estratégico, dos contratos de gestão, do desenvolvimento de tecnologias da informação e da terceirização de alguns serviços; profissionalização dos servidores (instrumentos de avaliação de desempenho e de ajustes remuneratórios); e modernização da máquina administrativa.

O autor relata que a disseminação da NPM na América Latina talvez se explique pelo fato dos países latino-americanos possuírem os mesmos elementos que justificaram e provocaram o

início do movimento gerencialista. Os elementos são os seguintes: crise fiscal, forte cultura patrimonialista, excesso de práticas burocráticas e desempenho deficitário, tanto na qualidade das políticas públicas quanto na quantidade de serviços ofertados. O QUADRO 4 mostra as especificidades das reformas gerenciais em países latino-americanos, bem como as diretrizes e objetivos que conduziram às mesmas.

QUADRO 4
Reformas gerenciais: breve relato das experiências latino-americanas

Países	Especificidades
Uruguai	Reforma iniciada em 1995. Principais objetivos: promover mudanças nas áreas de seguridade social, educação, sistema político, cidadania e administração pública. Principais ações: reestruturação organizacional, contratos de gestão, reorganização do sistema de compras governamentais, desenvolvimento do servidor (capacitação), melhoria do serviço de atendimento à sociedade e gestão de regulações.
Chile	Reforma diferenciada, pois o Chile não enfrentava problemas em relação à crise fiscal, à corrupção e à adequação do tamanho estatal. A linha orientadora da reforma era – “o Estado a serviço da cidadania”. Adoção significativa de instrumentos da Nova Gestão Pública: planejamento estratégico, acordos de modernização, controle de performance por meio de indicadores e avaliação de programas, articulação entre remuneração e desempenho. Principais iniciativas desde 1998: instituição do “Sistema de Gestão Estratégica Governamental”, investimento na qualificação dos servidores, bem como na formação da liderança gerencial e de uma nova dimensão cultural, submissão dos programas estatais à avaliação pública, instituição de programas de qualidade e melhoria dos sistemas de informação e compras eletrônicas.
Peru	A finalidade da reforma era consolidar o Peru enquanto um Estado Democrático, bem como promover melhorias na administração pública. Além da melhoria dos serviços, outras questões foram priorizadas como: descentralização e desconcentração, transparência, ampliação da participação cidadã, aperfeiçoamento do planejamento estratégico e qualificação dos servidores.
Nicarágua	Reforma iniciada em 1994 com objetivo de desenvolver uma administração pública moderna, pequena, forte e eficiente. Para tanto foram definidas as seguintes ações como impulsionadoras: diagnóstico orgânico funcional das instituições do Executivo; e análises setoriais e definição de uma estratégia voltada para gestão de processos, viabilizada através de contratos de gestão (Acordos de Reestruturação Institucional – ARIs).
Argentina	Reforma iniciada em 1983, dando seqüência ao processo de redemocratização do país. Uma das principais iniciativas voltou-se para o fortalecimento das carreiras administrativas através da criação do <i>Instituto Nacional de Administración Pública</i> (INAP). De 1989 a 1994, o país focalizou-se no combate ao déficit fiscal. De 1994 a 1999, mudanças estatais ocorreram devido à promulgação da nova constituição nacional e à criação de novos órgãos. Neste contexto, deu-se destaque à criação da <i>Unidad de Reforma y de Modernización del Estado</i> responsável pela elaboração do Programa de Modernização do Estado, o qual foi posteriormente substituído pelo Plano Nacional de Modernização do Estado. As finalidades desse plano resumiam-se em: mudanças institucionais (busca pela melhoria da qualidade dos serviços) e mudanças horizontais (modernização dos sistemas e qualificação dos recursos humanos).
Venezuela	A reforma iniciada em 1984 enfatizava a consolidação de um Estado democrático, moderno e eficiente. Principais diretrizes: a reforma política, a reforma judiciária e a descentralização. Mais tarde, nos anos que se seguiram, a reforma ganhou novos parâmetros. De 1994-1999, priorizou a definição de novos papéis estatais, a reforma política, a descentralização, bem como a busca pela eficiência e pela participação da sociedade. A partir de 1999, novas necessidades de reforma política surgiram e o tema descentralização desconcentrada esteve novamente em pauta, recebendo maior destaque a descentralização proposta para o setor educacional.
Guatemala	O Acordo de Paz celebrado em 1996 possibilitou a instituição da reforma na Guatemala. As principais diretrizes dessa reforma foram: modernizar e estabilizar a economia, promover uma reforma estatal integral, modernizar a máquina pública por meio de iniciativas voltadas para desenvolvimento tecnológico e de capital humano e promover descentralização estatal de modo integral.

Países	Especificidades
México	Em um contexto de grave crise fiscal, assim como em outros países latino-americanos, o México enfatizou sua reforma voltando-se para a área econômica. Neste sentido, a redução da máquina administrativa, as privatizações e a descentralização representaram bem tais iniciativas. Importante atenção foi dada também ao combate à corrupção. Contudo, foi somente no período de 1994-2000 que a temática reforma passou a ocupar agenda governamental, com a criação do Programa de Modernização da Administração Pública (Promap). O Promap tinha dois fins específicos: promover transformações na administração pública federal de modo a torná-la mais eficiente e eficaz e criar mecanismos para controle, prevenção e combate à corrupção e à impunidade. Além dessas iniciativas podem ser citadas algumas ações importantes voltadas para a profissionalização dos servidores públicos, a ética, a descentralização administrativa, a melhoria do atendimento aos cidadãos, o desenvolvimento do sistema de compras e a busca pela transparência.

Fonte: Marini (2002). Elaborado pela autora.

De acordo com Bresser-Pereira (1999), a adoção do gerencialismo no Brasil surgiu em meio a um quadro nacional e internacional crítico. Durante a década de 1990, somavam-se à frágil conjuntura de governança e governabilidade, o caos econômico de estagnação de renda *per capita* e de alta inflação e a crise de legitimidade política - aprofundada dentre outros fatores por causa do *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Mello.

Aliados a esses fatores, estavam os parâmetros patrimonialistas, clientelistas e excessivamente burocráticos da administração pública brasileira. Mediante tais pressões e com a ascensão do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) mudanças foram propostas. Temáticas como reforma política, reforma previdenciária, reforma tributária, abertura comercial e privatizações passaram a compor a agenda governamental. Entretanto, para que essas mudanças se consolidassem fazia-se necessária uma administração pública forte que se organizasse de forma mais racionalizada em busca de eficiência e resultados e que se legitimasse perante os cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 1999).

Para Torres (2004), no campo da gestão, as técnicas propostas para a reforma não representaram nenhuma novidade, pois desde a década de 1960, mecanismos de flexibilização, racionalização, desburocratização, descentralização e desconcentração administrativa já eram priorizados.

Na perspectiva de Gaetani (2003), o presidente FHC não almejava reformas estrondosas, pelo contrário, via necessidade de realizar apenas mudanças específicas e pontuais na administração pública de modo a promover uma maior articulação econômica do Estado com o mercado. Uma análise comparativa foi traçada pelo autor em relação às duas reformas gerenciais ocorridas na década de 1990 - a Reforma do Aparelho do Estado, coordenada por

Bresser Pereira, e a incorporada nos Planos Plurianuais, de 1996-1999 e de 2000-2003 (respectivamente, o “Brasil em Ação” e o “Avança Brasil”).

Em 1995, Bresser Pereira, a convite de FHC, assumiu o Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE). Tendo um enfoque de reforma constitucional, a Reforma do Estado proposta por Bresser ganhou significativo destaque na agenda governamental.

Fatores como flexibilidade, democracia aliada à eficiência, profissionalização de servidores públicos, descentralização, criação de agências de regulação, criação de indicadores de desempenho, controle de recursos, fortalecimento de mecanismos de controle e de mecanismos indutores de participação popular, foram induzidos e em certa medida priorizados neste processo de transformação. Na concepção de Bresser-Pereira (1999), todas estas iniciativas tinham como objetivo fundamental reduzir os índices de corrupção no país, bem como contribuir para o enfraquecimento do nepotismo e o fortalecimento da relação Estado-cidadão. Não se propunha uma mudança no curto prazo, mas entendia-se a reforma como um processo gradativo e adaptativo que se pautava sob três parâmetros – político, econômico e técnico. Estes três fatores aliavam-se a três atores maiores - Sociedade Civil, Mercado e Estado - os quais, por sua vez, deviam assumir novos papéis, essenciais para a construção dessa nova lógica.

Segundo o autor, desburocratizar e descentralizar eram as palavras-chaves para as melhorias dos gargalos presentes no país. De um lado, a eficiência e de outro a democracia, corroborariam juntas para a construção de uma reforma no Aparelho Estatal Brasileiro - uma reforma na forma de administrar. Uma das principais ações da reforma foi o investimento na formação de gestores públicos, no intuito de estabelecer uma maior legitimidade do servidor público no exercício do seu papel, bem como na prestação dos seus serviços. Além disso, temas como carreiras públicas e formas de ingressos nas mesmas também foram bastante debatidos.

Em detrimento dessas iniciativas, a Reforma do Aparelho do Estado sofreu várias resistências por parte do próprio governo. Eduardo Jorge, secretário-geral da Presidência e doutor em administração pública, apresentou discordâncias com Bresser, pois acreditava que as mudanças necessárias na administração pública brasileira não exigiriam alterações

constitucionais. A outra divergência adveio do ministro-chefe da Casa Civil que desconfiava das ações e intenções de Bresser com a reforma, temendo que o responsável pelo MARE angariasse maiores funções e competências, *a priori* sob responsabilidade de outros ministros. E, por fim, as áreas macroeconômicas estatais não deram apoio necessário a muitas das propostas apresentadas, por acreditarem que tais iniciativas continham críticas intrínsecas à política macroeconômica vigente na época. Mesmo com tantas pressões contrárias, a reforma constitucional proposta por Bresser foi aprovada. Entretanto, sua aprovação coincidiu também com a extinção do MARE e, conseqüentemente, paralisação ou esquecimento da reforma, passando assim o ministro a assumir outra pasta (GAETANI, 2003).

Na opinião de Torres (2004), as principais dificuldades enfrentadas pela reforma relacionavam-se com os seguintes fatores: as questões corporativas; as deficiências institucionais; os gargalos legais; as carências operacionais; os entraves da comunicação; e as questões culturais. O autor ainda analisou os avanços e retrocessos da reforma em diversos campos, conforme pode se observar no QUADRO 5.

QUADRO 5
Análise dos avanços e retrocessos da reforma gerencial brasileira

Campo de atuação	Avanços e retrocessos
Legal	<p><u>Avanços</u>: Emenda Constitucional nº 19 de 1998 – contribuições para a gestão pública (transparência, melhor funcionamento da máquina, garantias profissionais, valorização das carreiras, etc.).</p> <p><u>Retrocessos</u>: dificuldades de implementação das reformas previdenciária e tributária.</p>
Gestão	<p><u>Avanços</u>: os modelos de regulação por agência e a gradativa evolução da tecnologia da informação (controle social).</p> <p><u>Retrocessos</u>: desenvolvimento deficitário do modelo de organizações sociais.</p>
Recursos humanos	<p><u>Avanços</u>: terceirização dos serviços públicos, revitalização da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), “renovação dos quadros da alta administração e reestruturação de carreiras específicas (p.195)”, bem como ajustes salariais.</p> <p><u>Retrocessos</u>: ausência de clareza na definição e abrangência de carreiras, bem como da criação de cursos de aperfeiçoamento e qualificação; deficiências do sistema de avaliação de produtividades; e atenção insuficiente à questão de redistribuição física dos servidores públicos.</p>
Institucional e cultural	<p><u>Avanços</u>: atuação autônoma do Banco Central e a criação do Ministério da Defesa e da Comissão de Ética Pública em 1999.</p> <p><u>Retrocessos</u>: poucas mudanças no tocante ao aspecto cultural.</p>

Segundo relatos de Gaetani (2003), no primeiro e no segundo mandato de FHC, reformas, não vinculadas à proposta de Bresser, foram introduzidas por meio dos PPAs (Planos Plurianuais). Essas reformas carregaram em si um caráter estritamente tecnocrático e hierárquico e introduziram um trabalho integrado, ao longo de sua concepção e execução, entre especialistas do setor privado e do setor público. O primeiro PPA (1996-1999) recebeu o nome de “Brasil em Ação”, enquanto o segundo (2000-2003) foi reconhecido por “Avança Brasil”. Este último enfatizava a implementação de programas, os contratos de gestão e a integração entre planejamento e execução orçamentária-financeira. Pode-se dizer, no entanto que os dois PPAs produziram resultados que, paulatinamente, transformaram-se em “rotinas administrativas”, as quais aos poucos foram institucionalizadas. Além disso, o ciclo de reformas com os PPAs embora fosse vendido como inovador, respaldando-se na Nova Gestão Pública, trazia muitas propostas que já eram defendidas desde década de 1960.

De acordo com o autor, tanto a reforma proposta por Bresser quanto às reformas recorrentes dos PPAs voltaram-se estritamente para o “*locus* institucional” e não puderam ser reconhecidas enquanto “reformas implementadas”, mas sim como “reformas esquecidas ou alteradas” pelas mudanças advindas da descontinuidade administrativa.

3.1.4 Reforma de cunho societal

De acordo com Paula (2005b), a vertente societal, herdou influências dos movimentos sociais ocorridos no Brasil na década de 1960, mas foi somente no período dos anos 80, principalmente na época de promulgação da Constituição de 1988, que essa abordagem ganhou força. O objetivo maior por trás desse movimento era promover a ruptura com o centralismo e o autoritarismo da esfera pública sobre a sociedade, dando a esta voz ativa para reivindicar seus interesses. Esse processo de erupção da corrente societal ocorreu, segundo a autora, de forma muito pulverizada, por meio de vários grupos sociais distintos (sindicatos, partidos políticos, grupos religiosos, movimentos populares, organizações não governamentais, etc.). A finalidade central de cada grupo passou a ser a de fortalecer o papel da sociedade na área política

Neste sentido, pode-se dizer que a concepção societal se solidificou a partir do seguinte pressuposto: a promoção de uma Reforma do Estado não requer meramente iniciativas de cunho gerencial e administrativo, mas sim intervenções de caráter político de forma a consolidar um projeto nessa dimensão, que seja discursivo e prático. Quatro aspectos chaves interferem e, de fato, subsidiam, esta visão (PAULA, 2005b):

1. *a expectativa por um novo formato de desenvolvimento* – embora ainda não possua uma forma definitiva, o modelo de desenvolvimento proposto fundamenta-se na formação de uma nova concepção que abranja os elementos “qualidade de vida e expansão das capacidades humanas (p.158)” e considere as idéias de privação e bem-estar; bem como novos caminhos políticos que se direcionem a esses;
2. *o ideal democrático participativo e deliberativo (fundamentado pelas contribuições de Habermas⁹)* – objetiva-se construir novas formas de organizações que incorporem a co-gestão e a participação, rompendo com os padrões de decisões centralizados e estabelecendo inúmeros canais de comunicação com públicos heterogêneos. Além disso, propõe-se a remodelagem dos formatos institucionais para as três esferas governamentais brasileiras – municipal, estadual e federal;
3. *a recriação do aparato político-institucional* – a reestruturação proposta almeja criar, por meio de uma engenharia institucional, condições favoráveis ao dinamismo exigido pelos formatos participativos na tomada de decisão. Propõe-se a redefinição do papel estatal e dos partidos políticos;
4. *a reestruturação do papel dos administradores públicos* – reconhece-se as limitações do campo acadêmico na área de administração, seja no âmbito empresarial ou público, no tocante às técnicas de aprendizagem e pesquisa. Sugere-se a partir disso um processo de revisão dos cursos ofertados, bem como uma melhor preparação do corpo docente - de forma que tais mecanismos convirjam para formação de gestores públicos tecnopolíticos com condições de conduzir todas as mudanças pretendidas pela vertente societal.

⁹ HABERMAS, J. *Teoria de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus, 1978. Fonte: PAULA, 2005b.

Segundo Paula (2005b), embora localizada, em muitos momentos, no campo do ideal, pode-se dizer que a perspectiva concreta do formato de gestão em questão se deu por meio de diversas experiências nos governos de Frentes Populares do país. De reuniões em grupos cristãos (influenciados ideologicamente pela teologia da libertação) até Centros Populares e, posteriormente, Organizações Não-Governamentais (ONGs), as reivindicações populares ganharam força e, gradativamente, espaço na agenda política. Experiências como as do orçamento participativo, as dos conselhos municipais e de outras novas alternativas de gestão local foram evidências do desenvolvimento desta corrente.

A autora relata que na década de 1990, os ideais da perspectiva societal ganharam força no país. Em oposição ao projeto de reforma gerencial de FHC e em busca de novos caminhos capazes de consolidar a democracia no Brasil, atores sociais (intelectuais e líderes políticos de esquerda) articularam-se na tentativa de repensar uma nova proposta política para a nação – que priorizasse o estreitamento das relações entre Estado e sociedade. Essa maior integração estatal com o cidadão, na opinião de Cunill Grau (2005), é fundamental para o controle da gestão pública. Ampliar a democracia no sentido de aprimorar a cidadania, fará do cidadão um sujeito ativo de controle. Em 2003, com a ascensão da esquerda ao poder, início do mandato do atual presidente Luís Inácio Lula da Silva, acreditava-se que a reforma societal iria se desenvolver. No entanto, o que se viu foi uma continuidade de ações gerencialistas.

Breve comparativo: perspectiva gerencial *versus* perspectiva societal

Traçando um paralelo entre a vertente gerencial e a vertente societal pode-se diagnosticar que (PAULA, 2005a):

- a perspectiva gerencialista, caracteristicamente centralizadora, tende a assumir um caráter mais econômico-financeiro (voltado para ajustes fiscais e busca de eficiência) e institucional-administrativo (focalizado em limitações da máquina pública e rearranjos organizacionais). Prioridades destinadas para a reorganização do aparelho do Estado e para a separação clara de atividades estatais exclusivas das não-exclusivas. Dimensão sócio-política pouco considerada, sendo assumida somente no discurso;

- a concepção societal apresenta limitações no tocante à ausência de uma proposta de reorganização do aparelho do Estado e críticas direcionadas ao excessivo enfoque dado à questão sócio-política, em detrimento das dimensões sócio-econômica e institucional-administrativa.

Em certa medida, ambas vertentes são apresentadas na gestão pública contemporânea brasileira como inovações. A próxima seção fará menção a uma experiência recente da gestão pública brasileira, mais especificamente da realidade do Estado de Minas Gerais. A análise de tal experiência, objeto desse estudo, na tentativa de clarificar suas dimensões inovadoras, bem como compreender seu desenvolvimento, considerando os panoramas gerencial e societal, será priorizada em todo o restante dessa pesquisa.

4 CHOQUE DE GESTÃO COMO PERSPECTIVA INOVADORA

4.1 Dimensões inovadoras

De acordo com Gaetani¹⁰ (2006 *apud* Vilhena *et al*, 2006), Minas Gerais possuiu em seu histórico de gestão um caráter impulsionador de inovações e foi um exemplo de administração pública bem sucedida durante o período de 1965 a 1982. Castro (1969) também argumentou nesse sentido, ao relatar que a reforma, ocorrida no final da década de 1960 no estado, encontrava-se, por seu caráter de permanência e continuidade, bem a frente de outras experiências reformistas brasileiras.

A trajetória histórica do planejamento em Minas Gerais foi marcada, segundo Cintra e Andrade (1976), por três momentos importantes:

primeiro momento - o *Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção* (1947) – em um contexto de demanda pelo desenvolvimento industrial de Minas, este plano representava o período em que se “elaborava planos sem se fazer planejamento”. A atenção era voltada para o setor de infra-estrutura (em particular a energia elétrica). Houve nesse plano a tentativa de se desenvolver o planejamento por projetos numa perspectiva de médio prazo.

segundo momento – o *Diagnóstico da Economia Mineira* (1968) – embora não fosse um plano, era um mecanismo capaz de subsidiá-lo. O diagnóstico foi uma extensa pesquisa acerca da economia do estado, coordenada pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais.

terceiro momento – a *Reforma administrativa de 1971* – responsável pela adoção de instrumentos de planejamento e pela elaboração de um plano para o Estado, definido à época, como Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social (PMDES)¹¹. O PMDES, que se articulava de forma estreita com o orçamento, retratava Minas a partir dos seus aspectos

¹⁰ Considerações feitas pelo autor na capa do livro *O Choque de Gestão em Minas Gerais*.

macro-econômicos, dispensando atenção para problemas importantes distribuídos por inúmeras áreas (desenvolvimento urbano, pobreza, agricultura, desemprego, desestruturação do setor público, etc.). Além disso, algumas medidas sob responsabilidade do plano foram adotadas na tentativa de promover uma revisão de todo aparato organizacional do estado¹² - foco em “organizações por objetivos, centralização das atividades normativas, acoplada à descentralização da execução, e a difusão do planejamento através da administração setorial (...) (p.231)”. No entanto, os resultados oferecidos por tais medidas não supriram, juntamente com o plano global, as expectativas.

Baseando-se nas experiências bem sucedidas do passado e com o intuito de transformar, até o ano de 2023, o estado mineiro no melhor estado brasileiro para se viver é que se deu início, em 2003, ao Choque de Gestão (CG). Na opinião do ex-ministro da Indústria e Comércio, João Camilo Penna, membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Minas Gerais, o CG representou uma experiência de sucesso, principalmente por priorizar a gestão da qualidade, focada numa metodologia de resultados e na consolidação de um comprometimento dos atores envolvidos (DIAS, 2008).

Não obstante isso, é importante ressaltar que a preocupação em propor políticas para o longo já existia, no cenário público de Minas Gerais desde a década de 1960, muito antes do CG. Castro (1969), ao relatar a reforma proposta àquela década, sob coordenação do Escritório Técnico de Racionalização Administrativa (ETRA), evidenciou a importância dada por seus proponentes à questão temporal. As principais opções estratégicas propostas naquela reforma foram:

1. *direcionar-se para problemas* (ênfase nos aspectos estrutural, funcional e comportamental a partir da identificação de problemas), ao invés de priorizar somente a dimensão estrutural-funcional (divisão de trabalho, definição de competências, fluxos de rotina);
2. *ser gradual ao invés de global* – optou-se por escolher áreas específicas e atuar nestas de forma progressiva (definição de projetos específicos indicados em função dos

¹¹ Atual Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI).

problemas, custo, repercussão social, etc.), em vez de enfrentar todas as frentes de uma só vez;

3. *orientar-se para perspectiva finalística em detrimento da processualística* – reforma direcionada para as atividades fins ao invés das atividades meio;
4. *garantir liderança por co-participação* (difusão da liderança, competência decisória e responsabilidade) e não por insulamento burocrático (concentração numérica e hierárquica das lideranças);
5. *priorizar a divulgação dirigida e concomitante*, ao invés de divulgar de forma generalizada e posteriormente.

Uma outra preocupação que também já era considerada desde a década de 1970 se refere às tensões e conflitos que poderiam existir entre órgãos de planejamento e órgãos executores. Cintra e Andrade (1976), refletindo sobre a experiência da reforma no estado mineiro em 1971, consideraram os riscos e os perigos de se realizar um planejamento global sem se considerar seu ambiente institucional. Os autores argumentaram que a crença de que todas as instituições governamentais, subordinadas à reforma, seguiriam tudo o que foi definido no planejamento, de acordo com as diretrizes formais, era um grande equívoco; uma vez que cada organização pública possuía diferentes interesses, estruturas de poder, estratégias, finalidades, experiências, etc. Neste sentido, eles concluíram que os dilemas do planejamento no estado requereriam soluções mais complexas e abrangentes, devendo-se analisar os ambientes interno e externo, inseridos no contexto da mudança.

A formulação e implementação do Choque de Gestão, de acordo com Vilhena, Martins e Marini (2006), levou em consideração dois aspectos, apontados como diferenciais do CG em comparação a outras reformas – “a adequação institucional voltada para o desenvolvimento” e “a perspectiva integradora das políticas”. A proposta ainda se apoiou na concepção de Estado-Rede e na adoção de práticas gerenciais baseadas em teorias sobre estratégia, fortalecidas a

¹² As medidas foram previstas no Decreto nº 14.446 de 13 de abril de 1972. Fonte: CINTRA e ANDRADE (1976), p. 231.

partir de um único objetivo: promover uma nova administração que conciliasse globalização, integração e interdependência.

O conceito de Estado-Rede surgiu em meio ao cenário de informatização da sociedade, trazendo a idéia de que as funções precípua do Estado não mais poderiam se sustentar mediante as pressões econômicas globais - processos de reestruturação da economia, alto grau de desenvolvimento tecnológico e interdependência dos mercados. Dessa maneira, um processo de reconstrução da identidade estatal foi iniciado no sentido de abortar concepções que refletiam o Estado como produtor e soberano; passando este a ser visto como dinâmico e detentor de excelente capacidade estratégica e de interlocução política com outros países, bem como de capacidade técnica. Assim, a idéia de um Estado cooperador, participante de “cartéis políticos”, com grande capacidade de negociação e de administração de recursos forma a concepção de Estado-Rede – representada pelos princípios de compartilhamento de autoridade e da soberania, de descentralização e de cooperação técnica e política (CASTELLS, 1999).

Ao propor a adequação institucional para o desenvolvimento, o CG levou em consideração, segundo seus idealizadores, não somente a necessidade de se equilibrar as relações de domínio e de poder entre Estado, mercado e terceiro setor; mas principalmente de se consolidar um papel estatal mais dinâmico capaz de estabelecer interlocuções coerentes entre mercado e sociedade civil, de modo a ativar e direcionar as capacidades destes (VILHENA, MARTINS e MARINI, 2006).

A crença de que existam conflitos entre as agendas social e econômica e de que a administração pública à medida que priorizava uma, necessariamente, prejudicaria a outra deve ser vista, na opinião de Vilhena *et al* (2007), como um falso dilema. De acordo com os autores, o CG, em toda sua concepção, levou em consideração a idéia de que as duas agendas não poderiam ser tratadas de modo diferenciado. Neste sentido, a única agenda que deveria existir, proposta para o longo prazo, seria a agenda do desenvolvimento, que considerasse tanto o fator econômico, como o social e até mesmo o fiscal (com foco em qualidade fiscal e não somente em resultados em termos de superávit e endividamento), e que se voltasse para um objetivo maior que seria o de promover a qualidade de vida das pessoas.

Uma análise comparativa foi feita entre o CG e as demais reformas ocorridas na esfera federal do país, conforme pode se observar no QUADRO 6.

QUADRO 6

Análise comparativa entre o Choque de Gestão e outras reformas administrativas brasileiras

Reformas administrativas	Peculiaridades	Relação entre meios e fins	Críticas/ riscos
1930 – Reforma Daspiana	Fortalecimento da administração pública progressista: o propósito da reforma era a instituição do modelo burocrático ortodoxo.	Priorização dos meios em detrimento dos fins.	A definição dos fins ficou em segundo plano, não existindo mecanismos capazes de articular o uso dos meios ao alcance dos fins.
1950 a 1980 – Diversos Planos	Introdução da perspectiva de modernização administrativa, a qual fortaleceu o processo de planejamento governamental no país. Exemplos de planos: Plano de Metas, Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), outros.	Priorização dos fins em detrimento dos meios.	Respalhada em um modelo tecnocrático, a maneira de se definir os fins foi mal formatada. Em relação aos meios, pode-se apontar que os mesmos foram prejudicados em função do pouco alinhamento entre a burocracia ortodoxa e as estruturas heterodoxas, criadas para dinamizar o alcance de fins específicos.
1990 – Reforma do Aparelho do Estado	Adoção dos ideais da <i>New Public Management</i> : propostas de reformas estruturais e ajuste fiscal, em busca de um novo formato de gestão.	Priorização dos meios em detrimento dos fins.	O plano não se sustentou a partir de um projeto finalístico de transformação. Os meios e os fins não se encontravam alinhados, fazendo com que o ideal precursor da reforma não se vinculasse a uma proposta mais abrangente de desenvolvimento.
2003 a 2010 – Choque de Gestão (1ª e 2ª Gestões)	Não se intitula como uma reforma administrativa ou reforma de Estado. Introdução de mecanismos de alinhamento entre meios e fins. Proposta de ajustes pontuais (ajuste fiscal em especial) e definição de um plano estratégico para o longo prazo, fundamentado na idéia de transformação da gestão.	Integração e equilíbrio entre meios e fins.	Risco de não conseguir manter um alinhamento adequado entre os meios e os fins, devido às instituições presentes de autonomia, independência e resistência a mudanças.

Fonte: VILHENA, MARTINS e MARINI, 2006. Elaborado pela autora.

Vilhena, Martins e Marini (2006), com base nas informações trazidas no QUADRO 6, argumentam ser clara a preocupação do CG em imprimir medidas que se direcionem para a integração e o equilíbrio entre meios e fins. Para os autores, pode-se interpretar que ao mesmo tempo em que a proposta do CG fez uso de práticas já implementadas em outras reformas, de

cunho estritamente fiscal e econômico, também buscou agregar em seu ideário uma visão distinta, desenvolvimentista, direcionada para governança social (junção de interesses estatais, sociais e privados).

Outra iniciativa considerada desafiadora para o governo e apontada, por Guimarães e Almeida (2006) como inovadora na construção da estratégia proposta para Minas, foi a opção pelo uso do duplo planejamento - ações voltadas do “hoje para hoje” e do “hoje para o amanhã”. Segundo ABELL (1999), a finalidade do duplo planejamento ou dupla estratégia se dá na tentativa de promover a coexistência de dois planejamentos, um para o presente e outro para o futuro, associando assim duas perspectivas: de um lado, a busca pelo sucesso operacional no curto prazo e, de outro, a garantia do sucesso estratégico da organização no longo prazo.

Dessa forma, o autor explica que o planejamento para o presente exigiria o reconhecimento dos meios necessários para o funcionamento e manutenção de qualquer organização; bem como a definição de ações claras e precisas, que atendessem às demandas dos clientes e tornassem as atividades do “hoje para hoje” mais harmônicas entre si. Por outro lado, planejar o futuro implicaria em repensar a organização, de modo a mantê-la sempre competitiva e eficaz. O caminho a ser percorrido ao se definir estratégias para o futuro precisaria considerar o preparo adquirido pela organização para enfrentar mudanças e desafios. A gestão do futuro deveria se preocupar em descobrir e compreender os processos, recursos, estruturas e competências imprescindíveis para o ambiente organizacional no longo prazo.

Na visão de Guimarães e Almeida (2006), o quadro crítico herdado de períodos anteriores explicaria o porquê do CG ter escolhido a estratégia dual. As principais conseqüências trazidas de governos passados resumiram-se em falhas na construção e realização das estratégias, como: inexistência de conformidade intertemporal entre os instrumentos de planejamento; insuficiência de hierarquia entre os instrumentos de planejamento (desintegração entre o orçamento e o plano estratégico); não-alinhamento da comunicação entre as áreas formuladoras e as executoras das políticas públicas; e difusão de objetivos, sem a definição clara de um único foco.

Uma comprovação desse cenário histórico, principalmente no tocante ao descolamento entre o planejamento e a questão orçamentária, pode ser vista a partir do relato de Cintra e Andrade

(1976) sobre o retrato da administração pública em Minas, nos anos de 1970. Para os autores, era muito raro vivenciar a experiência de ver os recursos alocados em consonância com o planejamento. Isso se devia tanto à excessiva autonomia e liberdade conferida ao órgão de finanças, quanto à insuficiência de conhecimento por parte dos planejadores, que não conseguiam estimar as conseqüências de suas decisões. Quanto à perspectiva de um planejamento para longo prazo, os autores se apoiavam na idéia de que “sua implementação seria um sonho impossível”. No entanto, para o curto prazo, os autores defendiam o uso da metodologia de projetos, pequenos e em grande número, por acreditarem que estes possuíam maiores condições de se submeter aos processos de adaptação, aprendizagem e correção.

Em oposição às falhas, descritas por Guimarães e Almeida (2006), os idealizadores do CG, consideraram que seu planejamento estratégico, tanto na fase de construção quanto no momento de implementação, deveria levar em consideração as seguintes abordagens:

1. envolvimento de todos os *stakeholders*, desde os idealizadores (responsáveis diretos) até os cidadãos, os servidores e dirigentes de órgãos;
2. estudo de viabilidade da estratégia analisado em relação aos fatores intertemporalidade, hierarquização dos instrumentos, tempo (curto e longo prazo) e focalização de ações e metas;
3. organização do processo orçamentário alinhando-o à estratégia.

Dividido em duas fases, a primeira, ocorrida no período de 2003 a 2006, e a segunda, proposta para o ano de 2007 a 2010, o CG apoiou-se em práticas gerenciais, na tentativa de consolidar uma gestão por resultados. De acordo com Fabris (2007), a primeira geração do CG ocupou-se em racionalizar as despesas em 2003, aumentar a receita em 2004 a fim de controlar as contas públicas e possibilitar o crescimento de investimentos nos anos subsequentes, 2005 e 2006. Por sua vez, a segunda geração (2007-2010) teve como foco a agilidade e a qualidade dos gastos públicos, principalmente na área social, em busca da “equidade entre as pessoas e as diferentes regiões do Estado” (p.2); uma administração já não mais voltada para a administração de dívidas mas sim para a gestão de resultados.

4.2 As duas gerações do Choque de Gestão

4.2.1 Primeira geração do CG: 2003-2006

O Estado mineiro em 2002 enquadrava-se na categoria C da Secretaria do Tesouro Nacional, presente no cadastro de devedores e impedido de utilizar o crediário. De 2003 a 2005, Minas Gerais migrou da categoria C, para a B em 2004, recuperando o direito de angariar empréstimos com as instituições de crédito (Banco Mundial - BIRD e Banco Interamericano – BID), e para a A em 2005, categoria dos bons pagadores. A explicação para esse cenário deveu-se, na opinião de Fabris (2007), ao início de uma nova gestão governamental em 2003, responsável pela junção de ações que focavam ao mesmo tempo o ajuste fiscal e a promoção de uma gestão voltada para o desenvolvimento.

Corroborando com esse pensamento, Reis (2006) resumiu a primeira geração do CG, a partir de duas perspectivas: a de ajuste fiscal e a de inovações. Segundo o autor, no primeiro momento se priorizou os aspectos mais alarmantes da crise fiscal e paralelamente a isso, introduziram-se práticas traduzidas como inovadoras que se relacionavam aos aspectos da legalidade, eficiência e cultura organizacional.

4.2.1.1 Diretrizes estratégicas - 1ª geração do CG (informações retiradas do PMDI 2003-2020)¹³

No campo estratégico, as bases para o desenvolvimento da primeira geração do CG fundamentaram-se a partir do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2003-2020. O PMDI 2003-2020, segundo seus idealizadores, trouxe uma definição clara e plausível acerca da visão de futuro de Minas. Alguns membros do Conselho de Desenvolvimento

¹³ Disponível em: www.planejamento.mg.gov.br ou www.portalmg.gov.br.

Econômico e Social (CDES)¹⁴ produziram “cartas do futuro”, que explicitavam o cenário (econômico, social, ambiental, regional, de conhecimento e informação) previsto para o Estado no longo prazo. Tais cartas foram submetidas e ratificadas pelo Governador, pelo Colegiado de Gestão e demais conselheiros do CDES.

Observadas estas cartas, foram propostos cenários exploratórios para Minas, construídos a partir das seguintes etapas: a) o diagnóstico do estado; b) a identificação de condicionantes de futuro (capazes de direcionar eventos futuros no estado mineiro); c) a escolha de condicionantes de futuro com baixo grau de incerteza e a seleção daquelas com alto grau de incerteza e de impacto no longo prazo - pensadas em âmbito mundial, nacional e estadual; d) a combinação das incertezas críticas; e) a definição da lógica dos cenários, bem como sua descrição; f) o estudo de consistência; g) e o processo de quantificação das variáveis-chave. Os QUADROS 7 a 10 trazem as especificidades de tais cenários.

QUADRO 7
Cenário I - *Conquista do melhor futuro 2003-2020*

Mundo	Brasil	Minas Gerais
Crescimento econômico, aumento da regulação e das atividades comerciais mundiais. Boas oportunidades para países emergentes.	Oportunidades favoráveis ao Brasil. Perspectivas de redução do “Custo Brasil”, elevação dos níveis de poupança interna e, conseqüentemente, aumento da inserção de capital externo e do índice de competitividade nacional. Fortalecimento do MERCOSUL e consolidação da ALCA em situações benéficas para o país.	Posição de estado líder, com uma economia dinâmica tanto no tocante ao setor público (gestão eficiente e eficaz, proporcionada pelo CG e por um equacionamento fiscal) e quanto ao setor privado (desenvolvimento de uma vocação empreendedora, principalmente em segmentos produtivos, de infra-estrutura e de serviços públicos). O Estado apresentaria produtos de maior valor agregado e níveis de crescimento econômico muito superiores aos de outros estados federados – aumento significativo de participação no PIB brasileiro. Além disso, contaria com a redução da desigualdade social e o aumento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), passando de 0,773 em 2003 para 0,884 em 2020 (índice equivalente ao de Portugal). O IDH previsto para Minas seria o 2º no ranking nacional, atrás somente do Distrito Federal.

Fonte: MINAS GERAIS (2003). Elaborado pela autora.

¹⁴ O Conselho é presidido pelo Governador de Estado e possui como membros dirigentes das principais instituições governamentais, representantes da sociedade civil e um grupo de convidados com notório saber.

QUADRO 8
Cenário II - *Desperdício de oportunidades 2003-2020*

Mundo	Brasil	Minas Gerais
<p>Crescimento econômico, aumento da regulação e das atividades comerciais mundiais. Boas oportunidades para países emergentes.</p>	<p>Evolução positiva do país com implementação de reformas estruturais e políticas ativas. Perspectivas de redução do “Custo Brasil”, elevação dos níveis de poupança interna e, conseqüentemente, aumento da inserção de capital externo e do índice de competitividade nacional. Fortalecimento do MERCOSUL e consolidação da ALCA em situações benéficas para o país.</p>	<p>Perda de posições e oportunidades no cenário nacional. O CG se caracterizaria por sua ineficácia e parcialidade. O equilíbrio fiscal ocorreria de modo ocasional e irregular. A gestão pública estadual contribuiria negativamente para a competitividade de Minas. Somariam-se a isso, volumes decrescentes de investimentos, principalmente no setor de infra-estrutura, e falhas na integração entre o setor público e o privado. Além disso, o pouco dinamismo e o baixo crescimento econômico levariam o estado a apresentar uma redução de sua participação no PIB brasileiro. Em contrapartida, poder-se-iam observar melhorias pequenas voltadas para o desenvolvimento regional e uma evolução significativa no campo educacional com a universalização do ensino fundamental e ampliação do ensino médio. Em relação à qualidade de vida da população mineira diagnosticaria-se uma redução no nível de qualidade, principalmente no tocante à qualidade da saúde pública, aos altos índices de violência e aos gargalos do setor habitacional e de saneamento. A perspectiva quanto ao IDH seria a de que ele apresentaria uma pequena melhora, equiparando-se ao da Argentina, em 2000, passando para 0,840. Entretanto, se essa evolução fosse comparativa aos outros estados federados do país, o que se observaria era Minas (que em 2000 encontrava-se em 11º lugar), na posição de 14º lugar no ano 2020 – possuindo um IDH inferior aos Estados de Roraima e Amapá.</p>

Fonte: MINAS GERAIS (2003). Elaborado pela autora.

QUADRO 9
Cenário III - *Superação de adversidades 2003-2020*

Mundo	Brasil	Minas Gerais
<p>Contexto desfavorável, com instabilidade e poucas oportunidades para os países classificados como emergentes.</p>	<p>Evolução econômica baixa e instável (taxas de crescimento econômico semelhantes às das décadas de 1980 e 1990), juntamente com dificuldades de governabilidade e com definição de políticas sociais pouco expressivas. A capacidade de investimentos apresentar-se-ia baixa, refletindo um alto “Custo Brasil” e uma reduzida inserção de capital externo. Avanços pouco significativos seriam vistos no MERCOSUL e na ALCA, em situações benéficas para o país.</p>	<p>Posição propícia no cenário nacional, embora a realidade brasileira estivesse adversa. Mudanças positivas no setor público mineiro, ocorridas por causa do CG, principalmente no campo das finanças públicas. O estado, bem estruturado e competitivo, possuiria um ambiente favorável para receber investimentos e venceria as disputas pelos recursos com outros estados federados. Os estrangulamentos advindos de infra-estrutura seriam solucionados, permitindo assim que Minas aumentasse sua participação no PIB brasileiro. A definição de políticas de desenvolvimento regional influenciaria diretamente nos resultados positivos da distribuição regional de riquezas. Além disso, no campo social, avanços poderiam ser registrados na área educacional, de saúde e de segurança pública; evidenciando uma melhora na qualidade de vida da população mineira. Quanto ao IDH, a previsão seria a de que o índice chegaria em 2020 a um percentual de 0,856 (equivalente ao da República Checa em 2000). O IDH de Minas passaria então, no ranking nacional, da posição 11º (em 2000) para o 8º lugar.</p>

Fonte: MINAS GERAIS (2003). Elaborado pela autora.

QUADRO 10
Cenário IV - *Decadência e empobrecimento 2003-2020*

Mundo	Brasil	Minas Gerais
Contexto desfavorável, com instabilidade e poucas oportunidades para os países classificados como emergentes.	Evolução econômica baixa e instável (taxas de crescimento econômico semelhantes às das décadas de 1980 e 1990), juntamente com dificuldades de governabilidade e com definição de políticas sociais pouco expressivas. A capacidade de investimentos apresentar-se-ia baixa, refletindo um alto “Custo Brasil” e uma reduzida inserção de capital externo. Avanços pouco significativos seriam vistos no MERCOSUL e na ALCA, em situações benéficas para o país.	Posição desfavorável de precariedade social, reduzido crescimento econômico e enfraquecido quadro político. As iniciativas do CG ficariam restritas a espaços específicos (ilhas de excelência) nos três poderes, o que comprometeria sua eficácia. O desequilíbrio fiscal permaneceria, juntamente com uma competitividade fragmentada e um inexpressivo dinamismo econômico. A redução na participação de Minas no PIB nacional seria inevitável. Quanto ao campo social, o que se observaria seriam insucessos na perspectiva de desigualdade regional e alguns avanços pequenos e pontuais na área educacional e de saúde. No entanto, em detrimento disso, pouco se lograria de êxito nos setores habitacional e de saneamento. O estado ficaria enterrado em um cenário decadente, com a qualidade de vida dos cidadãos deteriorada. A previsão para o IDH era a de que o índice chegaria em 2020 a um percentual de 0,812 (equivalente ao do Kwait em 2000). O IDH de Minas passaria então, no ranking nacional, da posição 11º (em 2000) para o 23º lugar.

Fonte: MINAS GERAIS (2003). Elaborado pela autora.

4.2.1.2 Estratégia de desenvolvimento - 1ª geração do CG (informações retiradas do PMDI 2003-2020)

Considerando as perspectivas previstas nos quatro cenários, três opções estratégicas foram definidas para Minas, como orientadoras da primeira geração do CG: 1ª) desenvolver o estado economicamente e socialmente, em bases sustentáveis; 2ª) promover a reorganização e modernização da máquina pública; e 3ª) reaver a força política estadual.

Para viabilização dessas três opções, criou-se uma Agenda de Prioridades governamentais, que reunia em seu cerne dez objetivos prioritários, conforme se pode observar no QUADRO 11. Estes, por sua vez, foram transformados, em maio de 2003, em iniciativas estratégicas – enriquecidas com a colaboração dos conselheiros do CDES, aprovadas pelo Colegiado de Gestão Governamental e ratificadas pelos secretários de estado. O grupo de tais iniciativas serviu de subsídio para definição de uma carteira de 30 Projetos Estruturadores¹⁵ (PEs), denominada GERAES (Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado), e para

¹⁵ No início da construção da estratégia, o total de Projetos Estruturadores era 30, mas, ao longo da implementação do CG, esse número aumentou.

formulação dos demais programas contidos no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2004-2007.

QUADRO 11
Descrição dos dez objetivos definidos na Agenda de Prioridades

Objetivos prioritários

-
- 1 - Melhorar substancialmente a segurança dos mineiros, especialmente na Região Metropolitana de Belo Horizonte;
 - 2 - Prover a infra-estrutura requerida por Minas Gerais, com ênfase na ampliação e recuperação da malha rodoviária e do saneamento básico;
 - 3 - Melhorar e ampliar o atendimento ao cidadão, por meio da oferta de serviços públicos de qualidade, especialmente na educação, saúde e habitação;
 - 4 - Intensificar a atuação do Governo na gestão do meio ambiente, transformando-a em oportunidade para o desenvolvimento sustentável do Estado;
 - 5 - Contribuir para a geração de empregos através de iniciativas e do incentivo a atividades que incluam jovens, mulheres e o segmento populacional maduro no mercado de trabalho;
 - 6 - Fomentar o desenvolvimento econômico estadual, com ênfase no agronegócio, de forma regionalizada e com mecanismos inovadores que não comprometam as finanças estaduais;
 - 7 - Reduzir as desigualdades regionais com prioridade para a melhoria dos indicadores sociais da região Norte e dos vales do Jequitinhonha e do Mucuri;
 - 8 - Estabelecer um novo modo de operação do Estado, saneando as finanças públicas e buscando a eficácia da máquina pública, por meio de um efetivo “Choque de Gestão”;
 - 9 - Viabilizar novas formas de financiamento dos empreendimentos, construindo um novo marco legal, orientado para as parcerias público-privadas;
 - 10 - Consolidar a posição de liderança política de Minas no contexto nacional.
-

Fonte: MINAS GERAIS (2003). Elaborado pela autora.

Observando a construção da estratégia em Minas, Guimarães e Almeida (2006) apontaram as principais inovações trazidas pelo CG 1ª geração, como pode ser visto na FIG. 2, e relataram que um dos principais ganhos apreendidos nesse processo referiu-se, segundo seus formuladores, ao diálogo estabelecido com os envolvidos de forma a homogeneizar as informações e mobilizar os dirigentes executivos - diagnosticando uma ampla participação e uma atenuação significativa no grau de resistência em relação a algumas medidas.

Dentre as inovações descritas na FIG. 2 (que se segue), um destaque especial deve ser dado, na opinião de seus idealizadores, à iniciativa de se tentar integrar planejamento-orçamento. A materialização dessa integração deu-se através da deliberação legal que obrigou as revisões anuais do PPAG 2004-2007 a ocorrerem no mesmo período de definição do orçamento anual, possibilitando assim adaptações e correções de rumo, se necessário, na estratégia prevista para o médio prazo (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006).

FIGURA 2
Inovações na construção da estratégia em Minas Gerais

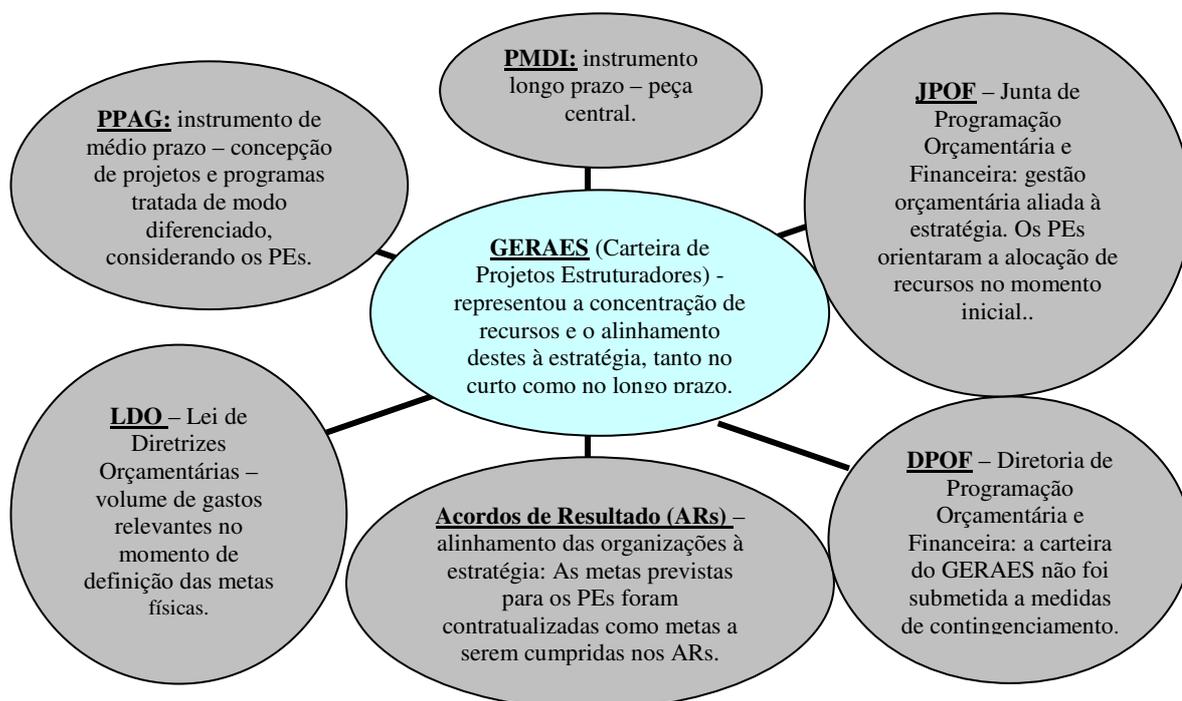
Dimensão	Variáveis	Inovações do Planejamento Estratégico de MG
Envolvimento dos Stakeholders	Cidadãos e outros representantes externos	Participação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, audiências públicas e avaliação periódica da estratégia
	Dirigentes das unidades administrativas e principais executivos do governo	Definição conjunta dos investimentos estratégicos e reuniões gerenciais de governo
	Demais servidores	Acordos de Resultados e reuniões de mobilização
Viabilidade da estratégia proposta	Consistência intertemporal da estratégia	Utilização de tecnologia de planejamento dual
	Viabilidade da estratégia no longo prazo	Ampla diagnóstico da situação atual e elaboração de cenários exploratórios de longo prazo
	Viabilidade das metas de curto prazo	Definição e desenho de conjunto bem delimitado de projetos estratégicos (estruturadores) e de seus planos executivos, com objetivos mensuráveis, ações, prazos, custos e resultados esperados
Aderência do processo orçamentário à estratégia	Influência da estratégia na (evolução da) alocação de recursos (dinheiro novo)	Carteira dos projetos estruturadores como base para definição da alocação de recursos em investimentos e com métodos que permitem avaliar os gastos estratégicos
	Orçamento de capital reflete a estratégia	
	Orçamentos anuais compatíveis e evoluindo com a estratégia	Adoção de mecanismos que asseguram a integração plena entre os planos e o orçamento.

Fonte: Guimarães e Almeida (2006), p. 17.

Operacionalização da estratégia por meio da GERAES

De acordo com seus formuladores, a coerência vista na estratégia do CG foi consequência da escolha pelo duplo planejamento e tornou-se evidente por meio da conexão estabelecida entre os dois instrumentos de planejamento, PPAG e PMDI. Este alinhamento, embora respeitasse as diferenças hierárquicas entre os dois planos, teve como finalidade permitir uma leitura correta da estratégia a partir dos orçamentos anuais, de modo a propiciar um ambiente favorável para execução das principais ações (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006). Nesta perspectiva, a GERAES se consolidou como um mecanismo de alinhamento do recurso à estratégia e de interlocução entre os vários instrumentos e processos de gestão, como pode ser visto na FIG. 3, que se segue.

FIGURA 3
Vínculos estabelecidos entre a GERAES e outros instrumentos e processos de planejamento



Fonte: GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006. Elaborado pela autora.

A carteira de Projetos Estruturadores, GERAES, teve na visão de Guimarães e Almeida (2006) um papel de suma importância, pois eles acreditavam que por meio dela a viabilidade e a adesão da estratégia ao processo orçamentário estariam garantidas. De um grupo de 130 potenciais projetos, definidos a partir de discussões entre especialistas e dirigentes governamentais, somente 30 foram escolhidos. O critério de seleção levou em consideração as prioridades governamentais e o rápido retorno que se esperava que os mesmos produzissem. Sob a lente do curto prazo, almejava-se que os PEs fossem responsáveis por melhorias em relação aos resultados produzidos e à percepção social das ações desenvolvidas pelo governo.

Os PEs foram submetidos a um regime de gerenciamento rigoroso, baseado na Metodologia Estruturada de Planejamento e Controle de Projetos (MEPCP) caracterizada por ser genérica e adaptável às peculiaridades de ambientes diversos. A idéia central da MEPCP, de acordo com Prado (2004), é a de que todo projeto tem um ciclo de vida e de que dentro desse ciclo há necessidade de se executar inúmeros processos de gestão, vinculados a distintas áreas de atuação gerencial – exemplos: recursos humanos, comunicações, aspectos estratégicos, meta, escopo, riscos, qualidade, custos, dentre outras. Os processos gerenciais presentes no período de vida de um projeto são os seguintes: (1) inicialização, (2) planejamento, (3) execução, (4)

controle (monitoramento e ações de ajuste em casos de desvio das metas traçadas) e (5) finalização.

A metodologia de gestão de projetos adotada na experiência de Minas, explicam Guimarães e Almeida (2006), tinha como objetivos: definir planos de projetos, com metas tangíveis e indicação de responsáveis para a execução de cada atividade prevista; manter todos os atores envolvidos atualizados e informados sobre as metas e seus responsáveis, bem como sobre os prazos acordados; monitorar intensamente o andamento dos projetos e produzir, a partir disso, informações em todos os níveis – estratégico, tático e operacional; e gerar informações com a finalidade de criar mecanismos de incentivos organizacionais e de compor uma base de dados que orientasse uma melhor definição de metas.

A materialização do uso da MEPCP no GERAES pode ser vista na FIG. 4 que traz o modelo de construção do plano de projeto. Sua operacionalização, por sua vez, se deu com a criação de um Escritório de Projetos, denominado Unidade de Apoio Gerencial aos Projetos Estruturadores (UAGP), vinculado a unidades estratégicas da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG-MG). As atribuições da UAGP iam desde a padronização de procedimentos para o gerenciamento de projetos, juntamente com a gestão estratégica do orçamento e das finanças dos PEs, até a assessoria e apoio aos Gerentes dos Projetos - em questões específicas ou em assuntos relacionados ao planejamento, execução e monitoramento dos mesmos (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006).

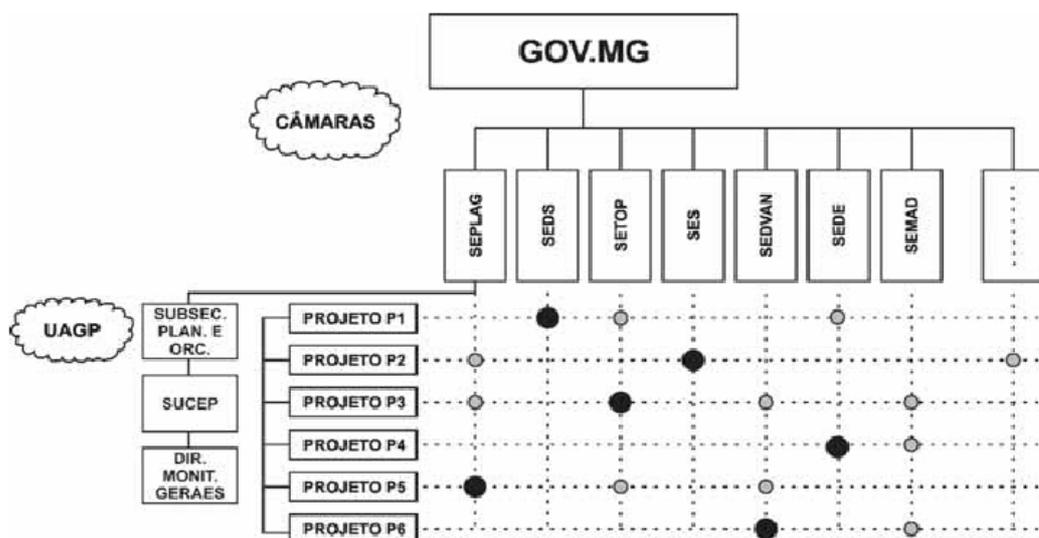
FIGURA 4
Processo anual de construção do plano de projeto



Quanto ao aspecto orçamentário, cada PE teve seu orçamento detalhado, nas leis que tratam dessa matéria, com código de identificação específico - o que garantia uma maior liberdade no manejo do mesmo. Exemplo disso, dados por Guimarães e Almeida (2006), referiu-se ao significativo aumento nos anos de 2004 e 2005, cerca de 183% (despesas de custeio, inversões e investimento), do volume de recursos destinados à carteira de PEs se comparados aos 14% de crescimento no orçamento dos demais projetos governamentais.

Não obstante isso, os autores explicam, cada projeto contava com uma equipe de coordenação, a qual era formada por: um gerente executivo (responsável direto pelo projeto e escolhido pelo Secretário de Estado), um gerente-adjunto (segundo responsável em casos de ausência ou indisponibilidade do gerente executivo) e diversos responsáveis por ação específica. E, por fim, com vistas à consolidação dos PEs na estrutura organizacional, vigente à época, propôs-se uma remodelagem da mesma, a partir de um arranjo matricial que permitisse, segundo seus formuladores, “igualdade de poder entre o gerente e as unidades funcionais ou setoriais participantes da execução (p.46)”, como mostra a FIG. 5.

FIGURA 5
Estrutura organizacional matricial

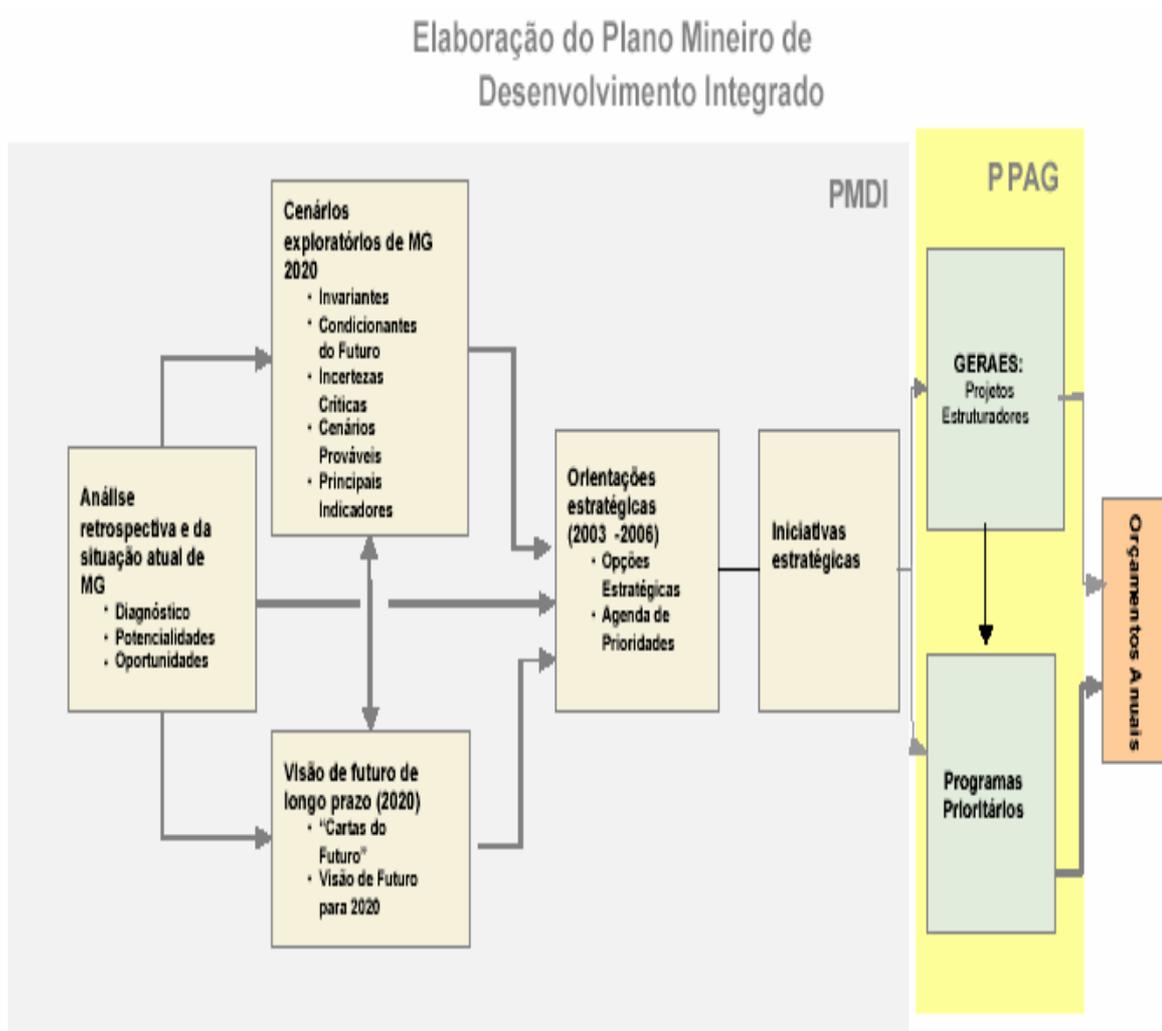


Fonte: Guimarães e Almeida (2006), p. 47.

Após a criação dessa estrutura, segundo descrição de Guimarães e Almeida (2006), os PEs foram submetidos à fase de detalhamento de escopo para definição das ações e seus respectivos cronogramas, bem como para pactuação de metas. Iniciava-se a partir daí a fase de acompanhamento, onde todas as informações sobre andamento, desempenho e aspectos

orçamentários do projeto, compunham um relatório da situação atual (Status Report)¹⁶, produzido mensalmente. Em suma, pode-se dizer que o desenvolvimento da estratégia do CG em sua 1ª geração representou a junção do longo prazo (construção de cenários, eixos e iniciativas estratégicas – PMDI 2003-2020), com o médio prazo (Projetos Estruturadores e Programas Prioritários – PPAG 2004-2007) e o curto prazo (leis orçamentárias). A FIG. 6 resume, em linhas gerais, esse quadro.

FIGURA 6
Estratégia de desenvolvimento do CG 1ª geração



Fonte: MINAS GERAIS, 2003, p. 6.

¹⁶ Verificar ANEXO I.

4.2.1.3 Políticas, processos de gestão e principais ações da 1ª geração

As políticas de gestão do CG, em sua primeira fase, foram formuladas a partir da definição de três pilares – macrogovernamental, institucional e individual. Por sua vez, esses pilares encontraram-se vinculados a diferentes eixos orientadores do processo de mudança – eixo dos resultados, eixo dos processos e eixo dos recursos – como mostra o QUADRO 12.

QUADRO 12
Dimensões do Choque de Gestão

		PILARES DE APLICABILIDADE		
		MACRO-GOVERNAMENTAL	INSTITUCIONAL	INDIVIDUAL
EIXOS ORIENTADORES DOS PROCESSOS DE MUDANÇA	Resultado	Iniciativas definidas neste quadrante: foco em planejamento (exs. planos estratégicos e planos plurianuais).	Iniciativas definidas neste quadrante: foco em modernização (exs. acordos de resultados, planejamento estratégico).	Iniciativas definidas neste quadrante: foco em recursos humanos (ex. avaliação de desempenho, prêmio de produtividade).
	Processo	Iniciativas definidas neste quadrante: foco em serviços administrativos (exs. logística, governança eletrônica, finanças) e controle (exs. mecanismos de controle voltados para combate à corrupção e para a busca por transparência).	Iniciativas definidas neste quadrante: foco em modernização (exs. gestão do atendimento, simplificação administrativa).	Iniciativas definidas neste quadrante: foco em recursos humanos (exs. gestão de competências, gestão de cargos e carreiras).
	Recurso	Iniciativas definidas neste quadrante: foco em gestão fiscal (exs. gestão da qualidade do gasto, repressão fiscal).	Iniciativas definidas neste quadrante: foco em gestão fiscal (exs. mecanismos de eficiência e de redução das despesas).	Iniciativas definidas neste quadrante: foco em gestão fiscal (exs. políticas de reajustes salariais e previdenciária).

Fonte: VILHENA, MARTINS E MARINI, 2006. Adaptado pela autora.

A idéia central era a de promover uma integração e alinhamento consistentes entre os pilares e os eixos, tanto numa dimensão vertical como numa perspectiva horizontal. A partir disso, os principais desafios da proposta passaram a ser os seguintes (VILHENA, MARTINS e MARINI, 2006):

- romper com os padrões autônomos e fragmentados das responsabilidades das instituições;

- fortalecer o grau de convergência das instituições públicas aos objetivos estratégicos do Estado;
- criar mecanismos sólidos de comunicação e harmonização capazes de lidar com os conflitos e resistências que porventura viriam a existir.

Para enfrentar tais desafios, foram traçados quatro grupos de diretrizes de alinhamento, os quais, por sua vez, desdobraram-se em medidas específicas, consideradas essenciais para o ajuste do CG aos aspectos organizacional, individual, administrativo e fiscal. Abaixo se encontra um resumo de tais diretrizes e suas medidas (VILHENA *et al.*, 2006).

Diretriz 1 - Alinhamento das organizações

Medidas: (a) formalização e avaliação de *acordos de resultado*, firmados com órgãos e entidades da administração direta e indireta do governo, assumindo estes compromissos e pactuando metas, vinculadas às avaliações de desempenho institucional; (b) formalização de parcerias entre o Estado e a sociedade civil, por meio das *OSCIP's (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público)*, executando estas serviços públicos não exclusivos do Estado e sendo submetidas a gestão por resultados e a rigorosos mecanismos de controle; (c) formulação de projetos para consecução do modelo de *parcerias público-privadas*.

Diretriz 2 - Alinhamento das pessoas

Medidas: (a) processo de *avaliação de desempenho individual* anual (capacitação de servidores para implementação do processo, proposta de integração e acompanhamento do desempenho dos diversos órgãos e entidades); (b) *reestruturação de carreiras* (reformulação e implementação de novas carreiras tendo como base a valorização da formação do servidor – mecanismos de promoção e progressão por escolaridade adicional); (c) *gestão por competências* (incentivos ao desenvolvimento do itinerário formativo dos servidores públicos por meio da oferta de cursos de formação, qualificação e capacitação).

Diretriz 3 - Alinhamento dos sistemas administrativos

Medidas: (a) *gestão de pagamentos e benefícios* (desenvolvimento de sistemas para armazenamento de dados referentes ao quadro de pessoal e à centralização da gestão de contratos administrativos); (b) *compras* (formalização da obrigatoriedade do uso do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços - SIAD, capaz de gerir não somente as atividades de compra como também as de suprimento; uso obrigatório da modalidade licitatória pregão; implantação do sistema de registro de preços; e treinamentos dos atores envolvidos nessas mudanças – servidores dos demais órgãos e fornecedores); (c) *auditoria de gestão* (realização de auditoria de natureza operacional); (d) *governança eletrônica* (diagnóstico das ações de governo eletrônico no estado, instituição da política mineira de governança eletrônica).

Diretriz 4 - Alinhamento fiscal

Medidas: (a) *equilíbrio das contas* (adoção de estrutura organizacional enxuta, instituição de mecanismos para ampliação das receitas); (b) *gestão das receitas* (formulação e implementação de um modelo de gestão – pautado na ótica de pactos de trabalho, criação de mecanismos de melhoria da qualidade da gestão do atendimento, inclusão de novas mercadorias no Instituto de Substituição Tributária); (c) *gestão do tesouro* (ações voltadas para integração do orçamento e finanças, para equacionamento de débitos das dívidas flutuante e fundada e projeto de modernização do tesouro); (d) *gestão do gasto* (redução de despesas com pessoal e por pacotes de suprimento, otimização de processos de órgãos específicos).

Além dessas iniciativas, para subsidiar o início do processo de mudança proposto pelo CG 1ª geração, uma série de intervenções se fez necessária, como relataram Guimarães e Almeida (2006): delegação de poderes para o Poder Legislativo com o fim de aprovar a reestruturação administrativa do Poder Executivo – redução de cargos e estruturas¹⁷; criação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG-MG), responsável pela condução do CG e por subsidiar o alinhamento dos mecanismos de planejamento, orçamento e gestão – PPAG, PMDI, recursos humanos, governança eletrônica e logística; instituição de um Colegiado de

¹⁷ Cerca de 63 leis delegadas foram publicadas em janeiro de 2003.

Gestão Governamental (sob coordenação do Governador e tendo os secretários de Estado como membros); criação de Câmaras para coordenação geral das ações governamentais, compostas pelos secretários da fazenda, do planejamento e do governo, bem como o advogado geral e auditoria geral do Estado; elaboração de uma estratégia dual, voltada para o presente e para o futuro.

4.2.1.4 Principais resultados observados na 1ª geração do CG

Guimarães e Almeida (2006) apresentaram algumas reflexões importantes acerca dos resultados já mensurados na primeira geração do CG (2003-2006). Uma delas referiu-se à consolidação de uma maior integração entre as áreas de planejamento e orçamento. A segunda disse respeito à acentuada queda das despesas somada ao aumento das receitas - fazendo com que o estado mineiro ultrapassasse a média percentual de arrecadação de ICMS no Sudeste e no Brasil, alcançasse o equilíbrio fiscal, já em 2004 e, conseqüentemente, aumentasse sua participação na economia, bem como nos investimentos realizados. A terceira reflexão referiu-se à redução das despesas com pessoal em conformidade com as diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal. E, por fim, os autores enfatizaram a criação da GERAES como tendo sido uma estratégia essencial para consolidação das intenções do projeto.

Reis (2006), por sua vez, sob a ótica orçamentária apresentou alguns resultados fiscais da primeira geração do CG (2003-2006), considerando o período de 2003 a 2005:

- em 2003, as receitas correntes obtiveram um crescimento nominal de 12,85%, comparativamente ao ano de 2002 e um crescimento real de 5,49%, enquanto o do ano anterior foi de 3,24%. As despesas com pessoal obtiveram um crescimento muito inferior às gestões anteriores, 3,6% se comparado ao ano de 2002;
- em 2004, o crescimento real chegou a 10,91%. Já os gastos com pessoal registraram um crescimento significativo de 11,43%. O ICMS, correspondente a 90% da receita

tributária, teve sua receita aumentada em 19,34%, o que trouxe o almejado equilíbrio para as contas públicas e induziu o governo a declarar o *déficit zero*;

- em 2005, os resultados obtidos foram ainda mais favoráveis às contas estaduais. O crescimento das receitas permitiu o aumento dos gastos e, conseqüentemente, dos investimentos que totalizaram 237% a mais da despesa investida em 2003.

O autor ainda ressaltou que, no ano de 2004, só foi possível o anúncio do *déficit zero*¹⁸ em função do crescimento da arrecadação tributária aliado ao ajuste das alíquotas de impostos (que representavam 78,28% do resultado) e dos cortes realizados nas despesas públicas (que corresponderam a 21,72% do resultado).

4.2.2 Segunda geração do CG: 2007-2010

Com base nas principais diretrizes e nos resultados obtidos com a primeira geração do CG, iniciou-se em 2007 a segunda fase dessa política, a qual adotou como pilares três finalidades básicas:

- alcance dos resultados advindos das práticas inovadoras de gestão;
- fortalecimento da transparência e controle;
- atendimento das reais demandas da sociedade.

O PMDI passou por um processo de revisão, sendo redimensionado de 2003-2020 para 2007-2023. Foram definidas novas perspectivas de longo prazo, alinhadas e integradas à concepção estratégica central do CG - consolidar Minas Gerais como um *Estado para Resultados*.

¹⁸ Em 2004, o governo anunciou o déficit como sendo um ajuste entre as receitas e as despesas orçamentárias do exercício e, não um ajuste estrutural das contas públicas (REIS, 2006).

Segundo Guimarães e Santiago (2008), desde 2003, o estado mineiro se preocupou e priorizou a gestão por resultados, implementando a partir dela vários mecanismos institucionais, como: a integração entre planejamento e orçamento, a Geraes, os acordos de resultados e as avaliações de desempenho. Neste sentido, na opinião dos autores, a 2ª geração do CG veio dar continuidade à mesma diretriz, agregando em seu ideário novos arranjos estratégicos, capazes de fortalecer e impulsionar Minas na direção dos resultados.

4.2.2.1 Diretrizes estratégicas - 2ª geração do CG (informações retiradas do PMDI 2007-2023)¹⁹

“A modernização do conceito de Estado foi iniciada com o Choque de Gestão e permeia todo o atual Plano de Governo. De fato, a segunda geração do Choque de Gestão tem como sua principal característica, a inserção dos destinatários das políticas públicas²⁰ no cerne do processo de planejamento e, a partir desse cerne, foram definidas as ações e metas para os próximos anos” (Palavras do Governador do Estado de Minas Gerais, Aécio Neves) (MINAS GERAIS, 2007b, p.7).

Como se pôde observar no parágrafo acima, na fala do governador de Minas, houve, no segundo momento do CG, uma maior preocupação com os destinatários das políticas, os quais foram divididos em grupos e organizados a partir de cinco eixos estratégicos de atuação:

- (1) “pessoas instruídas, qualificadas e saudáveis” – ênfase no fomento de políticas educacionais, culturais e de saúde, com o intuito de desenvolver o capital humano;
- (2) “jovens protagonistas” – foco na promoção do empreendedorismo e no desenvolvimento de políticas de emprego e renda e de inclusão social, com ações direcionadas para a juventude mineira;
- (3) “empresas dinâmicas e inovadoras” – objetivo maior é aumentar a taxa de investimento no Estado e tornar a economia mineira mais dinâmica, fomentando assim políticas de incentivo

¹⁹ Disponível em: www.planejamento.mg.gov.br ou www.portalmg.gov.br .

²⁰ Grifo da autora.

ao crescimento econômico (políticas de infra-estrutura, ciência e tecnologia e de cunho econômico);

(4) “cidades seguras e bem cuidadas” – fomento a políticas (meio-ambiente, segurança, saneamento básico e habitação) que possam interferir positivamente na qualidade de vida nas cidades;

(5) “equidade entre pessoas e regiões” – aumento do IDH em regiões com os menores índices, através do desenvolvimento de ações de vulnerabilidade, emprego e renda, segurança alimentar e nutricional e combate à pobreza.

O processo de revisão do PMDI 2007-2023, elaborado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e aprovado pela Assembléia Legislativa, deu continuidade ao objetivo maior traçado para Minas, que era o de torná-lo o melhor estado para se viver. O que esse instrumento trouxe, segundo seus formuladores, foi um maior aprimoramento da estratégia traçada no PMDI 2003-2020, no sentido de consolidar o estado mineiro como o Estado para Resultados, integrando a isto a busca por maior eficácia. Além disso, o PMDI continuou a priorizar as perguntas: Onde estamos? Aonde podemos chegar? Aonde queremos chegar? Como vamos chegar lá? (ver QUADRO 13).

A definição dos cenários previstos para Minas Gerais no PMDI 2007-2023 observou etapas semelhantes às utilizadas na construção dos cenários para o PMDI 2003-2020, a única exceção foi a etapa seis, conforme se ler a seguir: (I) estudo sobre o histórico do estado, no que se refere à evolução dos campos econômico, social e político nas últimas décadas; (II) contextualização e caracterização de Minas, evidenciando assim sua situação atual; (III) levantamento das principais condicionantes do futuro, em âmbito mundial, nacional e estadual, levando em consideração os aspectos econômico, educacional, tecnológico, político-institucional, ambiental, demográfico, de pobreza, de segurança, de saúde e desigualdades diversas; (IV) análise da matriz de incertezas, observando as perspectivas plausíveis e a partir disso definindo os quatro cenários possíveis para o estado; (V) análise dos cenários, aprimorando-os em termos de detalhamento e quantificação, por meio de indicadores; (VI) aprofundamento da compreensão sobre cada cenário a partir da análise estrutural de variáveis focais - economia, defesa social, rede de cidades, RMBH e habitação, educação, saúde e

saneamento, competitividade e infra-estrutura, pobreza, meio-ambiente, pobreza e regiões de baixo dinamismo.

QUADRO 13
Análise comparativa entre o PMDI 2003-2020 e o PMDI 2007-2023

Pergunta	O que foi feito para responder a esta pergunta?	
	PMDI 2003-2020 – 1ª geração do CG	PMDI 2007-2023 – 2ª geração do CG
Onde estamos?	O documento “Minas Gerais Século XXI”, produzido pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) consolidou-se na principal alavanca para compreensão e diagnóstico da realidade socioeconômica do estado.	Pergunta respondida a partir de duas ações: 1ª) realização de pesquisa qualitativa a fim de compreender a realidade mineira - feita com dirigentes de órgãos e entidades públicas, bem como técnicos e especialistas de notório saber. A pesquisa subsidiou a formulação estratégica do CG, contribuindo para construção de reflexões consistentes no tocante à revisão de políticas para os anos subsequentes; 2) desenvolvimento de estudos mais profundos com a finalidade de definir a situação de Minas Gerais por área estudada, comparativamente a outros países e estados federados. Além disso, objetivava-se produzir informações, qualitativas e quantitativas, importantes para a consolidação da estratégia.
Aonde podemos chegar?	Foram construídos quatro cenários exploratórios, os quais se referiam aos quatro possíveis futuros (considerando oportunidades e riscos) que Minas poderia alcançar até o ano de 2020.	Os quatro futuros previstos para Minas Gerais no PMDI 2003-2020 foram revistos, estendidos para o ano de 2023 e remodelados em quatro cenários macro, conforme mostra a FIG. 8.
Aonde queremos chegar?	<u>Foco:</u> Tornar Minas o melhor estado para se viver. Elaboração das “cartas do futuro”.	<u>Foco:</u> Tornar Minas o melhor estado para se viver. A visão de futuro definida para Minas proposta no primeiro PMDI (2003-2020) não foi alterada no segundo (2007-2023).
Como vamos chegar lá?	Definida a perspectiva referente aonde se queria chegar, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), em conjunto com o Executivo, traçou três opções de estratégias e um conjunto de iniciativas, que compunha a Agenda de Prioridades; a qual passou por um processo de detalhamento e se destrinchou em ações estratégicas que serviriam como pequenos pilares existentes entre a visão de longo prazo e o início do seu processo de construção.	Depois de definido os rumos para o futuro de Minas, sua materialização, na opinião dos idealizadores da proposta, só seria possível a partir da formulação de estratégias. Ao todo, foram construídas sete estratégias (explicadas mais a frente), para o longo prazo, amparadas pelo governo, pela iniciativa privada e sociedade civil e produzidas com o apoio de inúmeros técnicos governamentais e especialistas convidados.

Fonte: MINAS GERAIS, 2003; MINAS GERAIS, 2007b. Elaborado pela autora

Os QUADROS 14 a 17 apresentam os resultados finais dos quatro cenários.

QUADRO 14

Cenário I - *Conquista do melhor futuro 2007-2023*

Mundo	Brasil	Minas Gerais
Crescimento econômico amplo e facilitado acesso do país aos mercados estrangeiros.	Crescimento econômico fortalecido em função do uso racional dos recursos e de políticas de inclusão social. Foco de atuação direcionado para os principais desestimuladores do desenvolvimento, onde persistem os maiores gargalos: infraestrutura e educação, ineficiência e ineficácia da gestão pública e fiscal, reformas tributária e trabalhista, excessos burocráticos e alto grau de informabilidade.	Posição fortalecida no cenário nacional e alta articulação da classe política. CG aprofundado e equilíbrio fiscal estabelecido. Índices elevados de investimentos, de inovação em todos os setores, de empreendedorismo, de qualidade da prestação de serviços, de qualidade das instituições, de eficiência na gestão pública (integração, formação de redes e parcerias) e na simplificação dos processos. Em termos sociais, os resultados previstos foram positivos no que se refere à: redução da pobreza, melhorias nas áreas de saúde, saneamento e meio ambiente e redução da criminalidade e violência. Além disso, previu-se: o desenvolvimento de uma rede de cidades dinâmicas (juntamente com a RMBH), a criação de mecanismos que potencializassem regiões pouco dinâmicas e a consolidação de altos níveis de controle social e de protagonismo empresarial.

Fonte: MINAS GERAIS, 2007b. Elaborado pela autora.

QUADRO 15

Cenário II - *Desperdício de oportunidades 2007-2023*

Mundo	Brasil	Minas Gerais
Crescimento econômico amplo e facilitado acesso do país aos mercados estrangeiros.	Crescimento econômico fortalecido em função do uso racional dos recursos e de políticas de inclusão social. Foco de atuação direcionado para os principais desestimuladores do desenvolvimento, onde persistem os maiores gargalos: infraestrutura e educação precárias, ineficiência e ineficácia da gestão pública e fiscal, questões tributária e trabalhista obsoletas, excessos burocráticos e alto grau de informabilidade.	Perda de posições e oportunidades no cenário nacional, agregada ao aumento da emigração. Economicamente, o estado apresentaria um crescimento mediano, caracterizado por: investimento limitado no setor de infra-estrutura (com baixo nível de manutenção), baixos índices de empreendedorismo e de inovação no setor industrial. Em termos de gestão pública se verificaria uma administração pouco dinâmica, marcada por desperdício de recursos, baixa produtividade do gasto e qualidade questionável dos serviços prestados. Na esfera social, observar-se-ia a redução da pobreza e manutenção dos índices de desigualdade, alguns avanços na área educacional e de saúde, a degradação ambiental e o aumento dos níveis de insegurança pública. Somaria-se a esse cenário, o agravamento das desigualdades regionais, seguido da elevação de problemas urbanos e inchaço da RMBH. Além disso, o estado contaria com baixos índices de articulação da classe política, de controle social e de protagonismo empresarial.

Fonte: MINAS GERAIS, 2007b. Elaborado pela autora.

QUADRO 16

Cenário III - *Superação de adversidades 2007-2023*

Mundo	Brasil	Minas Gerais
Crescimento mediano da economia mundial com crises locais.	Crescimento intermitente com ações voltadas para manutenção das desigualdades. Persistência dos maiores problemas para o desenvolvimento: infraestrutura e educação precárias, ineficiência e ineficácia da gestão pública e fiscal, questões tributária e trabalhista obsoletas, excessos burocráticos e alto grau de informabilidade.	Posição propícia no cenário nacional, com índices de crescimento econômico acima da média nacional. Estado eficiente, com equilíbrio fiscal consolidado, caracterizado por: gestão por resultados (com definição de rigorosos índices de desempenho e de instrumentos de interlocução com a sociedade), alta articulação com a classe política e qualidade e inovação de suas instituições e dos serviços prestados. Na esfera social, diagnosticar-se-ia melhorias na qualidade de vida dos cidadãos e avanços favoráveis nos campos educacionais e de saúde, com redução lenta e contínua da pobreza, seguida pela redução da criminalidade (foco em ações preventivas). O contexto urbano teria seus problemas estabilizados e os índices de controle social e protagonismo empresarial seguiriam elevados.

Fonte: MINAS GERAIS, 2007b. Elaborado pela autora.

QUADRO 17
Cenário IV - Decadência e empobrecimento 2007-2023

Mundo	Brasil	Minas Gerais
Contexto desfavorável, com instabilidade, crises no contexto mundial e baixo crescimento econômico.	Crescimento intermitente com ações voltadas para manutenção das desigualdades. Persistência dos maiores problemas para o desenvolvimento: infra-estrutura e educação precárias, ineficiência e ineficácia da gestão pública e fiscal, questões tributária e trabalhista obsoletas, excessos burocráticos e alto grau de informabilidade.	Pouca legitimidade no cenário nacional, baixo crescimento e níveis de bem-estar social estagnados. Situação insatisfatória de desequilíbrio fiscal, baixa qualidade do gasto público, serviços públicos precários, ausência de gestão por resultados, altos níveis de corrupção e paternalismo e retração de investimentos privados no estado (degradação do setor de infra-estrutura). No campo social, com exceção de algumas iniciativas positivas na área da saúde, previu-se um cenário decadente de elevada pobreza e desigualdade social, degradação ambiental, serviço educacional de baixa qualidade e elevação da criminalidade.

Fonte: MINAS GERAIS, 2007b. Elaborado pela autora.

4.2.2.2 Estratégia de desenvolvimento - 2ª geração do CG (informações retiradas do PMDI 2007-2023)

Após a definição da visão de futuro de Minas, a estratégia de desenvolvimento foi proposta e teve como motivação a necessidade de se modificar a realidade do cenário mineiro, conforme pode ser visto na FIG. 7. Não obstante ocupasse a posição de 3º lugar em relação ao PIB nacional, o Estado encontrava-se, na opinião dos formuladores da estratégia da 2ª geração do CG, em posições bem inferiores no tocante à distribuição de renda (GINI) e ao Índice de Desenvolvimento Humano.

FIGURA 7
Posição Comparativa de Minas nos Rankings de Desenvolvimento Humano e Distribuição de Renda do País

Estado	PIB Ranking Nacional (2004)	GINI (2005)	GINI Ranking Nacional	IDHM (2005)	IDHM Ranking Nacional
Brasil		0,569		0,794	
São Paulo	1	0,532	9	0,833	3
Rio de Janeiro	2	0,557	16	0,831	5
Minas Gerais	3	0,528	8	0,799	10
Rio Grande do Sul	4	0,520	4	0,832	4
Paraná	5	0,539	12	0,820	6
Bahia	6	0,553	14	0,742	19
Santa Catarina	7	0,461	1	0,840	2
Pernambuco	8	0,587	24	0,717	24
Distrito Federal	9	0,608	27	0,872	1
Goias	10	0,557	17	0,800	9

Fonte: IBGE, Ipeadata e FJP. Retirada de: MINAS GERAIS, 2007b, p. 16.

A estratégia de desenvolvimento para Minas (FIG. 8) foi consolidada a partir de sete estratégias, seis delas definidas como setoriais e uma relacionada à qualidade dos resultados. De cada estratégia, por sua vez, destrincharam-se inúmeras iniciativas, consideradas, segundo seus formuladores, necessárias, para o alcance da visão de futuro prevista para o Estado até 2023.

FIGURA 8
Estratégia de Desenvolvimento de Minas Gerais no Horizonte 2007-2023



Fonte: MINAS GERAIS, 2007b, p. 17.

Estratégia I – *Perspectiva integrada do capital humano*: fez uso de um conceito mais abrangente de capital humano que se dimensionou a partir de ações integradas capazes de interferir na formação do cidadão, desde sua geração até seu ciclo de vida produtivo. Sua construção levou em consideração, tanto sob a perspectiva social quanto econômica, a importância da qualidade do capital a ser formada, bem como a influência desta na competitividade sistêmica do ambiente econômico-social. Principais iniciativas relacionam-se às áreas de educação, saúde, combate à pobreza, inclusão produtiva e protagonismo juvenil.

Estratégia II – *Investimento e negócios*: apoiou-se no objetivo de tornar o Estado cada vez mais competitivo, seguro e atrativo para os investimentos, a fim de se fortalecer os elos da cadeia produtiva, produzir estratégias de inovação, colaborar para transferência de tecnologias e, principalmente, fomentar a distribuição equânime dos benefícios advindos do crescimento econômico.

Estratégia III – *Integração territorial competitiva*: baseou-se no cenário econômico mineiro que, de forma geral, se distribui em 3 regiões geoeconômicas, com negócios bem definidos – (1º) região oeste do Estado com foco na cadeia do agronegócio; (2º) porção leste que se orienta pela lógica internacional (*commodities* industriais e mercado externo); e (3º) espaço centro-sul de Minas que possui uma lógica de desenvolvimento voltada para as cadeias produtivas industriais e de serviços. Mediante isso, levando em consideração cada uma das três regiões, a estratégia ocupou-se em definir parâmetros e iniciativas para integrar Minas nas cadeias produtivas do centro-oeste brasileiro, dos mercados internacionais e da região sudeste do país; bem como criar ações para o desenvolvimento de regiões caracterizadas por seu pouco dinamismo.

Estratégia IV – *Sustentabilidade ambiental*: foi proposta com a finalidade de se consolidar as três principais agendas ambientais: a agenda azul (gestão de recursos hídricos), a agenda verde (preservação dos biomas e conservação da biodiversidade) e a agenda marron (gestão de resíduos); bem como propor ações de licenciamento ambiental e definição de políticas voltadas para redução de emissão de poluentes na atmosfera.

Estratégia V – *Rede de cidades*: inspirou-se no negativo quadro de desenvolvimento das cidades médias mineiras em comparação com outras cidades no Brasil, no tocante à “melhoria da educação e redução da desigualdade e pobreza (p.23)” e se propôs a criar mecanismos capazes de auxiliar a construção de uma “rede de cidades criativas, dinâmicas, seguras e bem cuidadas (p.23)” e que ofereça serviços eficientes em todo o território estadual.

Estratégia VI – *Equidade e bem-estar*: fundamentou-se a partir da necessidade de se criar condições democráticas adequadas aos cidadãos mineiros, de modo que todos tenham oportunidades iguais de crescimento pessoal e acessibilidade à serviços públicos e bens sociais. O combate à pobreza apresentou-se como seu maior desafio. Iniciativas direcionadas às seguintes áreas – assistência social e inclusão produtiva.

Estratégia VII – *Estado para resultados*:

A estratégia do Estado para Resultados pretende integrar, em Minas, a análise dos resultados para a sociedade vis-à-vis o ônus determinado pela arrecadação de receitas públicas, com o intuito de se obter a máxima eficiência alocativa do orçamento do Estado. O desempenho do Governo passa a ser medido, de um lado,

pelos resultados mensurados por meio de indicadores finalísticos de qualidade e universalização dos serviços e, de outro, pelo custo do Governo para a sociedade. Por meio de qualidade fiscal e gestão eficiente, o objetivo-síntese da estratégia Estado para Resultados é reduzir a participação do poder público mineiro na riqueza, medida pelo Produto Interno Bruto (PiB) e, ainda, melhorar os resultados para a sociedade, avaliados mediante indicadores sensíveis à evolução na qualidade de vida dos mineiros, que resultam das estratégias descritas a seguir (MINAS GERAIS, 2007b, p.26).

A operacionalização das sete estratégias de desenvolvimento culminou com a criação de áreas de resultados, sustentadas por dois pilares – qualidade fiscal e qualidade e inovação em gestão pública, de acordo com a FIG. 9. No desenho estratégico do Estado para Resultados, esses dois pilares foram fundamentais para subsidiar o alcance das metas e dos resultados finalísticos (impactos previstos para o longo prazo em cada área) (VILHENA *et al*, 2007).

Ao todo foram definidas 11 áreas de resultados com metas, objetivos e expectativas distintas; as quais na realidade representavam grupos de Projetos Estruturadores²¹ e de Projetos Associados²². Os secretários de estado assumiram, em conformidade com suas pastas de atuação, a responsabilidade direta pelo cumprimento das metas previstas em cada área.

FIGURA 9
Áreas de resultados



Fonte: MINAS GERAIS, 2007b, p.27.

²¹ Até o ano de 2008, o total de PEs somava 57 projetos. Ver APÊNDICE I.

²² Projetos Associados foi o novo nome dado aos antigos Projetos Prioritários que compunham o PPAG.

4.2.2.3 Principais mudanças trazidas pela 2ª geração do CG: a criação do Programa Estado para Resultados

As políticas e processos de gestão adotados na primeira fase do CG continuaram em desenvolvimento na 2ª geração da política. Alguns mecanismos gerenciais, como os acordos de resultados e o prêmio de produtividade, sofreram adaptações²³, enquanto outros foram criados com o intuito de garantir o alinhamento dos dirigentes e organizações públicas às metas e aos indicadores das áreas de resultado (VILHENA *et al*, 2007).

A criação das áreas de resultados representou uma tentativa governamental de consolidar a estratégia de desenvolvimento em ações efetivas. Para subsidiar esse intuito criou-se, em 2007, o Programa Estado para Resultados (EpR), sob a coordenação do vice-governador. O EpR estabeleceu articulação direta com a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, parceria permanente com a Fundação João Pinheiro (FJP), responsável por além de suas atividades, inovar no cenário de indicadores e avaliação de políticas públicas²⁴, e outras parcerias com instituições de pesquisa. O principal papel desse núcleo de resultados era orientar e coordenar um processo de avaliação e contratação de resultados finalísticos de maneira organizada, integrada e comprometida com os inúmeros atores envolvidos; de modo a contribuir para formação de uma cultura de avaliação na administração pública estadual. Para que isso ocorresse seria necessário a concretização das seguintes etapas (GUIMARÃES e SANTIAGO, 2008):

- gerir estrategicamente as áreas de resultados, definidas no PMDI (2007-2023) – conforme pode se observar no mapa estratégico, já visto na FIG. 9;
- acompanhar e apoiar a efetivação da estratégia, de maneira a avaliar o alcance das metas, os avanços, os riscos e os retrocessos, bem como propor mudanças e correções de rumo;

²³ Verificar legislação estadual mineira: Lei nº 17.600, de 1º de julho de 2008.

²⁴ Indicadores relativos ao PIB, à educação, à responsabilidade social (Índice Mineiro de Responsabilidade Social - IMRS), à segurança pública; bem como o Sistema Estadual de Informações de Saneamento e o Cálculo da Formação Bruta do Capital Fixo.

- realizar pesquisa amostral domiciliar para o estado com a finalidade de buscar informações necessárias para o desenvolvimento de indicadores, os quais seriam pactuados anualmente, através da criação (a partir de 2008) dos painéis de metas, firmadas pelo governo;
- conduzir a implementação de um sistema completo, continuamente adaptado, de avaliação de políticas públicas, em parceria com a FJP, de modo a definir indicadores de resultados inovadores que favoreçam avaliações quantitativas e qualitativas mais profundas em relação a tais políticas;
- realizar seminários anuais de avaliação de políticas públicas.

Segundo Macedo e Lobato (2007), o EpR, representou um diferencial na 2ª fase do CG. Inspirado no modelo da Alta Direção do Chile, o Programa Estado para Resultados agregou à sua equipe gestora, na opinião dos idealizadores da proposta, um grupo de profissionais de alto nível técnico e gerencial, denominados empreendedores públicos. Este grupo, escolhido de acordo com os critérios da meritocracia e dos princípios profissionalização, passou por um processo de seleção que foi desde a análise curricular e a entrevista por competências até avaliações de cunho psicológico e potencial.

Alocados na sede do Programa EpR, ou em áreas estratégicas, ou ainda em órgãos e entidades responsáveis por projetos estruturadores e associados, a principal função desse quadro funcional é auxiliar a consecução das diretrizes e ações previstas no PMDI (2007-2023). Até o final de 2007, de acordo com os autores, os empreendedores públicos representavam um total de 47 profissionais.

4.2.2.4 Alguns resultados já mensurados na 2ª geração do CG

De acordo com Dias (2008), a Coordenação Executiva do Programa Estado para Resultados realizou uma pesquisa, no ano de 2008, de “Avaliação da Consistência da Estratégia de

Governo”²⁵ para entender a percepção de alguns agentes públicos, considerados como formadores de opinião, a respeito das estratégias de governo adotadas no CG, levando em consideração os próximos vinte anos. O intuito era utilizar os resultados obtidos e rever a partir deles as metas e perspectivas governamentais para o longo prazo. Para tanto, explica a autora, aplicou-se um questionário, baseado em dez critérios definidos para o contexto nacional e 12 dimensões voltadas para o âmbito estadual, conforme pode ser observado na TAB. 2.

TABELA 2
Resultados da avaliação da consistência da estratégia de governo do Choque de Gestão - percentuais observados

Dimensões analisadas no contexto nacional	Média	Desvio Padrão	CV (Variação Pearson)²⁶	Dimensões analisadas no contexto estadual	Média	Desvio Padrão	CV (Variação Pearson)
Evolução da taxa de investimento: formação de poupança interna e atratividade para o capital nacional e internacional	1,16	1,15	99%	Volume dos investimentos privados e crescimento econômico	1,94	0,94	48%
Governabilidade em âmbito nacional	0,75	1,61	215%	Capacidade de recuperação, modernização e expansão da infra-estrutura e dos serviços de logística	1,85	0,94	51%
Evolução da inclusão social e dos níveis de bem-estar (saúde, pobreza, desigualdades sociais, emprego e renda)	0,56	1,41	250%	Continuidade da melhoria da gestão pública e consolidação do equilíbrio fiscal	1,85	1,07	58%
Comportamento do comércio exterior (crescimento econômico global, acesso a mercados e perfil da inserção)	0,44	1,57	355%	Padrão de liderança de Minas Gerais no cenário político e econômico nacional	1,67	1,02	61%
Evolução das políticas públicas (comércio exterior, industrial, agrícola e de CT&I)	0,24	1,55	652%	Protagonismo empresarial e controle social	1,62	0,99	61%
Distribuição espacial do desenvolvimento econômico e social	0,13	1,56	1159%	Agregação de valor, diversificação econômica e capacidade de inovação	1,45	1,05	73%
Evolução dos mecanismos de controle e de conservação do meio ambiente	-0,09	1,51	-1711%	Evolução da pobreza, das desigualdades sociais e dos níveis de bem-estar social	1,28	0,98	77%
Evolução das políticas públicas nacionais de educação, saúde e segurança	-0,49	1,63	-332%	Utilização sustentável dos ativos ambientais	1,22	1,19	97%

²⁵ Existe a perspectiva da pesquisa ser novamente aplicada no ano de 2009 (DIAS, 2008).

²⁶ CV – Coeficiente de Variação de *Pearson*. No cálculo do CV o resultado menor corresponde à maior homogeneidade das respostas. Demonstra a divisão ou não das opiniões.

Dimensões analisadas no contexto nacional	Média	Desvio Padrão	CV (Variação Pearson) ²⁶	Dimensões analisadas no contexto estadual	Média	Desvio Padrão	CV (Variação Pearson)
Evolução das reformas estruturais (previdência, tributária, trabalhista e política) e institucionais	-1,00	1,64	-164%	Evolução da qualidade do ensino e ampliação da escolaridade	1,15	1,25	108%
Enfrentamento dos grandes gargalos de infra-estrutura econômica (transportes e energia)	-1,39	1,57	-113%	Evolução dos índices de violência e criminalidade	1,14	1,13	99%
				Desenvolvimento da RMBH e da rede de cidades mineiras	1,00	1,23	123%
				Evolução das disparidades regionais	0,95	1,38	145%

Fonte: Estado para Resultados (EpR). Retirado de DIAS (2008). Adaptado pela autora.

O instrumento avaliativo foi destinado a 505 agentes da administração pública, selecionados entre os membros do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e dos poderes executivo e legislativo.²⁷ Desse total, obteve-se um percentual de 42,57% de participação, ou seja, 215 respostas. Para cada item os agentes deram notas que variaram entre -3 (extremo negativo) e + 3 (extremo positivo). Dos resultados observados podem-se destacar:

(a) dimensões analisadas no âmbito nacional

O critério evolução da taxa de investimento recebeu maior pontuação, indicando que o cenário econômico brasileiro caminha numa direção favorável. Em contrapartida, as áreas de transporte e energia, juntamente com o critério *evolução das políticas públicas de segurança, educação, saúde e meio ambiente*, tiveram avaliações negativas, principalmente no tocante à defasagem e ineficiência dos serviços.

²⁷ As entrevistas foram respondidas por: 70 chefes de gabinete, subsecretários e superintendentes dos órgãos da administração direta; 43 secretários, adjuntos, presidentes e diretores da administração indireta; 42 gerentes e adjuntos dos projetos estruturadores; 34 empreendedores públicos; 24 membros do CDES; e 20 deputados estaduais. (Fonte: Estado para Resultados - EpR In DIAS, 2008).

(b) Dimensões analisadas no âmbito estadual

As avaliações no campo estadual apresentaram resultados positivos, com pontuações superiores a 0,95. Dois aspectos foram apontados pelos respondentes como fundamentais para a evolução do cenário mineiro nos próximos 20 anos, o crescente volume de investimentos privados e o desenvolvimento econômico do estado. Além desses, a capacidade de modernização da infra-estrutura e a criação de ambientes propícios aos negócios corroboram com a percepção positiva dada a Minas Gerais.

Um cálculo feito a partir da matriz de combinação de incertezas, observando as médias obtidas nas dimensões analisadas tanto em âmbito nacional quanto estadual e levando em consideração os quatro cenários previstos para Minas Gerais (1 - conquista do futuro melhor, 2 – desperdício de oportunidades, 3 - superação de adversidades, 4 - decadência e empobrecimento) concluiu que o Estado caminha em direção ao cenário 1, aproveitando as oportunidades e propiciando alternativas para um desenvolvimento sustentável (DIAS, 2008).

Neste sentido, já se podem perceber, de acordo com Dias (2008), alguns efeitos positivos gerados pelo CG na busca por um futuro melhor. Na esfera econômica apontaram-se os seguintes:

- evolução das exportações das empresas mineiras, assumindo um crescimento (acima da média nacional) de 20,9%, no período do primeiro semestre de 2007, com US\$ 10,2 bilhões (publicação da pesquisa do Centro de Estatísticas e Informações da Fundação João Pinheiro – CEI-FJP);
- no mesmo período do tópico anterior, diagnosticou-se um crescimento da balança comercial em 14,7% se comparado aos setes primeiros meses de 2006, alcançando um superávit de US\$ 6,7 bilhões;
- crescimento do agronegócio mineiro, principalmente no tocante à pecuária, tendo o valor do seu PIB em 2007 alcançado os R\$ 70,25 bilhões, o que representa um aumento de 8,7% se comparado ao período anterior em 2006 (dados da pesquisa

realizada pelo Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada – Cepea - da Universidade de São Paulo).

Corroborando com esses resultados, Macedo (2007) explicou que o otimista cenário econômico mineiro deveu-se à nova forma de gerir o Estado - assumindo este um papel de atrair investimentos, estimular a concorrência empresarial, criar mecanismos para qualificação de mão-de-obra e promover o acesso a novas tecnologias. Ele ressaltou ainda sua expectativa de que os investimentos privados crescerão significativamente no Estado até o ano de 2014, com a previsão de investimentos superiores a R\$ 121 bilhões. Além disso, o autor acrescentou a positiva evolução observada na indústria mineira em 2006, com taxa média de expansão de 4,6%, em relação à industrial nacional, a qual apresentou uma taxa de 2,8%.

No campo social, as melhorias apontadas relacionaram-se à priorização de programas como o Programa Travessia que se ocupava com a promoção da inclusão social a partir da geração de emprego e renda, bem como com a formação profissional e a intermediação de mão-de-obra, nos municípios mineiros com baixo índice de desenvolvimento humano (IDH). No ano de 2008, o Programa destinou cerca de R\$ 125 milhões municípios mineiros (DIAS, 2008).

5. METODOLOGIA

5.1 Tipo de pesquisa

O presente estudo adotará a estratégia qualitativa, tendo em vista que a natureza do objeto de pesquisa demanda uma análise de caráter interpretativo dos dados coletados. Para Richardson (1999), os estudos que se baseiam na metodologia qualitativa tem maior potencial para “descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais (p.80)”. Flick (2002) confirma esta visão ao descrever a investigação de cunho qualitativo como sendo fundamental para a análise das relações sociais.

De acordo com as definições oferecidas por Gil (2007), as pesquisas podem se dividir em três grandes áreas, dimensionadas em função dos seus objetivos gerais, as quais são: exploratória, descritiva e explicativa. A pesquisa exploratória segundo o autor, refere-se àquela que tem como finalidade precípua oferecer condições de tornar o problema, objeto de análise, mais explícito; de modo a aperfeiçoar idéias ou descobrir algo que ainda está no campo das percepções. Normalmente, esse tipo de pesquisa é desenvolvido por meio de análise bibliográfica, entrevistas com indivíduos que vivenciaram ou vivenciam o problema em debate e estudo de exemplos que colaborem para um melhor entendimento.

Considerando a classificação apresentada pelo autor e apoiando-se nas bases conceituais da pesquisa mencionada, no parágrafo anterior, qualifica-se o estudo em questão (por sua natureza e dimensões pretendidas) como uma análise de cunho exploratório.

Gil (2007) relata ainda que toda pesquisa precisa ser desenvolvida, ou delineada, a partir de procedimentos técnicos - necessários para se planejar, de forma abrangente, seu processo de execução (“diagramação, previsão de análise e interpretação de dados”, p.43). Levando em consideração essa lógica, o autor expõe os tipos de delineamentos existentes e os procedimentos que os acompanham:

O elemento mais importante para a identificação de um delineamento é o procedimento adotado para a coleta de dados. Assim, podem ser definidos dois grandes grupos de delineamento: aqueles que se valem das chamadas fontes de “papel” e aqueles cujos dados são fornecidos por pessoas. No primeiro grupo, estão a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. No segundo, estão a pesquisa experimental, a pesquisa *ex-post facto*, o levantamento e o estudo de caso (p.43).

Com base nas explicações dadas pelo autor sobre as diretrizes da pesquisa e seus respectivos procedimentos para coleta de dados, define-se que este estudo, baseado nos dois grandes grupos de delineamento, contemplará:

- *pesquisa bibliográfica* – explica-se pela necessidade de se obter fundamentação teórica acerca das temáticas: mudança organizacional, conhecimento, participação, inovação no setor público e modernização administrativa;
- *pesquisa documental* – justifica-se pela leitura e análise pormenorizada dos documentos de planejamento do Estado de Minas Gerais (referentes ao curto, médio e longo prazo), bem como de relatórios técnicos produzidos sobre o Choque de Gestão;
- *estudo de campo* – faz-se necessário, pois proporcionará um estudo mais aprofundado sobre a realidade da gestão pública em Minas Gerais, sendo analisada a partir da ótica dos seus servidores. Serão realizadas entrevistas com os agentes públicos (das Secretarias de Estado escolhidas) a fim de averiguar diversas variáveis, dentre elas: a relação entre o CG e a idéia de inovação no setor público, o grau de conhecimento e de participação destes nos processos de elaboração, implementação e avaliação da política, etc.

5.2 A escolha pelas Secretarias de Estado

A estrutura da administração do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais define-se por: (1) *administração direta* que compreende a Governadoria do Estado, a Vice-Governadoria, as Secretarias de Estado, os órgãos colegiados e os órgãos autônomos; e (2) *administração indireta* que compreende as fundações de direito público, as autarquias, as empresas públicas,

as sociedades de economia mista e outras entidades que vierem a ser determinadas por lei. A administração direta do Poder Executivo de Minas Gerais era composta, até 2007 (período em que se obteve esta informação) por 16 Secretarias de Estado e 3 cargos extraordinários de Secretários de Estado (dentre eles o Secretário Extraordinário para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas) (MINAS GERAIS, 2007a).

Todos os 57 projetos estruturadores, PEs, definidos pela política do CG, já na sua segunda geração, bem como suas metas, encontravam-se sob coordenação e responsabilidade direta dessas secretarias (ver Apêndice I). Isso significava que uma das ferramentas mais importantes para o desenvolvimento e alcance da estratégia governamental, os PEs, estiveram submetidos e interligados aos interesses e às diretrizes das secretarias - as quais para alcançar os resultados almejados nos projetos pactuaram metas com o governo do estado e se tornaram novamente peças fundamentais para a consolidação de, provavelmente o principal, mecanismo de gestão do CG, o acordo de resultados. É exatamente por essas razões que se optou, neste estudo, pela realização da pesquisa nas Secretarias de Estado.

Um dilema enfrentado foi o processo de escolha das secretarias. A princípio, a alternativa definida era a de que se realizassem entrevistas com duas ordens de servidores, classificadas aqui em função do posicionamento que eles ocuparam ao longo do processo de formulação, implementação e avaliação da estratégia do CG. Assim, existiam duas classes de servidores – (1) os que participaram da construção da estratégia de governo (os idealizadores/formuladores) e (2) os que participaram, senão da execução e avaliação da mesma, pelo menos, da fase de implementação da estratégia (os executores). A partir dessa definição, parecia clara que uma das secretarias a serem escolhidas deveria ser a de Planejamento e Gestão (Seplag-MG), criada em 2003 para coordenar e comunicar as principais diretrizes estratégicas do CG. A opção pela segunda secretaria, Secretaria de Estado de Defesa Social (Seds-MG), deveu-se dentre outros motivos à evolução apresentada por esta em termos de investimentos e dos resultados obtidos com a política de segurança pública do Estado, ao longo das duas gerações do Choque.

Definidas as secretarias, durante a fase de campo, de coleta dos dados, percebeu-se que o quadro de servidores públicos da Seds-MG era marcado por grande número de contratados, alta rotatividade e pouco tempo de atuação destes no serviço público (ver TAB. 3). Em função

dessas peculiaridades, muito intrínsecas à realidade do órgão, e por acreditar que, de algum modo, as mesmas poderiam comprometer os resultados da pesquisa; optou-se por buscar um outro grupo de análise que apresentasse características menos marcantes, mais próxima da maioria das Secretarias de Estado (servidores com mais tempo de serviço – mais de 6 anos, efetivos e com um período maior de atuação profissional no órgão) . Acreditou-se que a inserção de outra secretaria traria um enriquecimento à pesquisa, no sentido de gerar condições, durante o processo de análise dos dados, de se verificar, caso coubesse, as similaridades e diferenças entre as distintas abordagens.

TABELA 3

Percentual de servidores públicos, dentre os investigados da Seds-MG e da Setop-MG, separados por tempo de atuação na administração pública do Estado de Minas Gerais

Secretarias de estado investigadas	Tempo de atuação na administração pública de Minas Gerais						Informação não mencionada
	Menos de 1 ano	1 a 4 anos	5 a 9 anos	10 a 14 anos	15 a 19 anos	Acima de 20 anos	
Seds-MG	2,22	44,44	20	11,11	6,68	11,11	4,44
Setop-MG	0	33,33	9,52	4,76	0	52,39	0

Fonte: Pesquisa de campo. Elaborado pela autora.

Dessa forma, também por parâmetros finalísticos vinculados à importância do órgão para o avanço econômico do Estado (consequentemente para o alcance da visão de futuro definida para Minas), aos investimentos feitos e aos resultados já alcançados, definiu-se a Secretaria de Estado de Transportes e Obras (Setop-MG) como o último campo de análise.

Não obstante a relevância de todas as justificativas apresentadas para a escolha dos órgãos, cabe ressaltar que a existência de um favorável acesso às secretarias - para coleta dos dados, análise dos documentos e obtenção de informações relevantes ao estudo – interferiu significativamente na decisão pelas organizações pesquisadas.

Secretarias de Estado

- *Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag-MG)*

A Seplag-MG foi instituída, dentre outras finalidades, com a função de promover a junção entre o planejamento, a gestão e o orçamento do Estado. Mecanismos de junção e otimização de sistemas de administração de materiais e serviços e de administração financeira, bem como

de unificação da folha de pessoal passaram a ser coordenados e desenvolvidos por este órgão. Além disso, grande parte dos agentes públicos, os quais participaram de todo processo de elaboração da estratégia de curto, médio e longo prazo do CG, bem como seus idealizadores compuseram ou ainda compõem o corpo de funcionários desta secretaria.

Juntamente com a Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz-MG), esta instituição assumiu um papel de suma relevância nas duas gerações do CG (2003-2006 e 2007-2010). Sua escolha, como campo de análise nesta pesquisa, amparou-se principalmente no fato de ser esta organização um eixo fundamental para o alcance das duas abordagens diferenciais do CG (segundo a opinião dos seus idealizadores): a adequação institucional voltada para o desenvolvimento e a perspectiva integradora das políticas. Além da coordenação geral dos instrumentos de planejamento da estratégia do CG (curto, médio e longo prazo), a Seplag-MG comporta em suas dependências físicas a GERAES - apontada por Guimarães e Almeida (2006) como mecanismo essencial para o sucesso da política governamental.

- *Secretaria de Estado de Defesa Social (Seds-MG)*

De acordo com Meirelles (1998), a segurança pública deve ser classificada como um ‘serviço público propriamente dito’, ou seja, aquele serviço tido como essencial, indelegável ou intransferível, cabendo exclusivamente ao Estado cumpri-lo. Neste sentido, sob qualquer dimensão de desenvolvimento a área de segurança pública precisa ser destacada como prioridade.

O cenário caótico de crise do sistema prisional, acompanhado do crescimento de crimes violentos e da constituição de organizações criminosas, bem como da aparente desintegração do aparato policial, sustentado por duas Polícias pouco articuladas entre si, representavam o perfil da segurança pública em Minas Gerais até 2002. Este quadro crítico comprometia, por vezes, não somente a queda na qualidade de vida da população mineira como também impossibilitava o fomento de novos investimentos no Estado, voltados para o setor industrial e de serviços. Os pontos de gargalos preocupantes envolviam os segmentos abaixo (MINAS GERAIS, 2002b):

- Crimes violentos – a taxa estadual de crimes violentos por 100.000 habitantes passou de 100 em 1986 para mais de 350 no ano de 2000. Além disso, o perfil da criminalidade mineira foi alterado de ‘crimes contra pessoas’ para ‘crimes contra o patrimônio’, o que demandava intervenções mais precisas.
- Sistema prisional – a superlotação e inviabilidade de uma política de reinserção social e de re-socialização do preso compunham a realidade do sistema prisional no Estado até 2002. Da totalidade brasileira de déficit de vagas no sistema penitenciário, somente Minas Gerais representava 26,7% desse déficit, percentual alto, já que a população carcerária do Estado não ultrapassava 8,24% da população carcerária nacional.
- Desintegração entre as Polícias – a Polícia Militar e a Polícia Civil encontravam-se totalmente desintegradas, assumindo posturas, por vezes, antagônicas a qualquer necessidade de integração. Isso, por sua vez, acabava por comprometer e reduzir a capacidade de atuação do governo.

Os três gargalos foram diretamente confrontados pela política do CG, em sua primeira geração (2003-2006), por meio de dois projetos estruturadores – *Redução da Criminalidade e Expansão do Sistema Prisional*; estes, por sua vez, foram redimensionados em cinco novos projetos na segunda geração (2007-2010), conforme mostra o Apêndice I.

A possibilidade de se entender as mudanças produzidas na segurança pública em Minas Gerais por meio dessas iniciativas é uma das justificativas pela escolha da Seds-MG. Além disso, um outro motivo se refere ao quadro de crescentes investimentos na área de segurança pública (ver TAB. 4). Até o ano de 2007 a secretaria ocupava o sexto lugar em termos de somatório das despesas empenhadas se comparada às outras 24 áreas. De 2003 a 2007, os investimentos destinados à segurança pública, na ordem de R\$ 861.108.169, só não foram maiores do que os das áreas de urbanismo, transporte, educação, saúde e administração.

TABELA 4
Despesa de investimento empenhada, pelo governo de Minas Gerais, por área de atuação, durante o período de 2003 a 2007

Áreas de atuação do governo	Valor investido (1r\$)				
	2003	2004	2005	2006	2007
Administração	20.156.711	28.059.373	178.799.238	504.364.084	358.463.568
Agricultura	9.080.092	16.393.700	48.187.650	33.023.977	70.983.384
Assistência Social	151.002	703.229	6.465.896	10.435.571	17.632.304
Ciência e Tecnologia	14.649.034	42.554.607	75.129.264	103.702.132	178.877.384
Comércio e Serviços	1.270.045	5.009.385	2.615.873	2.991.374	3.490.962
Comunicações	6.642	3.978.196	5.964.427	429.389	371.803
Cultura	500.392	2.613.054	6.834.600	11.036.966	14.017.673
Desporto e Lazer	549.385	4.142.631	5.089.620	15.698.392	5.098.980
Direitos da Cidadania	32.588.769	436.134	185.048	412.348	754.605
Educação	55.798.510	106.951.785	227.214.129	247.104.302	280.540.616
Encargos Especiais	4.000.000	0	0	0	0
Energia	0	0	1.600.442	5.106.798	2.891.000
Essencial à Justiça	1.776.327	4.338.703	4.406.738	5.471.792	14.372.011
Gestão Ambiental	6.980.286	20.337.102	40.384.830	63.219.707	44.208.254
Habitação	0	4.919.141	600.000	3.716.828	153.638
Indústria	4.231.059	9.388.278	16.732.384	4.074.828	2.495.819
Organização Agrária	575.006	1.814.017	1.122.359	1.099.196	585.935
Previdência Social	304.002	597.407	703.215	756.023	1.245.581
Relações Exteriores	0	0	2.300.000	0	8.576
Saneamento	2.104.991	29.744.760	65.522	504.522	6.351.972
Saúde	144.369.278	244.485.474	271.170.213	219.141.012	383.874.759
Segurança Pública	28.749.251	104.484.920	246.963.627	266.091.210	214.819.161
Trabalho	582.803	838.506	2.210.947	1.791.994	4.727.477
Transporte	260.142.831	383.169.592	727.732.467	1.064.336.899	1.156.652.717
Urbanismo	600.944.728	1.109.663.238	2.024.570.102	2.712.928.007	2.820.704.774

Fonte: Informações obtidas na Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária, da Seplag-MG, em março de 2008. Elaborado pela autora.

○ *Secretaria de Estado de Transportes e Obras (Setop-MG)*

Até a primeira metade da década de 1990, a movimentação de cargas do sistema de transporte mineiro chegou a 346,5 milhões de toneladas (advindas dos setores produtivos de mineração e siderurgia, petrolífero, agricultura, construção civil, etc.). Desse montante, um pouco mais de 50% foi transportado pelas rodovias, as ferrovias ocuparam o segundo lugar com um percentual de atendimento de 42% e na última posição encontrou-se o modal dutoviário, respondendo por 5% da produção²⁸.

Quanto ao fluxo de transporte de passageiros a concentração também se deu e, ainda se dá, predominantemente sobre os corredores rodoviários. A malha de rodovias em Minas Gerais soma um pouco mais de 31 mil km de extensão, sendo 20.447 pavimentados (9581 – federal e

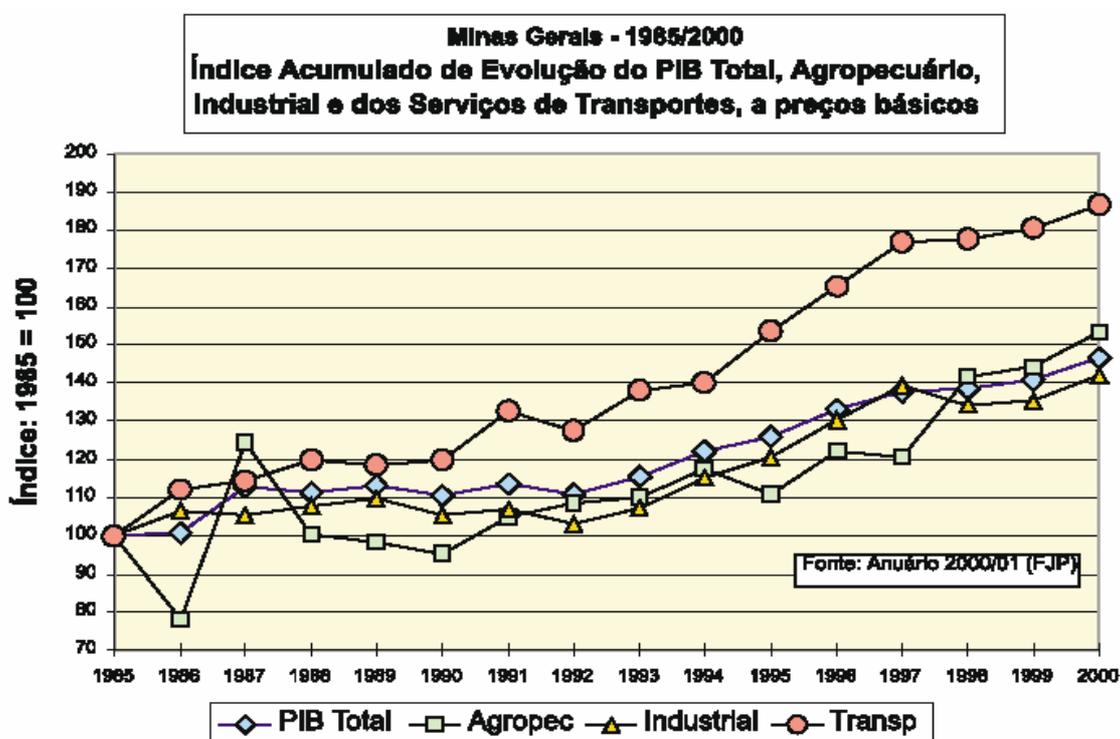
²⁸ Fonte: Pesquisa origem /destino 1992 (Seplan, 1994). Retirado de MINAS GERAIS, 2002a.

10.866 – estadual) e 10.735 não pavimentados (694 – federal e 10.041 – estadual)²⁹. Essa realidade, aliada ao pouco investimento em manutenção na infra-estrutura de transporte, fez com que o cenário do estado, até o ano de 2002, apresentasse altos índices de inadequações tanto para atender à demanda vigente, quanto para a que haveria de surgir (MINAS GERAIS, 2002a).

Por sua abrangência no cotidiano das pessoas, no setor produtivo, na criação e interligação de fluxos, os transportes representam um eixo importantíssimo para o crescimento econômico de Minas. A citação abaixo e a análise da evolução do PIB dos serviços de transportes, durante o período de 1985 a 2000 (FIG. 10), ilustram este fato.

“(…) os transportes desempenham um papel fundamental na dinâmica da economia mineira. Contribuem para a formação do Produto Interno Bruto (PIB), consomem expressiva quantidade de bens e serviços e ocupam mais de duas centenas de milhar de trabalhadores. Os transportes são também importante fonte de receita e um significativo item das despesas públicas dos três níveis de governo” (MINAS GERAIS, 2002a, p.21).

FIGURA 10
Evolução do PIB do serviço de transportes comparado com outros setores



Fonte: Anuário estatístico de Minas Gerais 2000-2001 (FJP, 2002). Retirado de MINAS GERAIS, 2002a, p.22.

²⁹ Fonte: Anuário estatístico dos transportes 2000, GEIPOT; e Boletim rodoviário 2000, DER/MG, 2001. Retirado de MINAS GERAIS, 2002a.

Neste sentido, a principal justificativa pela escolha da Setop-MG, enquanto objeto de análise desta pesquisa, refere-se exatamente à importância da infra-estrutura de transportes para o estado. Em outras palavras, pelo fato do desenvolvimento dessa área ser essencial ao crescimento econômico. Pode-se dizer que o alcance da visão de futuro para Minas, “*tornar-se o melhor estado para se viver*”, dependerá substancialmente da evolução promovida nesse setor.

Ao longo das duas gerações do Choque de Gestão, projetos foram priorizados na direção de, dentre outras propostas: pavimentar toda a malha rodoviária de Minas que ainda não havia sido alcançada; revitalizar o transporte coletivo da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), bem como sua gestão; manter as rodovias em estado adequado de funcionamento; estabelecer parcerias público-privadas; planejar o futuro dos transportes no estado para os próximos 20 anos (foco em integração e multimodalidade), etc. Todas essas iniciativas exigiram altos investimentos. E é, justamente este, o segundo e último motivo para a escolha dessa secretaria. Ao se observar a TAB.4 (ver páginas anteriores) percebe-se um crescimento vertiginoso dos recursos empenhados na área de transporte – situação esta que permite pressupor que o setor em questão vivenciou mudanças substanciais, as quais, por sua vez, podem se tornar interessantes a esta investigação.

5.3 O servidor público

O desenvolvimento desse estudo, desde o seu período de gestação, fundamentou-se na seguinte lógica: o Choque de Gestão imprimiu uma série de transformações profundas às organizações públicas do Estado; as quais tiveram que se submeter à remodelagem das estruturas (extinção de algumas, adaptação ao modelo matricial e criação de estruturas de poder paralelas); à inserção de novas regras (um arcabouço de novas leis para subsidiar o CG); e aos novos modelos de gestão das políticas públicas (acordo de resultados, GERAES, projetos estruturadores, etc.). E nesse cenário de mudanças a pergunta que sempre orientou esta pesquisa foi “*Qual a percepção do servidor público em relação às modificações provocadas e pretendidas?*”. Essa questão evoluiu, passou por diversos ciclos, até se

concretizar na pergunta problema – *Quão inovador é o Choque de Gestão para o servidor público?*

Em todo tempo de amadurecimento, o foco esteve constantemente voltado para a figura do servidor, na tentativa de trazer esse ator para o centro do palco das discussões. E o que se propôs, por meio das entrevistas realizadas, foi criar canais de diálogo com esse sujeito dando a ele voz ativa para expor a sua visão sobre a realidade que o cerca.

As pessoas são atores imersos em um contexto organizacional, que se transforma e reproduz através das relações e dos jogos de interesses estabelecidos entre grupos ou entre indivíduos. Contudo, estas pessoas para serem consideradas atores precisam ser, antes de tudo, reconhecidas como sujeitos – indivíduos que expressam de alguma maneira aquilo que são (CHANLAT, 1998).

Silva e Vergara (2003) relatam a necessidade de se reconhecer as dimensões subjetivas da mudança. Dessa forma, os sentimentos dos indivíduos, bem como os significados por eles atribuídos às transformações, precisam ser considerados. Os autores ainda mencionam alguns problemas, relacionados à resistência e aceitação, que podem surgir em função da má comunicação entre a organização e os seus funcionários; quando objetivos e estratégias organizacionais não se disseminam entre as pessoas.

Pode-se dizer que essa pesquisa se baseou nos seguintes princípios:

- 1º. o servidor público precisa ser reconhecido como indivíduo dentro da organização, como um sujeito com interesses, valores, crenças, hábitos, etc;
- 2º. o indivíduo é fruto do seu meio e das interações que estabelece com as pessoas - tanto ele quanto o grupo social interferem na realidade;
- 3º. a interpretação da realidade sob a ótica do indivíduo é necessária;

- 4°. dar voz ao servidor público para que ele expresse sua opinião sobre o processo de mudanças provocadas pelo Choque de Gestão é dignificá-lo dentro desse contexto, enquanto sujeito - peça fundamental para a consolidação das transformações propostas.

5.4 Coleta de dados

A coleta de dados foi feita por meio de entrevistas semi-estruturadas. A escolha pela técnica de pesquisa se justificou em função do seu caráter de profundidade e pela liberdade que a mesma oferece aos entrevistados para discorrerem sobre o tema em questão, sem terem que subordinar suas respostas a padronizações ou limitações. Para Trivinos (1994), a entrevista não somente valoriza a presença do investigador, como também contribui com o informante, dando a este, condições satisfatórias de liberdade e espontaneidade - produzindo assim um enriquecimento do estudo qualitativo.

Ao todo foram realizadas 70 entrevistas com servidores das três secretarias – 4 na Seplag-MG (ou áreas interligadas), 45 na Seds-MG e 21 na Setop-MG (ver QUADRO 18 – páginas a frente). A distribuição das entrevistas dentro dos dois últimos órgãos obedeceu à estrutura formal, passando por três níveis hierárquicos:

1. *nível estratégico* – os subsecretários - servidores responsáveis pelo processo de decisão na formulação das diretrizes organizacionais, objetivos e destinação de recursos para implementação daquelas. Eles subordinam-se formalmente ao secretário de estado (autoridade maior dentro da instituição); respondem por grandes pastas dentro do órgão; e, em alguns casos, assumem o papel de gerente dos projetos estruturadores. Das secretarias estudadas essas são suas subsecretarias:

Seds-MG: formada por três subsecretarias (a – Subsecretaria de Inovação e Logística do Sistema de Defesa Social; b – Subsecretaria de Administração Prisional; e c – Subsecretaria de Atendimento às Medidas Sócioeducativas).

Setop-MG: composta por duas subsecretarias (a – Subsecretaria de Transportes; e b – Subsecretaria de Obras Públicas).

2. *nível tático* – os superintendentes - servidores responsáveis pelo detalhamento dos mecanismos necessários à implementação das metas em cada unidade funcional. Submetem-se diretamente a um dos subsecretários, dependendo da sua área de atuação. Abaixo segue as informações sobre o total de superintendências existente em cada órgão investigado da classe executora.

Seds-MG: ao todo são 12 superintendências.

Setop-MG: soma 7 superintendências.

3. *nível operacional* – os diretores e técnicos – são os servidores que se comprometem com a execução propriamente dita, seja relativa às atividades-meio ou às finalísticas. Eles encontram-se sob a coordenação de um dos superintendentes, a ser definido em função da sua área de trabalho. Sob a responsabilidade de cada diretor existe um número heterogêneo de servidores, os técnicos, que são os chamados executores da ponta. O número de diretorias presentes nas secretarias pesquisadas são:

Seds-MG: possui 39 diretorias. Número de técnicos indefinidos.

Setop-MG: totaliza 19 diretorias. Número de técnicos indefinidos.

As entrevistas foram agendadas, na maioria dos casos, por telefone e realizadas dentro do próprio órgão. Todas as pessoas aceitaram a gravação do conteúdo, cientes de que o mesmo, tratado em sigilo, serviria apenas para audição e, posterior, análise dos dados.

Os subsecretários, em sua totalidade, foram entrevistados. Como o número de superintendentes e de diretores era muito grande e não se pretendia abordar a todos, foram definidos dois critérios de escolha para o entrevistado:

- primeiramente, tentar entrevistar pessoas de áreas internas diferentes; por exemplo, se cada subsecretaria tivesse 3 superintendências, optar-se-ia por entrevistar pelo menos um superintendente de cada subsecretaria. Esse mesmo critério foi utilizado para as diretorias. Quanto aos técnicos, deixou-se a cargo de cada diretor indicar o servidor que seria entrevistado, desde que àquele seguisse o critério, dado pela pesquisadora, de tempo de serviço; ou seja, os diretores foram recomendados a indicar um servidor, sob sua coordenação, com maior tempo de atuação na área pública. Antes de fazer a indicação, eles recebiam a explicação sobre a razão para tal escolha; a qual se referia à idéia de que quanto mais “antigo de casa” fosse o servidor, maior a probabilidade dele analisar o Choque de Gestão, em relação a outras gestões governamentais, de forma mais abrangente e crítica.
- e, em segundo lugar, restringiu-se as entrevistas aos servidores com maior disponibilidade de tempo. Houve casos em que, embora a persistência empregada, não se obteve resposta aos inúmeros recados e solicitações deixadas aos possíveis entrevistados.

QUADRO 18

Relação do número de servidores públicos, entrevistados por classe pesquisada, secretaria de estado e grupo

Classes, secretarias e grupos	Número de entrevistados
<i>Classe Idealizadora</i>	<i>Total: 4 pessoas</i>
<i>Seplag-MG</i>	
Grupo I - idealizadores	4 (2 secretários de estado, 1 secretário-adjunto de estado e o coordenador do Estado para Resultados)
<i>Classe Executora</i>	
<i>Seds-MG</i>	<i>Total: 45 pessoas</i>
Grupo II - subsecretários	3
Grupo III - superintendentes	7
Grupo IV – diretores e técnicos	35 (23 diretores e 12 técnicos)
<i>Setop-MG</i>	<i>Total: 21 pessoas</i>
Grupo II - subsecretários	2
Grupo III - superintendentes	5
Grupo IV – diretores e técnicos	14 (5 diretores e 9 técnicos ³⁰)

Fonte: Pesquisa de campo. Elaborado pela autora.

³⁰ Dois desses técnicos possuíam um papel estratégico na Setop-MG com a função de assessoria, não se subordinando diretamente às diretorias. Optou-se por entrevistá-los em função da vasta experiência detida por eles na administração pública do estado, já tendo vivenciado mais de sete gestões governamentais.

De um modo geral, percebeu-se uma ótima receptividade dos informantes em se submeterem ao processo. Muitos, por vezes, entusiasmaram-se com o fato de ser um estudo de caráter crítico e fizeram questão de participar e expor suas opiniões com clareza e prontidão.

As entrevistas realizadas com os servidores da Seplag-MG, por se tratarem de autoridades da alta cúpula da administração pública mineira, foram mais difíceis de serem agendadas. Entretanto, todos os entrevistados reagiram com simpatia à discussão problematizada e dispuseram de tempo favorável para responder e argumentar sobre as questões dispostas no roteiro. Foram entrevistados os dois responsáveis diretos do órgão (a secretária de estado e o secretário-adjunto de estado), o coordenador do Estado para Resultados (que anteriormente ocupava o cargo de secretário-adjunto da Seplag-MG) e o secretário de estado da Setop-MG (que à época do início do CG assumia a pasta de secretário de estado da fazenda). Embora dois dos servidores alocados no grupo da Seplag-MG não estivessem fisicamente localizados nesta secretaria, um deles já ocupou cargo executivo na pasta e o outro participou intensamente da fase de idealização do Choque de Gestão.

Um aspecto interessante a ressaltar diz respeito ao momento em que a coleta de dados se deu. As entrevistas foram realizadas entre os meses de agosto e novembro de 2008. Nesse período, a gestão pública mineira estava se submetendo a dois processos importantes. O primeiro referiu-se ao pagamento, pela primeira vez³¹, de um prêmio de produtividade a todos os servidores efetivos da administração direta e indireta, que pactuaram metas do acordo de resultados e atingiram o percentual institucional favorável. O segundo foi o Programa de Desenvolvimento dos Gestores Públicos (ação do Projeto Estruturador Ampliação da Profissionalização dos Gestores Públicos), realizado no período de 12 de março a 28 de novembro de 2008. Esta medida foi adotada com o intuito de desenvolver competências - nas áreas de liderança de equipes, orientação para resultados, visão sistêmica, compartilhamento de informações e conhecimentos, capacidade inovadora e gestão de pessoas - e de valorizar os administradores públicos. Acredita-se que o fato das entrevistas terem sido realizadas no

³¹ O prêmio de produtividade já havia sido pago em outros anos, mas não se estendeu a todos os órgãos e entidades do Estado; antes, pelo contrário, poucas foram as instituições que receberam o incentivo. A legislação que regulamentava o prêmio sofreu alterações significativas em 2008 (Lei estadual n.º 17.600, de 1º de julho de 2008 e Decreto 44.873 de 14 de agosto de 2008). Maiores informações nos sites: www.planejamento.mg.gov.br ou www.portalmg.gov.br.

momento de implementação dessas duas iniciativas interferiu diretamente nas respostas coletadas, bem como nas argumentações e críticas expressadas.

E, por último, tratar-se-á dos roteiros de entrevistas. Como os entrevistados faziam parte de quatro grupos diferentes, optou-se pela elaboração de três tipos de roteiros com questões diferenciadas. Pelo menos duas perguntas compuseram todos os roteiros: (1) a principal, fundamental para o problema de pesquisa – que se refere à análise do Choque de Gestão como inovação no setor público; e (2) uma voltada para os aspectos críticos, as correções de rumos ou as sugestões a serem feitas sobre a estratégia de governo.

Para a classe dos idealizadores, grupo Seplag-MG, as questões se direcionaram para os aspectos teóricos que fundamentaram o CG, bem como para discussões críticas sobre as perspectivas de participação, descontinuidade administrativa, dentre outras. Já para os grupos de “subsecretários” da Seds-MG e Setop-MG foram elaboradas questões um pouco menos complexas, porém com um alto grau de exigência, principalmente no que se relaciona às diretrizes estratégicas da política em questão. Ainda nesta classe executora, os outros dois grupos da Seds-MG e Setop-MG – “superintendentes” e “diretores e técnicos”, foram submetidos a um mesmo roteiro de entrevistas que reuniu questões sobre conhecimentos básicos acerca do Choque, expectativas, análises comparativas a outras gestões governamentais, etc. Abaixo se encontra o QUADRO 19 com um resumo das dimensões priorizadas no roteiro.

QUADRO 19
Dimensões de análise dos roteiros de entrevistas por grupo investigado

Dimensões de análise	Grupo submetido à investigação			
	Grupo I: Idealizadores	Grupo II: Subsecretários	Grupo III: Superintendentes	Grupo IV: Diretores e técnicos
<i>O que é o Choque de Gestão: definições e percepções sobre a abrangência da política estratégica</i>	X	X	X	X
<i>Diferenciais do Choque de Gestão – adequação institucional e perspectiva integradora das políticas: significados e formas de fomento ao longo das duas gestões</i>	X			

Dimensões de análise	Grupo submetido à investigação			
	Grupo I: Idealizadores	Grupo II: Subsecretários	Grupo III: Superintendentes	Grupo IV: Diretores e técnicos
<i>Participação interna e externa:</i> importância dessas variáveis na construção, implementação e avaliação da estratégia política e formas de fomento das mesmas ao longo das duas fases do Choque ³²	X	X	X	X
<i>Resistência:</i> compreensão das formas de ocorrência, bem como das iniciativas propostas para contê-la ³³	X	X	X	X
<i>Aceitação e expectativas:</i> checagem da aceitação e das expectativas dos entrevistados em relação à continuidade das diretrizes do Choque de Gestão nas próximas gestões governamentais		X	X	X
<i>Comunicação:</i> entendimento dos mecanismos utilizados para comunicar as mudanças ocorridas ao longo dos dois momentos do CG	X			
<i>Conhecimento geral sobre a estratégia definida para o modelo de gestão:</i> mensuração da percepção dos atores pesquisados sobre o grau de conhecimento, detido pelos servidores públicos de um modo geral, em relação ao Choque de Gestão (suas principais motivações e finalidades; bem como as diferenças básicas entre sua 1ª e 2ª fases)	X	X	X	X
<i>Acordo de resultados:</i> compreensão dos investigados sobre esse mecanismo de gestão e da relação estabelecida entre este e o Choque de Gestão			X	X
<i>Diferenças entre o Choque e outras gestões governamentais anteriores:</i> compreensão sobre as distinções, benéficas ou não, entre a política de gestão mineira e as outras, desenvolvidas em gestões anteriores ³⁴		X	X	X

³² Os grupos III e IV foram investigados apenas sobre a participação interna; pois se verificou durante a aplicação do roteiro teste que os mesmos tinham dificuldades em responder ou discutir sobre a temática “a importância da participação social na construção, implementação e avaliação da estratégia do CG”.

³³ Como não se obteve resultados significativos que exigissem uma maior atenção à abordagem “resistência”, optou-se por, simplesmente, fazer uma breve menção à mesma, durante a análise dos resultados, na subseção desta pesquisa que discutiu as críticas, ressalvas e desafios do Choque de Gestão.

³⁴ Os idealizadores do modelo de gestão mineiro não foram questionados sobre as diferenças do CG, em relação a outras gestões governamentais, porque eles, já haviam definido conceitualmente que as distinções do Choque, comparativamente a quaisquer reformas, referiam a dois aspectos: adequação institucional e perspectiva integradora das políticas.

Dimensões de análise	Grupo submetido à investigação			
	Grupo I: Idealizadores	Grupo II: Subsecretários	Grupo III: Superintendentes	Grupo IV: Diretores e técnicos
<i>Riscos do uso de práticas gerenciais:</i> questionamento aos atores pesquisados sobre a possibilidade e, conseqüentemente, os riscos de ter sido dada, durante a consolidação do Choque de Gestão, maior atenção aos fatores “eficiência e busca de resultados” em detrimento dos interesses dos cidadãos ³⁵	X			
<i>Descontinuidade administrativa:</i> análise dos mecanismos criados para contenção dos possíveis efeitos negativos advindos com a descontinuidade administrativa ³⁶	X	X		
<i>Conhecimento individual sobre as principais finalidades e desenhos estratégicos do Choque de Gestão:</i> mensuração da abrangência do conhecimento dos atores estudados sobre a política		X	X	X
<i>Integração institucional:</i> compreensão dos efeitos do Choque de Gestão para uma maior ou menor integração entre os órgãos e entidades governamentais		X	X	X
<i>Críticas, ressalvas, correções de rumo sobre o Choque de Gestão:</i> entendimento sobre a percepção crítica dos atores pesquisados sobre o desenvolvimento da política ao longo de suas duas fases	X	X	X	X
<i>Conceito de inovação na gestão pública:</i> análise da compreensão dos atores estudados sobre a temática “inovação no setor público”	X	X	X	X
<i>Choque de Gestão como experiência inovadora:</i> entendimento, com base nas opiniões relatadas, se a política em questão poderia ser considerada um exemplo de inovação no setor público	X	X	X	X

Fonte: Roteiros de entrevistas da pesquisa em questão. Elaborado pela autora.

³⁵ A questão do risco gerencial foi identificada por alguns entrevistados da classe executora, ao longo das entrevistas, como sendo um possível efeito negativo do Choque de Gestão. Com o intuito de contrapor a perspectiva desta classe com a da classe idealizadora, incluiu-se essa discussão no roteiro de entrevistas aplicado aos formuladores da política. No entanto, como as respostas obtidas por estes atores foram pouco conclusivas neste sentido, fez-se apenas uma breve menção aos resultados observados na subseção, desta pesquisa, que analisou as críticas, ressalvas, desafios e riscos trazidos pelo CG.

³⁶ A impressão dos grupos III e IV sobre a descontinuidade administrativa foi diagnosticada quando os atores pertencentes aos mesmos opinaram acerca de suas expectativas em relação ao modelo de gestão mineiro.

5.5 Análise dos dados

A análise dos dados se deu a partir de duas etapas: (1^a) a organização do material coletado e (2^a) o posicionamento dos dados em dois blocos - *choque de gestão enquanto inovação* e *o conceito de inovação no setor público*.

5.5.1 Organização do material coletado

Nessa fase, puderam-se observar os dados numa perspectiva holística, de modo a permitir que uma leitura das diferentes visões e opiniões dos diversos grupos, dispostos nas Secretarias de Estado, fosse feita. Todas as entrevistas foram meticulosamente ouvidas, analisadas e tiveram seus conteúdos transcritos. A organização do material se deu de modo a permitir uma análise comparativa entre grupos de secretarias distintas, entre grupos, de uma mesma secretaria, porém hierarquicamente desiguais e, ainda, entre grupos da classe executora *versus* grupo da classe idealizadora.

5.5.2 Posicionamento em dois blocos

BLOCO 1: *Análise do Choque de Gestão enquanto inovação no setor público*

Este primeiro bloco foi proposto com o intuito de levantar as principais questões, que poderiam aproximar ou afastar o CG da idéia de inovação no setor público, e elucidar, com maior profundidade, as dimensões dessa política sob a perspectiva dos servidores. Dividiu-se esta parte em quatro categorias.

1ª. Categoria – A compreensão do Choque de Gestão

Antes de se tentar analisar as dimensões do Choque enquanto inovação era necessário entender como cada grupo compreendia essa experiência; ou seja, expor com clareza quais as definições e os significados desta política na opinião de cada um deles. A partir desse levantamento, foi proposta uma abordagem comparativa entre as diferentes classes e grupos - grupos hierarquicamente desiguais, dentro de uma mesma secretaria; grupos semelhantes em órgãos diferentes; e grupos dos executores *versus* idealizadores. O intuito era observar os graus de convergência e divergência entre eles e fazer uma análise crítica neste sentido.

2ª. Categoria – Os parâmetros inovadores do Choque de Gestão

Esta categoria preocupou-se, num primeiro momento, em entender se o CG, na opinião de todos os grupos, era de fato inovador, quando comparado a outras gestões governamentais anteriores. Uma segunda intenção era compreender quais os aspectos (melhorias) trazidos pela política que a caracterizavam como inovadora. Depois, observar em que medida essas melhorias apresentadas, de acordo com a opinião dos entrevistados, se aproximavam de dimensões gerenciais e democráticas da mudança. E, por último, fazer uma análise do Choque considerando as perspectivas de mudança, apontadas por Motta (2001), a partir do conceito de inovação no setor público, norteador desta pesquisa. No mesmo formato da categoria anterior, esta priorizou o agrupamento e a leitura das respostas obtidas, para posteriormente fazer uma análise comparativa do conteúdo investigado em função das classes e grupos pesquisados.

3ª. Categoria – O Choque de Gestão sob a ótica da “adequação institucional e perspectiva integradora das políticas”, do “conhecimento” e da “participação”

A terceira categoria envolveu discussões mais complexas. A idéia era analisar o Choque de Gestão a partir de alguns parâmetros - os quais ou se enquadravam numa lógica de inovação mais gerencial ou numa perspectiva mais democrática. Pretendia-se compreender o grau de desenvolvimento destes ao longo da implementação da política. Os parâmetros analisados foram os seguintes:

(a) *adequação institucional e perspectiva integradora das políticas* (aspectos, apontados pelos formuladores do CG, como diferenciais da iniciativa). O foco de análise voltou-se para o entendimento do significado dessas expressões e das formas de fomento das mesmas durante a execução da política. Foram priorizadas aqui as entrevistas realizadas com a classe dos idealizadores. Além disso, com base nas opiniões dos atores da classe executora, discutiu-se também sobre como estes pesquisados observaram, ao longo da implementação do modelo de gestão mineiro, a integração estabelecida entre seu órgão de origem com demais órgãos e entidades da administração pública de Minas;

(b) *grau de conhecimento sobre a estratégia do Choque e o seu principal instrumento de gestão, o acordo de resultados*. O intuito ao se analisar esse parâmetro era mensurar, a partir das opiniões de todos os grupos, qual a impressão deles sobre o conhecimento detido pelos servidores, a respeito do CG e do acordo de resultados; bem como qual a importância de se ter tal conhecimento. A questão da comunicação adotada pela política também foi abordada neste parâmetro. Além disso, por fim, tentou-se discutir, a partir dos resultados obtidos, se, com base na perspectiva “fomento ao conhecimento” o Choque de Gestão inovou. Deu-se prioridade aqui a todos as classes e grupos entrevistados;

(c) *grau de participação interna (servidores públicos) e externa (sociedade) na construção e consolidação da estratégia do CG*. A principal motivação presente na análise desse parâmetro foi a tentativa de se compreender, a partir da opinião dos investigados, a importância da participação, seja interna ou externa, na formulação, implementação e avaliação de uma política – como o Choque de Gestão. Somando-se a essas questões também se tentou entender, semelhante ao proposto no parâmetro anterior, se o modelo de gestão mineiro inovou em termos participativos. Levou-se em consideração neste campo analítico as respostas de todas as classes e grupos de atores envolvidos na pesquisa.

4ª. Categoria – O Choque de Gestão - seus pontos críticos e desafios

A quarta categoria ocupou-se com o levantamento e análise das críticas, ressalvas e desafios apontados sobre o CG pelos atores dos grupos entrevistados.

BLOCO 2: Conceito de inovação na gestão pública

O segundo bloco foi proposto com a finalidade de contribuir para o enriquecimento das discussões sobre a temática inovação no setor público, principalmente no que se refere à sua abordagem conceitual. Esta etapa analítica foi separada em dois momentos.

Leitura e agrupamento das respostas

Aqui se levou em consideração o principal eixo desse estudo – a investigação sobre o conceito de inovação na gestão pública a partir da ótica dos servidores. As respostas dadas por todas as classes e grupos foram minuciosamente analisadas e agrupadas em campos de conteúdo.

Análise comparativa com os estudos de Spink (2006)

Os campos de conteúdo produzidos no momento anterior foram comparados às abordagens trazidas por Spink (2006) - em pesquisa semelhante realizada com gestores (públicos da esfera estadual e municipal e indígenas) - e submetidos a uma análise crítica.

6 RESULTADOS DA PESQUISA

6.1 O Choque de Gestão como experiência inovadora

Todas as citações feitas nesta seção foram identificadas com base no grupo a que o relator pertencia, bem como na sua secretaria de origem e em um número definido em função da ordem de realização das entrevistas (ex. Diretor Seds 10). Foram realizadas 70 entrevistas, no grupo, por exemplo, de superintendentes da Setop-MG que totalizou 5 servidores pesquisados, estes receberam o número identificador de 1 a 5; já os superintendentes da Seds-MG que foram 7, foram enumerados de 1 a 7 e assim por diante.

6.1.1 O que é o Choque de Gestão?

Nesta fase da pesquisa, preocupou-se em agrupar as categorias de significados atribuídos ao CG segundo a opinião de todos os atores investigados. Primeiramente, apresentar-se-ão os resultados obtidos com os grupos executores da política – “diretores e técnicos”, “superintendentes” e “subsecretários” das duas Secretarias de Estado, a de Defesa Social e a de Transportes e Obras. As percepções do grupo de idealizadores serão descritas logo em seguida, na tentativa de proporcionar uma discussão mais rica sobre as convergências e divergências de posicionamentos.

6.1.1.1 Perspectivas dos executores

Ao longo do desenvolvimento da análise, pôde-se verificar, em todos os grupos, com exceção dos idealizadores, a existência de uma série de entendimentos distintos e complementares sobre o Choque de Gestão. Com o intuito de valorizar cada perspectiva oferecida pelos

entrevistados, optou-se por, ao invés de criar grandes grupos de significados, definir pequenas categorias para estes. Dessa forma, a política em questão foi compreendida a partir de 11 dimensões (ou 11 categorias de significado), conforme se observa abaixo:

- I. *organização da máquina pública* – neste campo os investigados fizeram uma leitura do CG como uma política proposta para organizar o estado e seu aparato burocrático;
- II. *planejamento estratégico* – o entendimento do modelo de gestão mineiro como uma perspectiva de planejamento para o curto, médio e longo prazo e como política com objetivos e metas bem definidas;
- III. *gestão do gasto* - o CG compreendido como um processo de ajuste fiscal, equilíbrio orçamentário-financeiro, qualidade fiscal e capacidade de investimentos;
- IV. *gestão por resultados* – compreensão da política como uma estratégia para se alcançar resultados;
- V. *mecanismos específicos de gestão* – assimilação clara do significado do Choque com os instrumentos de gestão priorizados pela política, em especial, o acordo de resultados, os projetos estruturadores e a metodologia de acompanhamento e avaliação destes;
- VI. *mudança cultural* – leitura do modelo de gestão como uma transformação cultural na máquina pública;
- VII. *gestão de pessoas* – associação da política às mudanças que impactaram diretamente o cotidiano profissional dos servidores. Ênfase dada a alguns benefícios oferecidos a estes atores, bem como a alterações ocorridas nos processos de gestão de pessoas;
- VIII. *mudança estrutural e tecnológica* – compreensão do CG a partir das mudanças sofridas nas estruturas formais dos órgãos, da reestruturação de cargos, do reaparelhamento físico da máquina pública (móveis e equipamentos) e do desenvolvimento de novas tecnologias;

- IX. *melhoria de serviços públicos* – associação do Choque de Gestão à uma política proposta para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos;
- X. *novo modelo de administração* – uma leitura da política de gestão mineira como sendo um novo formato de gestão pautado na eficiência, eficácia, agilidade e flexibilidade;
- XI. *definições evasivas e soltas* – categoria definida após a constatação de um expressivo número de opiniões pouco conclusivas sobre o significado do CG. Os investigados, quando questionados sobre qual era a compreensão deles acerca da política, apresentavam então respostas soltas, pouco explicativas, como se podem ver nos exemplos abaixo.

Técnico Setop 4 - “Eu acho que o Choque de Gestão é para melhorar”.

Superintendente Seds 1 – “Eu entendo o Choque de Gestão, não acho que é uma política, eu acho que é uma estratégia para implantar políticas. É uma estratégia que o governo adotou para que possa implantar a política traçada pelo governo Aécio Neves. Acho que são ferramentas para se implantar políticas”.

Superintendente Seds 4 – “Uma política inovadora, revolucionária, que trouxe uma série de benefícios para o Estado de MG”.

Diretor Seds 18 – “Quando eu trabalhava na ponta, eu tinha uma visão do Choque de Gestão como algo ruim para a organização. À medida que as coisas foram se ajustando, eu consegui entender o Choque de Gestão um pouco melhor. O Choque de Gestão foi um ajuste”.

Técnico Seds 23 – “Estratégia governamental para revolucionar a gestão pública mineira”.

Técnico Setop 10– “Boa ação do governo para moralizar”.

Diretor Setop 12 - “Intervenção na administração pública”.

A maioria das respostas apresentadas pelos investigados, com exceção de poucas opiniões, reconheceu o Choque de Gestão, simultaneamente, a partir de duas ou mais categorias, das já relatadas anteriormente (I a X), como mostram as citações abaixo. Levando em consideração este fato, os resultados apresentados em todos os gráficos desta subseção, os GRAF. 1 a 6, evidenciarão esta realidade. Embora pareçam altos, os percentuais observados nos gráficos explicitarão exatamente à multiplicidade de categorias de entendimento dadas ao CG, presentes, por vezes em apenas uma opinião.

Diretor Seds 20 – “Ação no sentido de mudar a forma de trabalho da gestão financeira, acerto de contas, adequação da gestão de pessoas, mudança do tipo de estilo clássico da administração pública para a gestão gerencial”.

Superintendente Setop 2 - “Conjunto de reformas para reestruturar o estado no âmbito financeiro, orçamentário e gerencial”.

Subsecretário Seds 3 – “O Choque de Gestão é imediatamente identificado como uma política de governo. Mas pode ser incorporado para uma política de estado – embora ainda não estamos nesse estágio. (...). Incorporação de critérios e gestão por eficiência e resultados, incorporado à rotina e à lógica de funcionamento da burocracia estatal – planejamento, monitoramento, metas. Questão financeira, pessoal (certificação ocupacional) (...)”.

O GRAF. 1, mostra uma análise comparativa acerca do entendimento que os grupos de “diretores e técnicos”, “superintendentes” e “subsecretários”, da Secretaria de Estado de Defesa Social, tiveram sobre o CG.

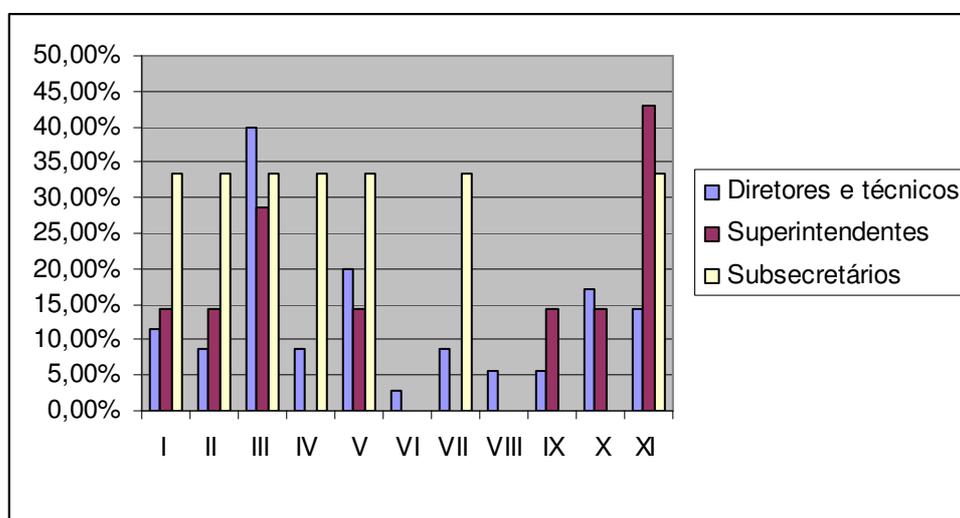


GRÁFICO 1 – Categorias de significados dados ao Choque de Gestão pelos grupos de “diretores e técnicos”, “superintendentes” e “subsecretários” da Secretaria de Estado de Defesa Social:

- I - organização da máquina pública (do estado)
- II - planejamento estratégico
- III - gestão do gasto
- IV - gestão por resultados
- V - mecanismos específicos de gestão
- VI - mudança cultural
- VII - gestão de pessoas
- VIII - mudança estrutural e tecnológica
- IX - melhoria de serviços públicos
- X - novo modelo de administração
- XI - definições evasivas e soltas

Fonte: Pesquisa de campo. Elaborado pela autora.

Um fato interessante a destacar, também observado nos grupos da Secretaria de Estado de Transportes e Obras (ver GRAF. 2), foi que quanto mais próximos da base hierárquica operacional do órgão, grupos dos “diretores e técnicos”, maior o número de significados atribuídos ao Choque de Gestão. E, da mesma forma, quanto mais perto do nível estratégico

das secretarias, grupo de “subsecretários”, menor a quantidade de significados dados à política. Uma razão lógica para tanto se pôde relacionar à alta representatividade percentual dos investigados, do nível operacional, em relação ao total de entrevistas realizadas – aproximadamente 77% dos entrevistados na Seds-MG e 65% dos na Setop-MG eram do grupo de “diretores e técnicos”. Desse modo, acreditou-se que quanto maior o número de pessoas entrevistadas de um mesmo grupo, maior a probabilidade de se obter opiniões diferentes.

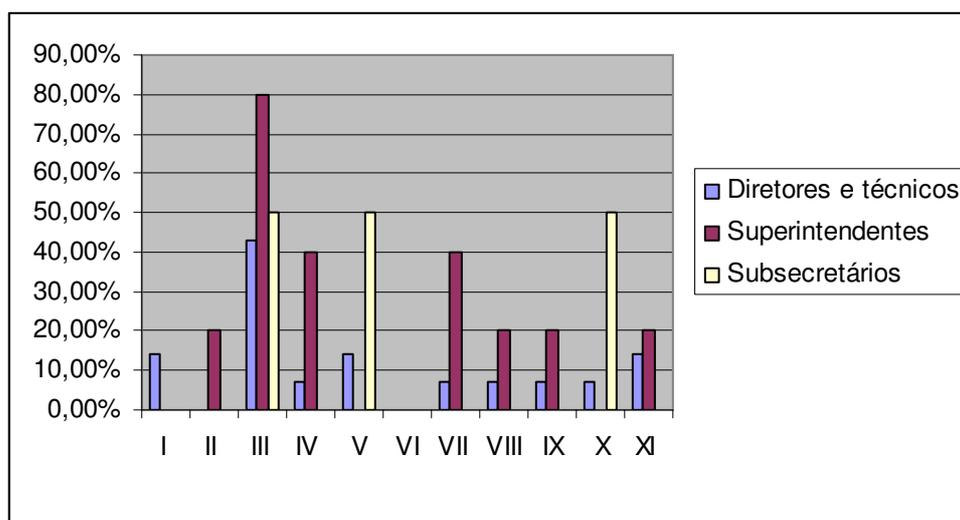


GRÁFICO 2 – Categorias de significados dados ao Choque de Gestão pelos grupos de “diretores e técnicos”, “superintendentes” e “subsecretários” da Secretaria de Estado de Transportes e Obras:

- I - organização da máquina pública (do estado)
- II - planejamento estratégico
- III - gestão do gasto
- IV - gestão por resultados
- V - mecanismos específicos de gestão
- VI - mudança cultural
- VII - gestão de pessoas
- VIII - mudança estrutural e tecnológica
- IX - melhoria de serviços públicos
- X - novo modelo de administração
- XI - definições evasivas e soltas

Fonte: Pesquisa de campo. Elaborado pela autora.

Uma segunda inferência possível para explicar a variação quantitativa das dimensões de significância do Choque é a de que haveria uma maior probabilidade dos atores do nível estratégico possuírem um entendimento mais coeso e sistemático sobre o CG. De acordo com os GRAF. 1 e GRAF. 2, pôde-se perceber uma maior concentração das opiniões desses atores, em duas ou mais categorias macro, como: “organização da máquina pública (do estado)”, “planejamento estratégico”, “gestão do gasto”, “gestão por resultados” e “gestão de pessoas”. Por outro lado, os servidores da base hierárquica operacional, tenderiam a perceber o Choque

de forma mais pragmática, menos conceitual, acabando por defini-lo em função das alterações observadas no seu dia a dia, dentro do ambiente de trabalho. Existiriam maiores chances de que a política fosse associada por este grupo a modificações pontuais, nos processos, sejam elas tecnológicas, estruturais ou pessoais. Isso explicaria os inúmeros significados diagnosticados.

Uma exceção a esta análise é a categoria de mudança cultural, somente abordada por um entrevistado do grupo dos “diretores e técnicos” da Seds-MG. O investigado em questão explicou o Choque como sendo uma mudança de paradigmas, uma mudança cultural, no entanto, não soube detalhar as dimensões que caracterizavam essa mudança – restringindo-se apenas a associá-la às alterações produzidas no campo de gestão do gasto.

De um modo geral, a síntese dos GRAF. 1 e GRAF. 2 retrata dois pontos interessantes:

- (1) todas as categorias de significado foram abordadas por pelo menos um dos grupos investigados, das duas secretarias, com exceção da questão cultural;
- (2) houve uma ordem crescente de significados dados ao CG, a qual variou em conformidade com o posicionamento hierárquico de cada grupo – aumentando à medida que transitava do nível estratégico (subsecretários), para o tático (superintendentes) e, deste, para o operacional (diretores e técnicos).

Os três próximos gráficos (GRAF. 3, GRAF. 4 e GRAF. 5) trazem uma perspectiva comparativa entre os grupos hierarquicamente semelhantes - ou seja, entre aqueles que se encontravam no mesmo nível (estratégico, tático ou operacional) nas duas secretarias, Seds-MG e Setop-MG.

No tocante às categorias de significado, definidas pelos grupos de “diretores e técnicos” das duas secretarias (a serem observadas no GRAF. 3), pôde-se verificar que:

- o entendimento do Choque de Gestão a partir das dimensões de “planejamento estratégico” e “mudança cultural” só foi apontado pelos servidores da Seds-MG;

- os percentuais observados em cada categoria, pelos dois grupos de “diretores e técnicos”, variaram numa proporção muito similar, com exceção da categoria “novo modelo de administração”. A partir disso, pode-se inferir que o nível operacional, das duas secretarias, possuía uma análise equilibrada (distribuída) e semelhante em relação à sua compreensão sobre o CG;

- duas das categorias de significado atribuídas ao Choque - “gestão do gasto” e “mecanismos específicos de gestão” - foram as mais referenciadas pelos servidores. É importante salientar que estas duas dimensões de significância interferiram diretamente, ainda que em épocas diferentes, no dia a dia dos servidores. Na fase de ajuste fiscal, início de 2003, a necessidade de se reduzir as despesas e enxugar a máquina pública modificou intensamente a rotina de trabalho dos investigados. Da mesma forma, a adoção dos acordos de resultados e a necessidade de se cumprir metas - funções que passaram a direcionar as atividades diárias dos entrevistados - podem ter influenciado a interpretação destes acerca do Choque de Gestão;

- a maior parte das respostas evasivas, categoria XI, dadas pelos grupos, sugeria pouco ou nenhum conhecimento (questão a ser discutida mais a frente) dos mesmos sobre a política.

Em algumas das respostas obtidas, nas entrevistas dos grupos de “diretores e técnicos”, tanto da Seds-MG como da Setop-MG, observou-se uma interação quase que sentimental do servidor com a política, o que fez com que este a identificasse, de maneira estritamente abstrata, como sendo: a “valorização do servidor” ou a “moralização da coisa pública”. Essas interpretações evidenciaram implicitamente uma forte credibilidade dada, pelos investigados, ao Choque.

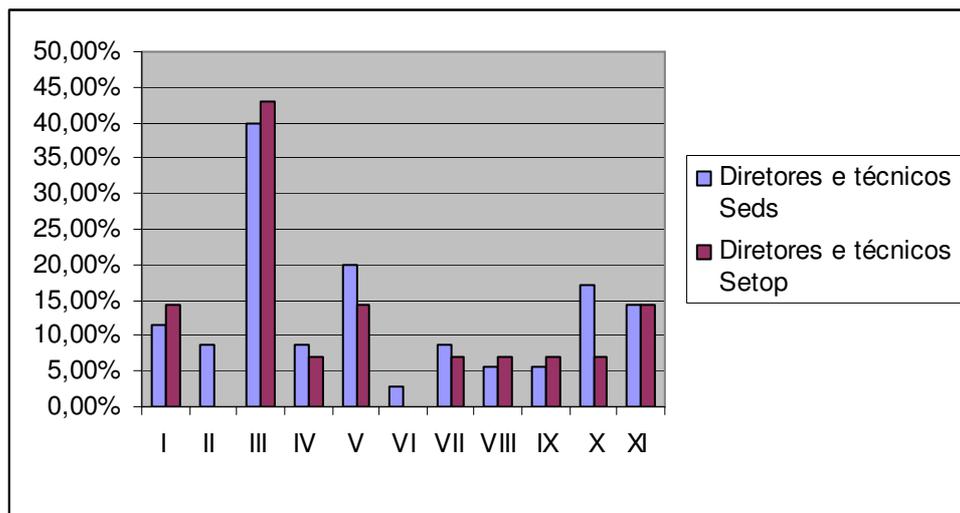


GRÁFICO 3 – Categorias de significados dados ao Choque de Gestão pelos grupos de “diretores e técnicos” investigados das Secretarias de Estado de Defesa Social e de Transportes e Obras:

- I - organização da máquina pública (do estado)
- II - planejamento estratégico
- III - gestão do gasto
- IV - gestão por resultados
- V - mecanismos específicos de gestão
- VI - mudança cultural
- VII - gestão de pessoas
- VIII - mudança estrutural e tecnológica
- IX - melhoria de serviços públicos
- X - novo modelo de administração
- XI - definições evasivas e soltas

Fonte: Pesquisa de campo. Elaborado pela autora.

O GRAF. 4 traz uma análise comparativa entre os grupos de “superintendentes” da Seds-MG e da Setop-MG e evidencia, ao contrário do observado nos grupos de “diretores e técnicos”, um maior distanciamento, ou uma maior variação de opiniões acerca dos significados do CG. Os grupos do nível tático apresentaram percepções semelhantes da política somente em relação às dimensões “planejamento estratégico”, “gestão do gasto” e “melhoria dos serviços públicos”. Dentre estas, a “gestão do gasto” obteve maior percentual de compreensão por parte dos dois grupos. Além disso, a perspectiva cultural não foi abordada por nenhum dos superintendentes.

Pode-se observar no GRAF. 4 que, enquanto os servidores da Seds-MG tiveram suas opiniões distribuídas de maneira uniforme entre todas as categorias de significado escolhidas por eles, com exceção da “gestão do gasto”; os investigados da Setop-MG apresentaram variações percentuais entre os parâmetros de significância. O entendimento da política como sendo

“organização da máquina pública (do estado)”, “mecanismos específicos de gestão” e “novo modelo de administração” foi observado somente pelos servidores da Seds-MG. Em contrapartida, o grupo de “superintendentes” da Setop-MG foi o único a definir o Choque de Gestão como “gestão por resultados”, “gestão de pessoas” e “mudança estrutural e tecnológica”.

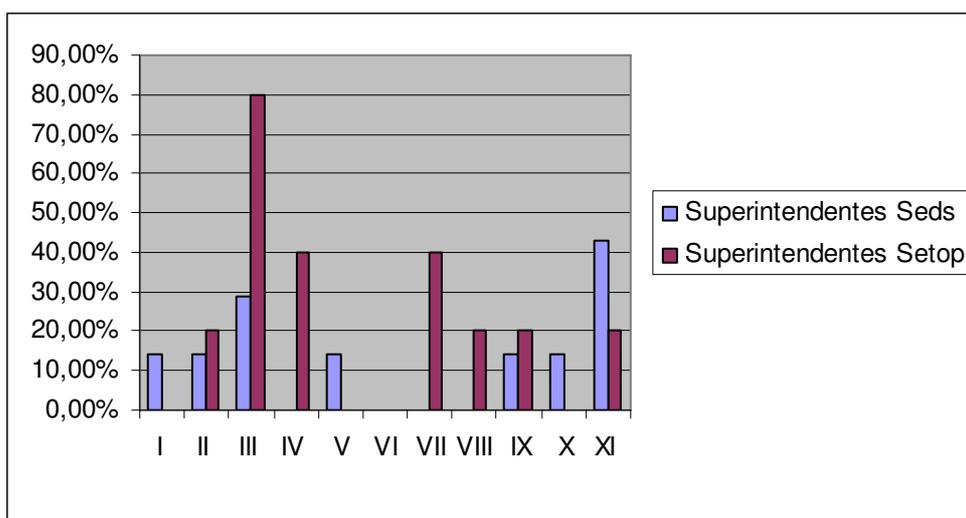


GRÁFICO 4 – Categorias de significados dados ao Choque de Gestão pelos grupos de “superintendentes” das Secretarias de Estado de Defesa Social e de Transportes e Obras:

- I - organização da máquina pública (do estado)
- II - planejamento estratégico
- III - gestão do gasto
- IV - gestão por resultados
- V - mecanismos específicos de gestão
- VI - mudança cultural
- VII - gestão de pessoas
- VIII - mudança estrutural e tecnológica
- IX - melhoria de serviços públicos
- X - novo modelo de administração
- XI - definições evasivas e soltas

Fonte: Pesquisa de campo. Elaborado pela autora.

O GRAF. 5 traz uma leitura das opiniões dos grupos de “subsecretários” das duas secretarias. O que se observou foi uma uniformidade percentual da distribuição de significados dados ao Choque de Gestão, pelos servidores da Seds-MG e da Setop-MG. As categorias “mudança cultural”, “mudança estrutural e tecnológica” e “melhoria de serviços públicos” não foram consideradas por nenhum dos dois grupos. Além disso, os investigados da Seds-MG atribuíram um maior número de significados à política (um total de seis), se comparados aos da Setop-MG (um total de três). Acredita-se que essas diferenças poderiam ser explicadas em função do maior tempo de vivência que os atores, ocupantes de cargos de nível estratégico da

Seds-MG, tiveram com o CG se comparados aos subsecretários da Setop-MG (recém-chegados ao cargo).

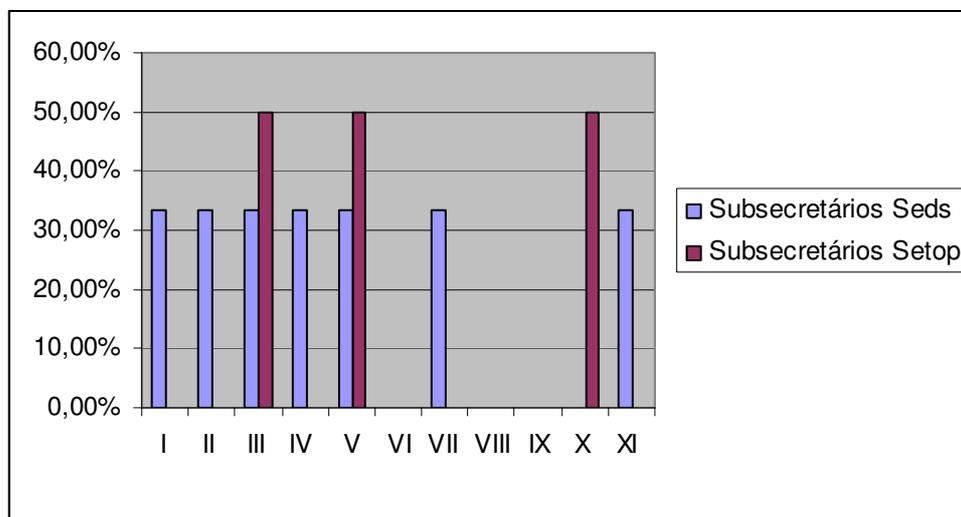


GRÁFICO 5 – Categorias de significados dados ao Choque de Gestão pelos grupos de “subsecretários” das Secretarias de Estado de Defesa Social e de Transportes e Obras:

- I - organização da máquina pública (do estado)
- II - planejamento estratégico
- III - gestão do gasto
- IV - gestão por resultados
- V - mecanismos específicos de gestão
- VI - mudança cultural
- VII - gestão de pessoas
- VIII - mudança estrutural e tecnológica
- IX - melhoria de serviços públicos
- X - novo modelo de administração
- XI - definições evasivas e soltas

Fonte: Pesquisa de campo. Elaborado pela autora.

Uma última abordagem a ser feita em relação aos dois grupos de subsecretários relaciona-se ao fato de que eles apresentaram, assim como todos os grupos dos outros níveis hierárquicos, definições do CG muito interligadas à realidade da sua política pública, não conseguindo, em alguns casos, abstrair para uma visão mais holística sobre o modelo de gestão.

A análise trazida pelos cinco gráficos induz à seguinte questão: o que fez com que grupos hierárquicos distintos, dentro de uma mesma Secretaria de Estado, ou grupos hierárquicos iguais, em Secretarias de Estado diferentes, apresentassem significados tão desiguais sobre o Choque de Gestão (principalmente, no caso dos superintendentes e dos subsecretários)? A primeira reflexão a ser feita diz respeito ao entendimento de que, ser desigual, nesse caso, não significa ser divergente; pelo contrário, as categorias expressadas, embora apresentassem suas

peculiaridades e se diferenciavam a partir disso, estabeleciam entre si uma relação de complementaridade.

Um segundo ponto a ser considerado refere-se à aceitação do fato de que as realidades organizacionais e individuais (atividades desenvolvidas, posição hierárquica, relacionamentos intra e interorganizacional, interesses, atitudes, etc.) de cada grupo eram distintas; o que, por sua vez, acredita-se, influenciou as percepções dos atores entrevistados.

E, por último, cabe ressaltar que o grau de evolução, ou de convivência de cada órgão com o Choque de Gestão, variou significativamente. Enquanto a Seds-MG, em meados de 2004-2005, foi uma das primeiras Secretarias de Estado a adotar os principais instrumentos de gestão da política (acordo de resultados, monitoramento de projetos, etc.) e teve, no mesmo período, como ocupante do seu cargo principal (cargo de secretário de estado), o vice-governador de Minas - coordenador do CG; a Setop-MG só foi aderir ao acordo de resultados no início do ano de 2007. Essas diferentes formas de familiarização e amadurecimento dos servidores com a política interferiram na maneira como os servidores se posicionaram. Fazendo-se uma análise das categorias de significado, definidas a partir dos três grupos investigados (“diretores e técnicos”, “superintendentes” e “subsecretários”) nas duas secretarias, pôde-se perceber que, direta ou indiretamente, aquelas evidenciaram parte da essência conceitual do Choque de Gestão, suas finalidades e conseqüências sobre o cotidiano profissional.

6.1.1.2 Perspectivas dos executores *versus* idealizadores

A partir de uma abordagem conceitual mais direcionada, o grupo dos idealizadores apresentou suas definições sobre o Choque de Gestão. Seguem abaixo dois dos relatos investigados:

Idealizador Seplag 1 - “O CG foi a forma que o setor público encontrou, em 2003, quando a situação financeira era muito grave, de tentar, por meio de uma inovação na gestão, construir bases pra que o setor público efetivamente passasse a prestar um serviço, que na verdade a sociedade demanda. (...). A gente pode dividir o CG em duas dimensões, uma questão de curto prazo (saneamento das contas públicas), e estratégia de médio e longo prazo”.

Idealizador Seplag 3 – “CG é uma política de estado. Foi definido como sendo um projeto estruturador, a princípio, mas a idéia do CG era uma mudança de visão do estado mineiro”.

Fazendo uma síntese dos resultados obtidos nas entrevistas com os formuladores da política, pode-se resumir que, na opinião deste grupo, o CG foi um modelo de gestão que adotou como preceitos: a gestão do gasto (ajuste fiscal e qualidade fiscal), o planejamento estratégico, a melhoria e adequação dos serviços públicos às demandas sociais e a perspectiva de mudança da visão do estado mineiro, principalmente no tocante ao cenário econômico e político.

Ao se confrontar as opiniões dos servidores da classe executora (grupos de “diretores e técnicos”, “superintendentes” e “subsecretários” da Seds-MG e Setop-MG), com o grupo da classe idealizadora (Seplag-MG) percebeu-se claramente que a maior parte dos significados atribuídos ao CG, por esta última classe, foi mencionada pelos servidores da classe executora - embora não com o grau de complexidade como o fizeram os seus formuladores. No tocante às dimensões de significado, relativas às mudanças no cenário econômico e político de Minas, abordada pelos idealizadores, pôde-se verificar que, não obstante a classe executora não tenha citado esta categoria explicitamente, a mesma foi sugerida indiretamente em inúmeras respostas.

O GRAF. 6 apresenta as diferenças percentuais, observadas em relação às categorias de significados (dados ao Choque de Gestão) comuns a todos os grupos e classes – “planejamento estratégico”, “gestão do gasto” e “melhoria dos serviços públicos”. Dos sete grupos entrevistados todos pontuaram a “gestão do gasto” como um fator de significância do Choque de Gestão.

Além disso, esta categoria ocupou, também em todos os grupos, os maiores índices percentuais – o que quer dizer que um maior número de entrevistados associou à política em questão aos fatores de ajuste e qualidade fiscal. As perspectivas “planejamento estratégico” e “melhoria de serviços públicos”, por sua vez, foram mencionadas por apenas cinco grupos.

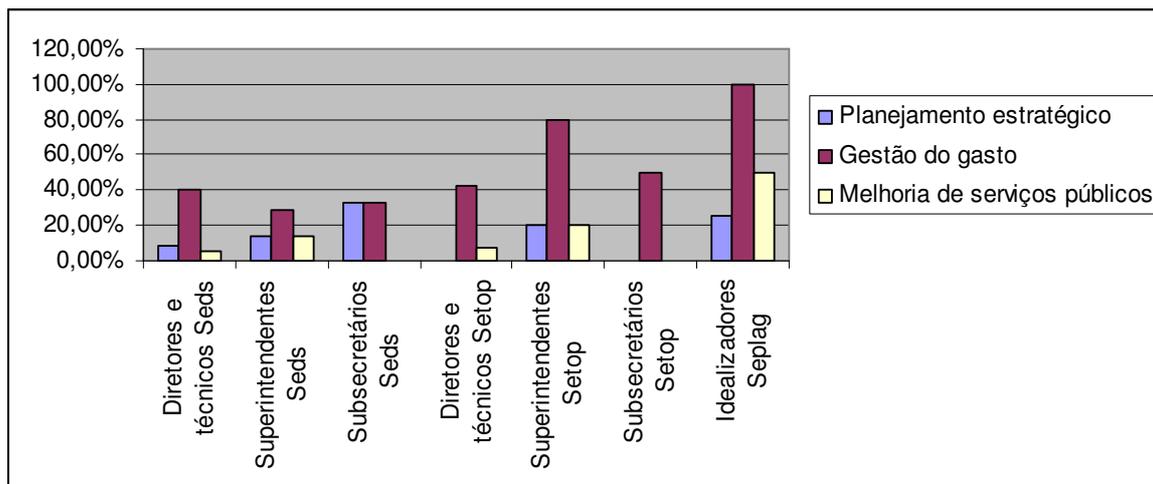


GRÁFICO 6 – Categorias de significados, dados ao Choque de Gestão, comuns a todos os grupos e classes investigados

A conclusão que se chega é a de que, independente da maior ou menor abrangência (quantitativa e qualitativa) de significados com que cada grupo entendeu o CG, existiram aspectos chaves da política, que foram compreendidos por todos os grupos, não necessariamente por todos os servidores investigados. Isso quer dizer que houve uma linearidade de raciocínio entre as duas classes, idealizadora e executora. Além disso, as demais categorias de significados atribuídas ao Choque de Gestão, por esta última classe, embora não constituíssem preceitos da política, referiam-se às mudanças de gestão e os resultados observados ao longo de sua implementação. Assim, o respaldo que se teve foi o de que, quando os grupos de executores tiveram a possibilidade, durante a pesquisa, de avaliar o CG como experiência inovadora no setor público, eles detinham de uma clareza mínima necessária para analisar a política enquanto inovação.

6.1.2 O Choque de Gestão é inovador? Em que sentido?

6.1.2.1 A percepção dos servidores das duas classes investigadas – executores e idealizadores

Nesta subseção, apresentar-se-ão os resultados e as respectivas análises do CG enquanto inovação na gestão pública, na perspectiva dos entrevistados. Depois de descreverem um

pouco a política e expressarem suas expectativas e familiaridades com a mesma, todos os atores investigados foram questionados sobre, primeiramente, o que eles entendiam por inovação; e, logo em seguida, se, com base na concepção que eles tinham, o Choque de Gestão poderia ser identificado como um exemplo de inovação no setor público.

De forma quase unânime, com exceção de três opiniões, todos os servidores ouvidos, das duas classes, enfatizaram, de um modo assertivo, que a política adotada em Minas Gerais, ao longo das duas gestões governamentais (2003-2006 e 2007-2010), poderia ser considerada uma inovação. É interessante observar que, em quase todas as respostas, percebeu-se esse tom, de firmeza e confiabilidade, aliado a dois fatores: (1) uma alta credibilidade dada à política e (2) uma grande expectativa de continuidade, como exemplificaram os relatos abaixo:

Classe executora (Grupos Seds-MG e Setop-MG)

Superintendente Setop 2 – “Choque de Gestão é uma inovação, pois foi o conjunto de idéias que, bem organizadas, romperam essa barreira, porque permearam, mudaram a concepção do setor público. O CG foi um início e um meio de um ciclo de modernização que impactou e mudou a perspectiva do serviço público para os próximos anos”.

Superintendente Setop 3 - “O Choque de Gestão é inovador. Não criou nada, pegou o que existia e melhorou. Não só é inovador, mas arrojado!”.

Subsecretário Seds 2 - “Com certeza, ele (o CG) melhorou as ações, ele melhorou o atendimento à sociedade. Ele melhorou em tudo! Acho que ele inovou até o ânimo das pessoas! Melhorou em tudo! Acho que ele inovou com certeza!”.

Diretor Seds 2 - “Com certeza, ele (o CG) é a grande inovação e a partir dele é que vieram todas as outras, de caráter de melhoria e de concepção de trabalho”.

Diretor Setop 1 - “Não tenho nenhuma dúvida disso! É uma inovação! Uma grande inovação!”.

Técnico Setop 2- “Acredito que sim, é uma forma diferente de fazer planejamento!”.

Técnico Setop 5 – “Com certeza, é uma inovação no setor público! Porque eu nunca vi trabalhar com metas, a gente atendia planos e não com objetivos e metas a serem alcançadas!”.

Classe idealizadora (Grupo Seplag-MG)

Idealizador Seplag 2 - “Se analisarmos pelos instrumentos - acordo de resultados, prêmio por produtividade, avaliação de desempenho, termo de parceria, monitoramento - tudo isso já existia e existia na Constituição. Só que ninguém nunca pegou e aplicou, principalmente, de forma conjunta, para discutir a implementação de uma política pública. O fator preponderante do CG é a liderança do governador e do vice-governador. É inovação, pois se trouxe para dentro do governo uma prática que não era utilizada”.

Idealizador Seplag 3 - “O Choque de Gestão é inovador, com parâmetros internacionais. Internamente, no Brasil, está ficando muito chato comparar. Minas Gerais não tinha definida uma estratégia tinha anos (...)”.

Das três perspectivas que não caracterizaram o Choque como uma inovação, uma delas, mencionada pelo subsecretário 3 da Seds-MG, o definiu como sendo revolucionário e as outras duas apresentaram opiniões críticas em relação à política. A primeira destas, do superintendente 2 da Seds-MG, entendeu o CG da seguinte forma: “(...) é inovador no campo da gestão, enquanto metodologia de acompanhamento, mas não necessariamente no campo democrático, na gestão participativa”. Nesta entrevista, o servidor investigado demonstrou que, em termos gerenciais, ele acreditava que o modelo implementado em Minas havia inovado com relação à adoção de mecanismos de gerenciamento e controle de projetos; mas que não havia evoluído no sentido de oferecer à sociedade canais de diálogo com o estado – para participação na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. E o segundo posicionamento crítico, do superintendente 4 da Seds-MG, argumentou que o Choque de Gestão fez uso de práticas já comuns, principalmente na iniciativa privada e o investigado analisou a política da seguinte forma: “CG traz novidades boas, só acho que não seja totalmente inovação, pois ele não trouxe coisas totalmente novas”.

Um último destaque será dado a uma opinião em particular que, embora tenha caracterizado o CG como inovador, trouxe em sua argumentação um olhar mais pessimista da evolução da política, principalmente em termos das mudanças ocorridas na área de gestão de pessoas. Para este entrevistado, o Choque de Gestão foi apenas uma resposta à necessidade de adaptação do setor público às pressões ambientais em termos econômicos, tecnológicos e institucional-administrativo. Resposta que poderia vir a qualquer momento, independente de ser no governo do CG ou em outros governos. De acordo com a percepção deste ator, graduado em engenharia e com mais de 25 anos de serviço público, pouca preocupação (em termos de benefícios salariais) foi dispensada, pela política, aos servidores de carreira, com maior experiência na gestão pública; bem como aos servidores alocados como “função pública” ou ocupantes de cargos comissionados. Com um tom decepcionado, o investigado expressou sua opinião sobre o CG:

Técnico Setop 8 - “Toda mudança é uma inovação, resta saber se é para o bem ou para o mal; toda inovação pode ser refinada, resta saber se eles vão pensar na situação do servidor. Acho que já foram longe demais com esse Choque de Gestão tão desumano! (...). Quem aceita cargo comissionado, nivela por baixo. Como você é independente dessa forma?”.

É fato que, durante o processo de realização das entrevistas, muitas respostas, a maioria, expressavam argumentações favoráveis ao modelo adotado em Minas. Com base nessas opiniões, acredita-se que parte dos efeitos do Choque de Gestão sobre a máquina pública refletiu em mudanças importantes e, por vezes, positivas. No entanto, não se tira o mérito de um olhar questionador e, por vezes, revoltado como o que se identificou na citação acima. Pelo contrário, este olhar tem um papel fundamental para uma compreensão mais apropriada da realidade. É imprescindível verificar como alguns atores se sentiram preteridos no decorrer do CG e expor suas percepções de resistência ou reivindicações. Relatos desse tipo conduzem a inferências como: (1) o canal de comunicação e negociação entre os diferentes grupos e classes não foi efetivo, durante a política; e (2) as mudanças na gestão, não foram seguidas de transformações necessárias, nos âmbitos organizacionais, político e cultural.

6.1.2.2 Os aspectos inovadores do Choque de Gestão

A partir da análise de todas as entrevistas, pôde-se verificar que as dimensões que caracterizaram o modelo de gestão mineiro como inovador referiram-se aos avanços percebidos, pelos grupos investigados, em relação à:

- melhorias pessoais concretas³⁷ – pagamento de salário mensal e 13º salário em dia; benefícios concedidos (ticket alimentação e prêmio por produtividade); revisão de planos de carreira (adicional de desempenho por escolaridade); instituição de avaliação por desempenho; cursos de qualificação e capacitação para os servidores; possibilidade de progresso profissional no órgão de origem; e mudança no papel do servidor (em relação à definição de novas responsabilidades, cumprimento de metas e controle).

³⁷ As melhorias pessoais concretas se referiram a mudanças produzidas pelo Choque nas práticas de recursos humanos. A expressão “melhorias pessoais” deve ser lida e reconhecida aqui como melhorias produzidas sobre, ou a partir, da gestão de pessoas; e, por isso, classificou-se a expressão, considerando suas dimensões concretas e subjetivas.

- melhorias pessoais subjetivas – maior motivação e interesse do servidor com o trabalho; maior organização da máquina pública; maior sintonia de trabalho entre as equipes; mudança da imagem profissional do servidor (maior comprometimento e seriedade no desempenho de suas atividades); maior compartilhamento do governo com o funcionário público em termos de acesso a informações; maior valorização do servidor; maior moralidade e controle da coisa pública, bem como maior agilidade impressa ao sistema.
- melhorias tecnológicas e estruturais – inserção de novos sistemas tecnológicos (compras, logística, finanças); aquisição de equipamentos; definição de novas regras funcionais; readequação estrutural dos órgãos; e redistribuição de cargos.
- melhorias sociais concretas e subjetivas – criação de mecanismos para gerar transparência das ações estatais; maior ética governamental e valorização do cidadão.
- melhorias financeiras e orçamentárias – disponibilidade de recursos financeiros; e criação de mecanismos direcionados para garantia da qualidade do gasto público.
- melhorias processuais voltadas para os resultados – definição de visão de futuro para o estado, bem como de objetivos e metas; planejamento feito por etapas; adoção de instrumentos de gestão (acordo de resultados, gestão matricial de projetos estruturadores e metodologia de acompanhamento dos mesmos) e de mecanismo de descentralização das informações; investimento na carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (“os administradores públicos”); priorização do alinhamento das políticas; criação de mecanismos de integração intersetorial; e instituição de novos formatos de contratação (as Parcerias Público-Privadas -PPP e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP’s).
- melhorias no desenvolvimento e evolução da política pública específica dos órgãos estudados - aprimoramento de indicadores; mecanismos de integração entre órgãos e entidades que compõem o sistema de defesa social e de transportes e obras, entre estes e a comunidade; cumprimento de prazos para entrega dos serviços oferecidos.

- melhorias econômicas e políticas - aumento da capacidade de investimentos e credibilidade do estado mineiro no cenário estadual (fornecedores), nacional e internacional; e liderança política forte (seriedade e rigor na condução das diretrizes) para direcionar as mudanças.

Embora tenha sido baixo, houve um percentual pequeno de servidores pesquisados, 5,07%, que preferiu não se manifestar acerca das diferenças (aspectos inovadores) trazidas pelo CG em relação a gestões governamentais anteriores. Uma das justificativas dadas para tanto se relacionou ao pouco tempo de serviço e experiência dos mesmos no setor público.

Da mesma forma que a ocorrida na categorização dos significados do Choque de Gestão (subseção anterior), quase a totalidade do número de investigados - ao dar sua opinião sobre quais seriam os aspectos inovadores da política em relação a governos passados – mencionou em sua resposta mais de uma melhoria observada.

Este fator, por sua vez, foi considerado ao se construir a TAB. 5 e os GRAF. 7 e 8, a fim de que - ao mesmo tempo em que se conseguisse analisar a percepção de cada grupo entrevistado - também se pudesse verificar o percentual de identificação de cada um deles com as melhorias mencionadas. Isso explicará, ao se observar os resultados, tanto da tabela quanto dos gráficos, os elevados percentuais obtidos.

A TAB. 5 traz uma perspectiva comparativa entre o percentual priorizado por cada grupo em relação às melhorias descritas. Embora tenha dados apresentados na respectiva tabela, a classe idealizadora não foi, no decorrer das entrevistas, diretamente questionada sobre quais seriam os aspectos inovadores do Choque de Gestão; uma vez que, conceitualmente, a mesma já havia definido os dois fatores que caracterizavam a política como uma inovação. Tais eram: a adequação institucional e a perspectiva integradora das políticas – dimensões que serão abordadas na subseção seguinte.

Neste sentido, os resultados relacionados à esta classe, mostrados tanto nessa tabela, como nos próximos gráficos, referiram-se aos detalhamentos que os atores entrevistados fizeram, espontaneamente, sobre as práticas inovadoras que caracterizavam aquelas duas dimensões.

TABELA 5
Aspectos inovadores do Choque de Gestão - percentuais definidos, por grupo investigado, para cada tipo de melhoria apresentada

Aspectos inovadores do Choque de Gestão	Diretores e técnicos Seds	Superintendentes Seds	Subsecretários Seds	Diretores e técnicos Setop	Superintendentes Setop	Subsecretários Setop	Idealizadores
Melhorias pessoais concretas	28,57%	42,86%	33,33%	28,57%	80,00%	0,00%	0,00%
Melhorias pessoais subjetivas	25,71%	14,28%	33,33%	28,57%	40,00%	0,00%	0,00%
Melhorias tecnológicas e estruturais	17,14%	14,28%	0,00%	7,14%	20,00%	0,00%	0,00%
Melhorias sociais concretas e subjetivas	8,57%	0,00%	0,00%	7,14%	20,00%	0,00%	25,00%
Melhorias financeiras e orçamentárias	48,57%	28,57%	33,33%	35,71%	60,00%	0,00%	25,00%
Melhorias processuais voltadas para os resultados	45,71%	71,43%	33,33%	64,28%	60,00%	50,00%	25,00%
Melhorias no desenvolvimento e evolução da política pública específica dos órgãos estudados	5,71%	57,14%	0,00%	7,14%	0,00%	50,00%	0,00%
Melhorias econômicas e políticas para o estado	2,86%	0,00%	33,33%	7,14%	0,00%	0,00%	25,00%

Fonte: Pesquisa de campo. Elaborado pela autora.

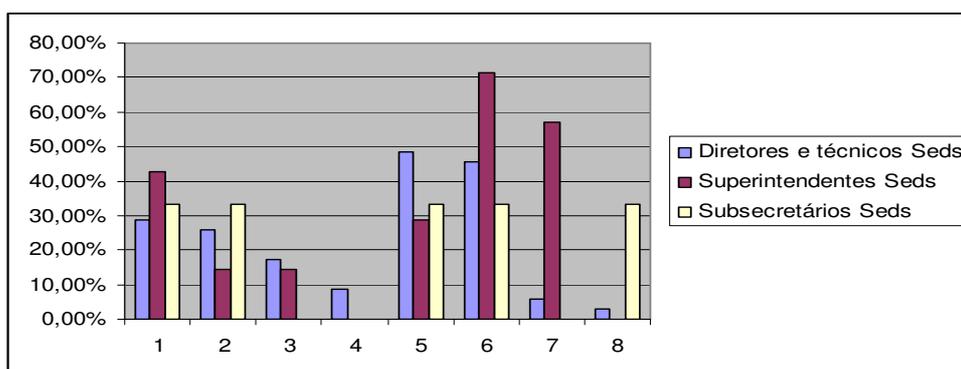


GRÁFICO 7 – Percentual de identificação dos grupos de “diretores e técnicos”, “superintendentes” e “subsecretários” da Seds-MG com cada aspecto inovador definido para o Choque de Gestão:

- 1 - melhorias pessoais concretas
- 2 - melhorias pessoais subjetivas
- 3 - melhorias tecnológicas e estruturais
- 4 - melhorias sociais concretas e subjetivas
- 5 - melhorias financeiras e orçamentárias
- 6 - melhorias processuais voltadas para os resultados
- 7 - melhorias no desenvolvimento e evolução da política pública específica dos órgãos estudados
- 8 - melhorias econômicas e políticas do estado

Fonte: Pesquisa de campo. Elaborado pela autora.

No GRAF. 7, pôde-se observar as diferenças de percepções estabelecidas entre os grupos de servidores da Seds-MG. Dos grupos investigados nesta secretaria somente os diretores e técnicos consideraram todas as melhorias como aspectos inovadores. Os fatores que tiveram maiores percentuais, na opinião dos grupos de “diretores e técnicos” e “superintendentes”, foram, respectivamente, o “financeiro-orçamentário” e o “processual voltado para os resultados”. O grupo de “subsecretários” apresentou uma variação uniforme, com mesmo percentual, entre as 5 melhorias escolhidas por eles (1, 2, 5, 6 e 8 – verificar na legenda). A perspectiva de cunho social foi abordada somente pelo grupo operacional da Seds-MG, os quais indicaram o aumento da transparência governamental como prática inovadora.

Os resultados observados no GRAF. 8 - que traz as percepções dos diretores e técnicos, superintendentes e subsecretários da Setop-MG – revelam, seguindo o mesmo padrão do GRAF. 7, que os servidores do grupo operacional foram os únicos a terem suas percepções mencionadas em todos os aspectos de inovação. Os maiores percentuais verificados nos grupos operacional e tático foram, respectivamente, para as “melhorias pessoais concretas” e as “processuais voltadas para os resultados”. Já o grupo de subsecretários variou sua percepção de maneira uniforme entre dois parâmetros de inovação – “melhorias processuais voltadas para os resultados” e “melhorias no desenvolvimento e evolução da política pública específica”.

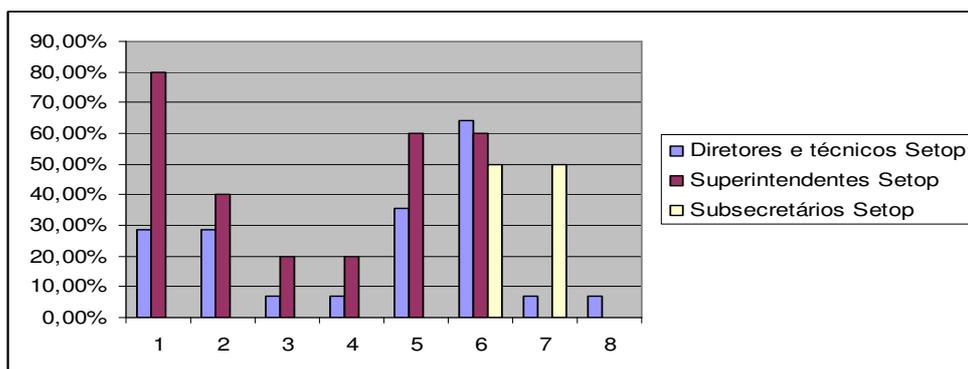


GRÁFICO 8 – Percentual de identificação dos grupos de “diretores e técnicos”, “superintendentes” e “subsecretários” da Setop-MG com cada aspecto inovador definido para o Choque de Gestão:

- 1 - melhorias pessoais concretas
- 2 - melhorias pessoais subjetivas
- 3 - melhorias tecnológicas e estruturais
- 4 - melhorias sociais concretas e subjetivas
- 5 - melhorias financeiras e orçamentárias
- 6 - melhorias processuais voltadas para os resultados
- 7 - melhorias no desenvolvimento e evolução da política pública específica dos órgãos estudados
- 8 - melhorias econômicas e políticas do estado

Alguns fatores importantes em relação às melhorias identificadas merecem destaque:

(1) acredita-se que a grande maioria dos servidores, que elegeu as “melhorias pessoais concretas” como perspectiva inovadora da política, o fez porque vivenciou no seu dia a dia as mudanças trazidas por este aspecto - o pagamento do salário em dia, a avaliação de desempenho e os cursos de qualificação e capacitação.

(2) no tocante às “melhorias pessoais subjetivas”, mencionadas apenas pelos grupos da classe executora – “diretores e técnicos”, “superintendentes” e “subsecretários” das duas secretarias (com exceção dos subsecretários da Setop-MG) – percebeu-se que muitos dos atores entrevistados depositaram suas crenças e sentimentos na perspectiva de que os avanços produzidos no funcionamento da máquina pública mineira se deveram às mudanças de caráter subjetivo relacionadas ao servidor público, como: maior valorização, motivação, interesse, comprometimento e seriedade deste com o trabalho, maior sintonia de equipe, dentre outros.

(3) quanto às “melhorias tecnológicas e estruturais”, ao se observar a TAB. 5, verificou-se que as mesmas foram preteridas pelos grupos de “subsecretários” das duas secretarias e pelo grupo de “idealizadores”. Isso, por sua vez, confirmou o que se observou ao longo das entrevistas realizadas - que os servidores do nível operacional e tático da Seds-MG e Setop-MG, por ocuparem posições hierárquicas sujeitas aos efeitos diretos das modificações estruturais e tecnológicas, eram os atores mais propícios a reconhecer tais alterações como inovadoras.

(4) acredita-se que a identificação da perspectiva social (“melhorias sociais concretas e subjetivas”) como uma inovação, no modelo de gestão de Minas Gerais, justificou-se por dois parâmetros: o primeiro disse respeito ao fato dos servidores do nível operacional e tático estabelecerem diálogos, em função da natureza de suas políticas públicas, com a sociedade e, a partir disso, terem maiores possibilidades de reconhecer as mudanças produzidas pelo CG em âmbito social. Em algumas entrevistas, ao citarem tais melhorias, os investigados fizeram reflexões neste sentido; e o segundo parâmetro relacionou-se a uma visão mais estratégica da política a qual, segundo seus formuladores, inovou ao oferecer mais serviços de qualidade para a sociedade, com o menor custo e maior criatividade.

(5) todos os grupos investigados, com exceção dos subsecretários da Setop-MG, identificaram as “melhorias financeiras e orçamentárias” como um fator de inovação do Choque de Gestão. Os resultados observados não surpreenderam, pois muitos dos entrevistados ao conceituarem inovação e apontarem os aspectos inovadores do Choque de Gestão associavam suas respostas às categorias de significado da política, anteriormente definidas por eles. Neste sentido, a compreensão sobre o que era inovador no CG teve, para maioria dos atores investigados, uma relação direta com o significado que eles deram para o modelo de gestão. Ao se analisar os GRAF. 1 e 2, verificou-se que a “gestão do gasto” foi uma das principais categorias de significados atribuídas ao Choque, citadas por todos os grupos estudados. Isso explica, em parte, a identificação das “melhorias financeiras e orçamentárias” como um aspecto inovador da política.

(6) o único aspecto inovador mencionado por todos os grupos referiu-se às “melhorias processuais voltadas para os resultados”. Como já observado na TAB. 5, verificou-se a ocorrência de uma distribuição percentual aproximada entre as opiniões dos grupos - demonstrando assim a relevância deste fator de inovação para as classes estudadas. Acredita-se, tendo como base os relatos obtidos, que a inserção da metodologia por resultados no governo de Minas modificou sistematicamente a rotina de trabalho dos servidores públicos; os quais, de um momento para outro, tiveram que agregar às suas tarefas habituais uma série de metas a cumprir, submetidas a um rigoroso monitoramento.

(7) quanto à perspectiva inovadora de “desenvolvimento e evolução das políticas públicas” pôde-se perceber (ver TAB. 5) que somente os grupos executores (“diretores e técnicos” das duas secretarias, dos “superintendentes” da Seds-MG e dos “subsecretários” da Setop-MG) identificaram esta dimensão como um aspecto inovador do modelo de gestão mineiro. A leitura que se fez disso foi a de que já se era esperado que os atores da classe executora que lidavam constantemente com as políticas públicas de seu órgão de origem, enfatizassem as mudanças produzidas na área finalística de sua secretaria e, conseqüentemente, as identificassem (em sua totalidade ou em parte) como inovações.

(8) e, por último, entende-se que as “melhorias sociais” e as “melhorias econômicas e políticas para o estado” foram mencionadas por atores que detinham uma visão mais macro do Choque de Gestão - que conseguiam analisar o CG além de suas perspectivas e efeitos internos, compreendendo o modelo a partir de suas dimensões econômicas, políticas e sociais.

Esta subseção apresentou análises sobre o entendimento de todas as dimensões inovadoras que caracterizaram o Choque de Gestão, segundo a opinião dos grupos investigados. Antes de findá-la, no entanto, faz-se necessário levantar dois pontos de reflexão importantes.

O primeiro deles relaciona-se à seguinte questão: em que medida as melhorias identificadas, pelos atores entrevistados, de fato, representaram inovações do CG, em relação a gestões governamentais anteriores? Como o cenário até o início do ano de 2003, retratado por vários servidores investigados, era muito crítico - em termos financeiros, de políticas salariais, de condições tecnológicas e estruturais de trabalho - pode-se inferir que qualquer mínima ação, ainda que óbvia, produzida em alguns desses parâmetros poderia assumir proporções, de significados e valores, gigantescas. Ou seja, de forma grosseira, quando se convive com a ausência de tudo, qualquer ínfima alteração no ambiente pode provocar manifestações de opiniões bem mais expressivas do que na realidade deveriam ser. O que se quer dizer aqui é que a dimensão dada a algumas melhorias, identificadas como aspectos inovadores do Choque de Gestão, pode ter sido superestimada e não representar, verdadeiramente, uma inovação.

O segundo ponto de reflexão envolve a seguinte pergunta: em que medida os servidores entrevistados, de fato, foram capazes de identificar as melhorias do CG, mencionadas por eles, a partir da sua própria percepção sobre a mudança - sem se deixarem influenciar pelo contexto de formação “intelectual” e profissional ao qual os mesmos, de uma forma ou de outra, estiveram submetidos? É claro que os cursos de qualificação e capacitação, fornecidos pelos idealizadores, aos atores da classe executora, disseminaram ainda que de forma incipiente ou indireta uma imagem e valores positivos do Choque de Gestão.

Além dos cursos, acredita-se que as rotineiras reuniões gerenciais, para acompanhamento das metas previstas nos acordos de resultados, podem ter conduzido os atores entrevistados a processos, por vezes involuntários, de interligação profunda com a política. A possibilidade de se constatar esta realidade induz a questionamentos como: quais as oportunidades geradas, os espaços de discussões abertos, para que os servidores executores, tanto da Seds-MG como da Setop-MG, desenvolvessem uma capacidade reflexiva de compreensão sobre o Choque de Gestão com um certo grau de distanciamento entre o “fazer” e o “pensar” - ou seja, entre o que eles executavam na prática e o que eles analiticamente percebiam sobre a política (suas diretrizes, suas conseqüências, suas origens, suas influências, suas vantagens e desvantagens)?

Não foram poucas as ocasiões diagnosticadas durante as entrevistas, em que os próprios investigados mencionaram nunca ter parado para pensar em uma série de perguntas específicas que lhes foram apresentadas. Uma das justificativas, dadas por eles, para explicar tal situação referia-se justamente ao excesso de demanda de trabalho diária; que não lhes permitia um tempo de qualidade para refletir sobre o assunto. Somando-se aos cursos e às reuniões, os processos de seleção para obtenção de certificados ocupacionais, bem como as palestras desenvolvidas, provavelmente contribuíram também para interferir nas opiniões expressadas pelos servidores da classe executora. Acredita-se que os atores entrevistados, em todo tempo de implementação do Choque de Gestão, estiveram submetidos, em maior ou menor abrangência, a mecanismos de gestão (criados pelos formuladores do modelo); os quais, provavelmente, interferiram na condução dos envolvidos com a política a uma lógica de pensamentos e atitudes convergente àquela.

Não se tem, entretanto, a pretensão de colocar o servidor, executor da política, na posição de um agente passivo, uma vítima da classe idealizadora do Choque de Gestão. Até porque um dos preceitos desta pesquisa ampara-se exatamente no reconhecimento deste ator como um sujeito, com interesses e percepções individuais. Não se exclui desta análise o entendimento de que as respostas apresentadas representaram não somente as opiniões dos servidores, sob influência do seu ambiente de trabalho; mas também as impressões deles sob interferência de seus valores, crenças e perspectivas críticas advindas da sua própria formação intelectual, cultural, etc. Dessa forma, torna-se claro que a busca por resultados (percepções), não “maculados” pelos mecanismos de gestão utilizados pelo CG, provavelmente não seria possível e, nem se sabe, se seria desejável.

O que se pretendeu ao levantar esses dois pontos de reflexão foi indicar caminhos possíveis para se desconstruir a linearidade com que as melhorias, identificadas como inovações da política, foram tratadas ao longo desta subseção. O objetivo era romper com a maneira padronizada e regular com que as mesmas foram descritas e, ao mesmo tempo, fomentar discussões que enriquecessem esta análise.

6.1.2.2.1 Análise dos aspectos inovadores do Choque de Gestão a partir da ótica gerencial e democrática

Farah (2006), conforme apresentado no capítulo 2, relatou que a administração pública brasileira percorreu ao longo de sua história, a começar pela década de 1930, dois caminhos claros de inovação – de um lado, o gerencial que se pautou na busca pela eficiência e, de outro, o democrático que se baseou nos preceitos de descentralização e participação. O fator descentralização, no entanto, esteve presente nas duas dimensões inovadoras. Segundo Melo (1996:13)³⁸, citado pela autora, a descentralização deve ser entendida como “transferência de poder decisório a municípios ou entidades e órgãos locais (p. 49)” e pode assumir ou uma direção participativa, de tendência democrática, ou uma dimensão de modernização gerencial do setor público. Para o autor, os dois vetores são complementares, embora possam adquirir tratamentos diferenciados em função do contexto político-institucional no qual forem inseridos.

A partir desse entendimento, o que se objetiva nesta parte do estudo é fazer uma breve leitura dos aspectos do Choque de Gestão, descritos como inovadores pelos servidores entrevistados, de maneira a entender em que medida os mesmos se aproximaram ou se distanciaram dos parâmetros gerenciais e democráticos da mudança (especificados na teoria sobre inovação no setor público brasileiro). Posteriormente a esta primeira análise, pretende-se traçar um paralelo entre os avanços, apontados pelos formuladores da política (durante a fase de entrevistas ou nos próprios conteúdos produzidos – livros, artigos, legislação) e os dois eixos de inovação, descritos por Farah (2006) no capítulo 2, que foram observados nas experiências da administração pública brasileira local.

(A) Parâmetros gerenciais ou democráticos das mudanças trazidas pelo CG

De todas as oito melhorias identificadas pelos atores entrevistados (“pessoal concreta”, “pessoal subjetiva”, “tecnológica e estrutural”, “orçamentária e financeira”, “processual voltada para resultados”, “de desenvolvimento e evolução das políticas públicas”, “política e

³⁸ MELO, Marcus André. Crise federativa, guerra fiscal e hobessianismo municipal: efeitos perversos da descentralização? *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, p.11-22, jul./set. 1996.

econômica” e “social”), apenas duas poderiam ser analisadas, *a priori*, como inovações de tendências democráticas – as “de desenvolvimento e evolução das políticas públicas” e a “social”. As outras seis, claramente, representaram intervenções de âmbito gerencial nas áreas de pessoal, finanças, planejamento e resultados, tecnologia e estrutura a fim de promover a organização da máquina pública em busca de maior eficiência.

Quanto aos dois possíveis fatores de inovação de cunho democratizante, pode-se verificar que:

- quando mencionaram as mudanças produzidas “no desenvolvimento e evolução das políticas públicas”, os servidores entrevistados direcionaram suas argumentações, basicamente, para três tipos de melhorias – (1) criação de indicadores que evidenciavam quantitativamente e qualitativamente as demandas sociais; (2) instituição e aprimoramento de mecanismos de integração entre a sua secretaria e outros órgãos e entidades governamentais, bem como entre aquela e a comunidade; e (3) entrega de serviços prestados à sociedade no prazo estipulado, durante a fase de formulação e implementação das políticas. Destes três aspectos, o primeiro e o terceiro apresentaram uma relação evidente de melhorias voltadas para a forma de gestão das políticas. Em relação ao segundo aspecto, no entanto, dúvidas foram levantadas sobre a possibilidade das duas abordagens – a gerencial e a democrática – estarem presentes. Primeiramente, ao identificarem a perspectiva de integração intergovernamental das políticas, os atores investigados, definiram-na como sendo uma modificação na gestão dos processos; ou seja, uma mudança com foco na eficiência. Contudo, ao mencionarem a criação e o aperfeiçoamento de instrumentos de integração com a comunidade - além do fator gerencial vinculado ao próprio aprimoramento, funcionamento e acompanhamento destes mecanismos – poder-se-ia questionar se esta melhoria deteve, em algum momento, uma intenção democratizante. Quando identificada por um dos entrevistados, esta perspectiva foi associada aos serviços de disque denúncia, da Corregedoria e da Ouvidoria do estado. Para o servidor investigado, as mudanças produzidas nestes serviços possibilitaram uma maior participação da comunidade no acompanhamento da execução das políticas públicas. Não somente neste exemplo, mas em todas as vezes que este tipo de melhoria foi citado, durante as entrevistas, verificou-se que o seu significado resumiu-se apenas a

alterações na forma de gerir determinados processos – com o intuito de dar à sociedade condições mais adequadas de monitorar a prestação dos mesmos, e não de fornecer a esta poder para tomar decisões na formulação ou implementação das políticas. Neste sentido, pode-se concluir que todas as melhorias categorizadas como mudanças “no desenvolvimento e evolução das políticas públicas” foram inovações de cunho gerencial.

- a segunda possibilidade de análise sobre as melhorias que poderiam ter representado inovações democráticas no Choque de Gestão, referiu-se às mudanças produzidas em âmbito social. As “melhorias sociais”, apresentadas pelos atores investigados nesta pesquisa, dividiram-se em função do seu grau de concretude. De um lado, fatores como a criação de mecanismos para gerar transparência das ações estatais apareceu como exemplo de ação concreta em direção à mudança. De outro, percepções e sentimentos, foram relatados e considerados pelos servidores entrevistados como melhorias trazidas pela política - maior ética governamental e valorização do cidadão. No tocante aos instrumentos instituídos para promover maior transparência, não se sabe em que medida os mesmos foram seguidos de ações no sentido de dar condições à sociedade de entender as informações que lhe chegassem. Não obstante isso, é claro que esta iniciativa representou uma mudança de caráter gerencial. Já no tocante às “melhorias sociais” de cunho subjetivo não se foi possível fazer uma análise das mesmas enquanto inovações gerenciais ou democráticas; já que, embora relevantes, as mesmas não forneciam parâmetros suficientes para mensurar a abrangência real da mudança. A representatividade subjetiva destas melhorias poderia até sugerir que as mesmas possuíam uma intenção democrática, mas não se arriscará a defini-las a partir de tal categoria.

Dessa forma, a conclusão que se chegou foi a de que todas as oito melhorias ou categorias de inovações do Choque de Gestão, identificadas pelos servidores investigados, aproximaram-se estritamente da perspectiva gerencial, tendo como principal preceito, a partir das mudanças nos processos e do foco em resultados, ampliar a eficiência com que o estado prestava seus serviços à sociedade. Quanto à dimensão democrática, a mesma não pôde ser observada com clareza em nenhum fator de inovação da política. Uma seção deste estudo, tratada mais a frente, focalizará a questão participativa, dando maior ênfase à abordagem democratizante do

CG, no sentido de compreender como os idealizadores conduziram este assunto, ao longo da formulação e implementação da política; bem como entender a percepção deles e dos demais servidores executores sobre a importância da participação na construção de uma estratégia de governo.

(B) Análise das mudanças produzidas pelo Choque de Gestão a partir dos eixos de inovações observados nas realidades das gestões públicas locais

O primeiro eixo de inovação, identificado por Farah (2006), na administração pública municipal referiu-se às modificações, introduzidas nesta esfera de governo, em relação às “novas políticas direcionadas para a democratização e para o fortalecimento da perspectiva de direitos”. A análise do Choque de Gestão a partir desse eixo demonstrou que algumas mudanças produzidas por esta política foram direcionadas neste sentido. Abaixo seguem alguns exemplos:

- segundo idealizadores e executores da política, determinados campos de atuação governamentais em Minas Gerais ganharam maior prioridade ao longo da implementação do CG, se comparados às gestões anteriores, como, por exemplo - os sistemas de meio ambiente, de defesa social e de transportes e obras – os quais foram submetidos a um rearranjo de sua estrutura formal, agregando maior flexibilidade e, principalmente, fortalecimento em termos de ações integradas; e a priorização de políticas públicas voltadas para as áreas de turismo, esportes e desenvolvimento social que se apoiaram em novas estruturas formais, regulamentações e investimentos específicos.

- novos conteúdos foram incluídos nas políticas públicas do modelo de gestão mineiro, de forma a atingir segmentos populacionais atendidos anteriormente de forma periférica ou não atendidos pelo governo de Minas. Neste sentido, uma maior atenção foi dispensada, por exemplo, às políticas de direitos humanos. Além disso, priorizou-se a partir da criação de uma secretaria extraordinária, a definição e orientação de políticas, de cunho econômico e social, para as regiões mais pobres do estado - Vales do Jequitinhonha e do Mucuri e Norte de Minas.

- e, por fim, políticas também foram desenvolvidas, pelo CG, com focos em segmentos específicos como negros e jovens (público priorizado, principalmente, nas áreas de educação, esporte, emprego e renda e combate às drogas).

A leitura do CG pela ótica do eixo “novas políticas direcionadas para a democratização e para o fortalecimento da perspectiva de direitos” permitiu verificar que o modelo de gestão adotado em Minas, assim como nos municípios, fez uso de uma série de alternativas de inovação semelhantes às utilizadas nos governos locais.

O segundo eixo de inovação das gestões municipais, relatado por Farah (2006), foi o eixo dos “novos formatos relativos à gestão, ao fornecimento de serviços públicos e aos processos decisórios”. Amparando-se nesta perspectiva, pode-se afirmar que o Choque de Gestão apresentou também iniciativas que convergiram com a lógica disposta neste eixo. Seguem abaixo algumas evidências:

- a política do CG optou, em seu desenvolvimento, pela inserção de novos atores e novos arranjos institucionais, com o objetivo de descentralizar a execução de alguns serviços. Parcerias foram estabelecidas com o terceiro setor, através das OSCIP's, e com o mercado, por meio das PPP's (parcerias público-privadas). Além disso, priorizou-se, segundo seus formuladores, manter diálogos abertos com diversas instituições, esferas governamentais e atores internos do sistema para construção dos processos, vinculados à implementação da política.

- e, por último, verificou-se que a modernização introduzida na gestão pública estadual pelo CG definiu como prioridades ações voltadas para a formação e qualificação do servidor público; a criação de mecanismos de simplificação e racionalização dos procedimentos; a otimização dos gastos e a efetividade dos investimentos; a definição de mecanismos de desempenho individual e institucional; dentre outros.

De forma semelhante à ocorrida no eixo de inovação anterior, a análise do Choque de Gestão sob a ótica deste segundo eixo, “novos formatos relativos à gestão, ao fornecimento de serviços públicos e aos processos decisórios”, permitiu concluir que - embora não tenha abrangido todos os aspectos observados na esfera municipal - a política do CG se desenvolveu

a partir da observação de parâmetros de inovação muito similares aos presentes nas gestões locais.

6.1.2.2.2 Análise dos aspectos inovadores do Choque de Gestão a partir do conceito de inovação no setor público

Esta parte do estudo se ocupará em fazer uma análise das melhorias, descritas como inovações do Choque de Gestão pelos atores investigados, a partir do conceito de inovação no setor público - validado para esta pesquisa, no capítulo 2. Ou seja,

inovação no setor público é uma mudança que - independente das suas abrangências (evolucionária versus revolucionária ou incremental versus radical) - ocorre na realidade da administração pública e se justifica tanto a partir de intervenções mais pontuais e graduais quanto por meio de transformações mais consistentes de caráter estratégico, estrutural, humano, tecnológico, cultural, político e de controle.

O desenvolvimento desta análise, no entanto, levará em consideração as argumentações e explicações, apresentadas por Motta (2001), também no capítulo 2, sobre cada panorama de mudança – estratégico, estrutural, humano, tecnológico, cultural e político – e também a abrangência dada por Klering e Andrade (2006) à perspectiva de controle.

A mudança de dimensão estratégica, de acordo com Motta, só acontece quando se diagnostica uma redefinição da missão, das finalidades e dos modos de atuação organizacionais. No Choque de Gestão, alterações foram propostas não somente nos objetivos e formas de atuações das organizações públicas, mas também na redefinição da visão do estado (este passaria a assumir uma visão desenvolvimentista e sustentável de suas políticas, em termos econômicos e sociais). No que tange aos aspectos inovadores do CG, definidos a partir da opinião dos servidores entrevistados, pode-se dizer que as “melhorias processuais voltadas para os resultados” referiram-se exatamente às modificações de cunho estratégico. Assim,

conclui-se que o modelo de gestão adotado em Minas inovou nos aspectos relativos à perspectiva estratégia da mudança.

Quanto à perspectiva estrutural, o autor define que mudar significa alterar a distribuição formal da autoridade e responsabilidade. Ao redefinir a base estrutural da administração pública mineira, adquirindo esta um rearranjo matricial, de forma a alinhar projetos estruturadores a resultados e finalidades organizacionais, criando instrumentos de desempenho, avaliação e controle das políticas públicas, os formuladores do Choque de Gestão realizaram uma mudança de cunho estrutural. A criação dos cargos de empreendedores públicos também representou alterações neste sentido. Além disso, os próprios investigados identificaram as “melhorias estruturais” como fator de inovação da política.

De maneira não diferente, a perspectiva tecnológica também esteve presente nas transformações produzidas pelo modelo de gestão de Minas. Os aspectos que caracterizam este tipo de mudança, relata Motta (2001), voltam-se para a dimensão racional do processo de produção, preocupando-se com aspectos logísticos (tempo, custo, qualidade, deslocamento e valor agregado). Não apenas os recursos materiais foram modificados no CG, com a criação e desenvolvimento de sistemas, principalmente, vinculados às áreas de finanças, compras e pessoal, como também se investiu na perspectiva intelectual dentro do ambiente organizacional. Pode-se constatar a inovação do Choque de Gestão no tocante à perspectiva tecnológica.

Uma análise mais cuidadosa é exigida pela perspectiva humana, a qual se caracteriza por defender a mudança a partir da transformação das ações e comportamentos do indivíduo, bem como das formas de participação assumidas por este. Para Motta (2001), nesta dimensão mudar significa uma tentativa de se produzir um ambiente harmonioso, que alie satisfação pessoal (realização e progresso) e eficiência organizacional. Algumas tendências contemporâneas desta perspectiva, apontadas pelo autor, puderam ser observadas no Choque de Gestão, especialmente em relação à (o): tentativa de se promover um alinhamento dos recursos humanos ao planejamento estratégico; de implementar uma remuneração combinada entre critérios individual e grupal; de manter atenção à evolução das remunerações do mercado de trabalho para algumas carreiras públicas específicas; de dar maior flexibilidade ao

se conceder benefícios e incentivos; e de se desenvolver processos avaliativos que propusessem uma abertura da análise de desempenho mais coletivizada (avaliação 360°).

No entanto, acredita-se que o modelo de gestão de Minas deu muita ênfase à questão da eficiência organizacional e não avançou no tocante à mudança de papel do indivíduo; o qual, na perspectiva humana, deixa de ser tratado como um recurso e passa a ser visto como uma “pessoa talentosa”. Além disso, a remuneração oferecida ao indivíduo que deixa de ser meramente sinônimo de incentivos financeiros e se ajusta aos desejos pessoais também não foi percebida como prioridade no CG. Neste sentido, pode-se concluir que embora as “melhorias pessoais concretas”, trazidas pela política, tenham sido consideradas, pelos servidores investigados, como inovadoras; quando analisadas em função do teor e abrangência da perspectiva humana da mudança, estas melhorias não representaram, de fato, inovações.

Não obstante este resultado, há um ponto importante, levantado por Castro (1969), que deve ser considerado ao se propor uma mudança organizacional de cunho comportamental na gestão pública. Segundo o autor, é preciso refletir sobre o fato de que uma proposta de transformação, baseada na perspectiva humana, pode não ser produtiva para o setor público. Na opinião dele, embora não defenda o imediatismo, uma reforma focada no indivíduo demandaria tempo para gerar resultados e, muitas vezes, a administração pública não possui esse tempo. Além disso, ele considerou que tanto as reformas comportamentais quanto as estruturais deveriam ser vistas com relevância no cenário organizacional, assumindo as mesmas uma relação de interdependência.

A perspectiva cultural, por sua vez, diz que a mudança ocorre quando se modificam valores, hábitos, ritos, símbolos, linguagem, interesses comuns e crenças. Esta dimensão, de acordo com Motta (2001), caracteriza-se como sendo algo dinâmico, aprendido por ensino ou interação social e difundido por processo seletivo e adaptativo. A análise do Choque de Gestão a partir desta perspectiva é muito complicada e difícil, pois existem poucos parâmetros para subsidiá-la. Contudo, apresenta-se aqui uma tentativa neste sentido. Observando a visão dos idealizadores do CG, não se pode diagnosticar em nenhum momento das entrevistas a preocupação deles de que a política do Choque fosse direcionada para uma mudança cultural.

Por outro lado, a percepção dos servidores executores, ao mencionarem as “melhorias pessoais subjetivas”, deixa a entender que houve, na realidade destes atores, de acordo com seus relatos, alterações, principalmente, de valores, atitudes, hábitos e interesses. O que se conclui disso é o seguinte: a política do CG não definiu como finalidade produzir uma transformação cultural, mas ao longo de sua implementação, gerou efeitos que conduziram a isso, ainda que de forma incipiente. Assim, acredita-se que, no que diz respeito à perspectiva cultural da mudança, o Choque de Gestão não inovou.

A próxima perspectiva se refere à mudança de cunho político, a qual, segundo Motta (2001), acontece quando há uma interferência na estrutura de poder de modo a redistribuí-la e subsidiá-la a outras escolhas de ação. Na dimensão política, de acordo com o autor, “a participação significa acesso às áreas de poder e influência, antes reservadas às pessoas estabelecidas na hierarquia formal (p.118)”. Dessa forma, os funcionários e representantes organizacionais ganham poder para interferir nas decisões relacionadas aos objetivos e mudanças da organização e no compartilhamento dos benefícios de trabalho. Insistindo assim, em “negociações constantes e na busca de consensos para integrar objetivos e alcançar comprometimento com ideais comuns (p.119)”.

Muitas alterações foram provocadas na estrutura formal de órgãos e entidades, em função do Choque de Gestão; mas estas não necessariamente refletiram um ganho na questão participativa. Ao longo da implementação do modelo de gestão, modificações na estrutura de poder puderam ser vistas com a criação dos cargos de empreendedores públicos e das funções de gerentes de projetos estruturadores. Os atores ocupantes de tais posições assumiram responsabilidades, por vezes conflitantes com as ocupadas por cargos da alta direção e receberam poder para desempenhar suas funções - de forma paralela ao funcionamento da “estrutura formal” no setor público. Além disso, as extinções de secretarias, a integração entre órgãos e entidades (como o que ocorreu com as Polícias Militar e Civil), as demandas das entidades de classe, dentre outros exemplos, compuseram parte do cenário de negociações e resolução de conflitos, ao qual o CG possivelmente se submeteu.

No entanto, não se sabe até que ponto essas mudanças representaram objetivamente uma escolha de transformação política ou, simplesmente, soluções ajustáveis às necessidades demandadas pelos idealizadores do CG. Com base nas entrevistas, especialmente as realizadas

com os servidores dos grupos executores, percebeu-se que a questão participativa, da comunicação e diálogo entre as partes, parece ter ocorrido muito em função do interesse dos formuladores da política; demonstrando uma certa centralização das informações e da tomada de decisões por parte destes.

Quando as “melhorias políticas” foram mencionadas como inovadoras, pelos atores investigados, as mesmas referiram-se às dimensões políticas atingidas por Minas Gerais no contexto estadual, federal e internacional e ao papel dos executivos governamentais reconhecidos como fortes articuladores e condutores do CG. Dessa forma, embora não se tenha uma conclusão clara, acredita-se que o Choque de Gestão, analisado a partir da perspectiva política, não inovou; principalmente, porque os relatos obtidos não deram subsídio para se afirmar que o modelo mineiro, ao longo de sua implementação, desenvolveu-se por meio de processos participativos.

E, por último, destaca-se a perspectiva de controle. Esta dimensão representa a mudança que ocorre na organização com ênfase na transparência e *accountability*. Segundo as opiniões dos formuladores do CG, a preocupação da política de Minas, com a questão da transparência e do controle social, foi além do interesse de se prestar contas das ações governamentais - utilizando tecnologias da informação. O relato que se segue, de um dos idealizadores entrevistados, exemplifica esta questão: “Eu acho que a transparência, o controle social, ela vem muito mais a partir de insumos que o governo forneça, insumos concretos de avaliação de governo”. Este ator estava se referindo aos mecanismos, criados pelo CG em sua segunda fase, para fomentar a participação de membros de diversos conselhos nas comissões de avaliação dos acordos de resultados. Ações desse tipo, segundo o investigado, representaram a transparência e o controle de maneira muito mais efetiva. As “melhorias sociais”, identificadas pelos servidores entrevistados como inovações do Choque de Gestão, resumiram de forma clara a perspectiva de controle da mudança. Neste sentido, conclui-se que nesta dimensão o modelo de gestão de Minas inovou.

Assim, pode-se entender que, com base no conceito de inovação no setor público que orienta esta análise, o modelo de gestão desenvolvido no estado mineiro foi inovador no que disse respeito aos seguintes aspectos: estratégico, estrutural, tecnológico e de controle. Nas demais dimensões apresentadas – a humana, a cultural e a política, o CG, embora tenha provocado

alguns efeitos em direção às mesmas, não considerou, em sua concepção, as três perspectivas como finalidades prioritárias da mudança pretendida.

6.1.3 O Choque de Gestão sob a ótica da “adequação institucional e perspectiva integradora das políticas”, do “conhecimento” e da “participação”

Entender o Choque de Gestão a partir dos conceitos de adequação institucional e de perspectiva integradora das políticas, bem como discutir questões sobre - “o quanto os servidores executores conheciam e participaram da construção da estratégia do modelo de Minas?”, “qual a importância de tal conhecimento na opinião de todos os grupos entrevistados?” e “como se deu a participação interna e externa na construção da estratégia do CG?” – são os intuitos desta subseção.

6.1.3.1 Adequação institucional e perspectiva integradora das políticas

A adequação institucional e a perspectiva integradora das políticas foram os dois aspectos, identificados pelos formuladores do Choque de Gestão, como as diferenças desta política em relação a outras reformas ocorridas no país e, até mesmo, fora dele. O que se pretende nesta subseção é compreender estes dois fatores a partir dos seus significados e formas de fomento, ao longo das duas gestões governamentais da política. Para tanto, far-se-á uma breve análise das respostas fornecidas pelos idealizadores do CG, durante a pesquisa de campo.

A adequação institucional foi traduzida pelos investigados não somente como a reestruturação da máquina administrativa, mas também como a mudança institucional dos instrumentos de gestão, de modo a direcionar tais mecanismos para o alcance da estratégia. Um outro aspecto importante, mencionado em uma das entrevistas, foi a preocupação dos atores de que esta

dimensão se ocupasse em alinhar a metodologia de cargos em função das estratégias e desafios traçados. Os relatos abaixo expressam este anseio:

Idealizador Seplag 2 – “A partir da definição da estratégia do governo, com base no planejamento de longo prazo, de médio prazo, dos desafios que foram pactuados com o governador, nós então, juntamente com todos os secretários, fomos identificando qual que era a estrutura necessária que cada secretaria precisava ter para cumprir aqueles desafios; para fazer aquelas entregas que foram pactuadas com o governador”.

Idealizador Seplag 3 - “Na verdade, o Choque de Gestão teve essas duas perspectivas mesmo: a perspectiva de redesenho institucional, organizacional, desde o primeiro momento, tanto que isso foi aprofundado no CG segunda geração; e uma tentativa de fazer um desenho mais próximo da estratégia. Você tem uma discussão da estratégia, antes de fazer o desenho, ou seja, você faz o desenho da organização depois de definida a estratégia. No setor público isso é difícil, mas a gente, pelo menos tentou alinhar nessa direção (...)”.

O que se identificou em todas as respostas dos entrevistados idealizadores, com exceção de um deles que não soube explicar o que teria sido a adequação institucional, foi uma linearidade, um entendimento uniforme dos atores sobre este aspecto. Além disso, pôde-se perceber que o grande sentido da adequação institucional ocorreu na primeira fase do Choque de Gestão, ficando a segunda com a responsabilidade de promover apenas alguns ajustes e aprimoramentos institucionais.

O segundo parâmetro diferencial do CG, perspectiva integradora das políticas, foi explicado, por seus formuladores, como sendo uma tentativa de integração desde o momento de construção da estratégia até sua realização. Indo desde o planejamento e o orçamento, até os processos e as pessoas. Preocupou-se assim em alinhar as ações propostas com as estratégias definidas e ampará-las por meio de uma visão de futuro para o estado de Minas. Um dos investigados fez uma síntese sobre a abrangência desta perspectiva, como se pode ler a seguir:

Idealizador Seplag 3 - “Tem integração da função planejamento e gestão. Tem integração dos instrumentos de gestão. Você tem integração, primeiro do PMDI, que foi pensado e, já em 2003, ele orientou o PPAG – que é o instrumento de médio prazo; já no primeiro ano do orçamento de 2004 ele já era idêntico ao PPAG (2004-2007) – integrando planejamento e orçamento. Uma outra perspectiva da integração é a função planejamento e gestão e fazenda – nós viemos, ao longo do tempo, integrando cota orçamentária e cota financeira (...). Integrar os instrumentos de planejamento, orçamento, finanças e gestão de organizações, pessoas – que se começou aí o contrato de gestão, nosso contrato de gestão, chamado de acordo de resultados (...)”.

O relato acima resumiu a perspectiva integradora das políticas em quatro parâmetros complementares e interdependentes: integração dos instrumentos de gestão (PPAG e PMDI);

integração orçamentária e financeira; integração das funções planejamento, gestão e finanças; e integração das pessoas, por meio dos contratos de gestão, às estratégias. Um outro investigado considerou que os próprios mecanismos de incentivos, criados pelo Choque de Gestão, agiam como instrumentos de integração e representavam, no momento da entrevista, um dos maiores desafios da política. Isso porque, segundo palavras dele:

Idealizador Seplag 1 - “A gente corre um risco e tem sempre que tomar o cuidado de não transformar o prêmio (de produtividade) em um benefício. Porque se o prêmio, ele for considerado pelos servidores um benefício (...), o prêmio deixa de ser um incentivo e passa a ser uma vantagem do servidor e aí, quando o servidor não atinge o resultado, a pressão vai ser muito grande para que se mantenha o pagamento do prêmio. (...). Isso é o maior desafio hoje!”.

Do mesmo modo que no aspecto diferencial anterior, verificou-se um alinhamento entre as opiniões dos investigados; sendo que um deles, o mesmo que não soube explicar a adequação institucional, também não conseguiu definir o que seria a perspectiva integradora das políticas. O que se observou neste ator investigado, com dificuldades de responder as questões mais conceituais, foi que, embora ele tenha, ocupado nas duas gestões do Choque, posições hierárquicas de extrema relevância (com um papel fundamental para a elaboração e execução da política), o mesmo demonstrou ter se envolvido mais diretamente com a definição de apenas uma área estratégica do CG; o que, por sua vez, comprometeu sua visão holística acerca do modelo. Em função disso, refletiu-se bastante, durante a transcrição das entrevistas, sobre a possibilidade de se desconsiderar as respostas fornecidas por este ator; já que pouca contribuição foi oferecida pelo mesmo em relação a algumas questões fundamentais do Choque de Gestão. Porém, optou-se por, em função da importância do seu papel para a consolidação da política, fazer uso somente das respostas, dadas por ele, que enriquecerão a análise.

Um aspecto interessante a ser discutido e que não foi observado, explicitamente, nos relatos dos idealizadores refere-se à preocupação voltada para um olhar mais humanizado da integração. A impressão obtida, ao longo das entrevistas com este grupo, foi a de que toda energia dispensada com o pensar e implementar o diferencial “perspectiva integradora das políticas” resumiu-se em criar *mecanismos* e *instrumentos* que associassem planejamento, gestão e finanças. Não se percebeu nas respostas analisadas uma prioridade clara para o fomento de uma maior integração entre os atores que implementaram todas as políticas, imersas no Choque de Gestão. Na realidade, os benefícios desse tipo de integração ocorrem para além do fator troca de informações, podendo interferir positivamente na capacidade de

análise do servidor ao planejar e implementar as políticas públicas específicas do seu órgão – ou seja, na capacidade deste ator de enxergar a sua realidade a partir de um olhar mais abrangente sobre o todo. Um dos idealizadores, ao ser questionado sobre os desafios ainda propostos para o CG, mencionou como resposta exatamente a necessidade de se consolidar no governo estadual uma visão corporativa. Seguem suas palavras:

Idealizador Seplag 3 - “Um segundo desafio é o de dar uma visão corporativa para o estado, fazer com que, por exemplo, a educação pare de pensar só na educação, que a saúde pare de pensar só na saúde (...). Que elas parem de se achar tão mais importantes que as outras e passem a pensar o estado como um todo, com valores, identidade”.

Neste sentido, com o intuito de exemplificar um pouco mais esta questão serão apresentados, a seguir, alguns relatos feitos pelos atores da classe executora ao responderem a seguinte pergunta: houve, na sua opinião, por causa do Choque de Gestão, uma maior integração entre a sua secretaria e outros órgãos e entidades governamentais (com políticas congruentes às do seu órgão de origem)? Grande parte dos atores que soube responder a esta pergunta, identificou o Curso de Desenvolvimento de Gestores (PDG) - rapidamente citado no capítulo 4 como uma iniciativa dos idealizadores do Choque de Gestão para qualificar os gestores públicos (nível tático e operacional – diretores) e prepará-los para um melhor desempenho de suas atividades – como um importante mecanismo de promoção, não só, de uma maior interlocução entre atores, como, principalmente, de uma maior integração entre as políticas públicas de suas secretarias. A citação que se segue evidencia esta realidade.

Diretor Seds 28 - “Outro dia, eu estava no treinamento da Fundação Dom Cabral (PDG) e nós precisávamos de um caminhão pipa para uma unidade (unidade prisional) que ficou sem água. E aí tinha um pessoal da secretaria da saúde, da região, que disse: olha nós temos um caminhão pipa lá e tal, e tal. Então assim, essa articulação, essa comunicação está ficando bem mais fácil e isso tem trazido resultados. Para você vê, o pessoal da saúde e educação, de certo ponto, evitou uma crise do sistema prisional. Por causa de um caminhão pipa de água!”

Outros relatos consideraram que a integração foi muito pontual e incipiente, sendo percebida apenas com a Seplag - órgão que define e orienta as demais instituições do governo sobre as principais diretrizes do CG.

Superintendente Seds 3 - “Integração muito pontual em algumas questões e ainda muito incipiente. A única secretaria que se percebe integrada é a Seplag”.

Superintendente Seds 4 - “Houve uma grande integração entre as secretarias, especialmente entre estas e a Seplag”.

Opiniões com percepções contrárias ao desenvolvimento de uma maior integração também foram apontadas.

Superintendente Seds 1 - “Achei que isso tinha acontecido, mas hoje eu não sinto isso. Tivemos um momento de encontros setoriais que existiam aonde tinham grupos, cada um trabalhando na sua área fim e que no final tinha uma grande discussão de projetos transversais. Hoje eu não percebo isso, mas pode ser pelo cargo que eu ocupo”.

Diretor Setop 12 - “Não vejo um compromisso maior em relação a este interrelacionamento (de secretarias)”.

Um último relato demonstrou, embora tenha percebido avanços em relação à integração, uma preocupação importante com a necessidade de se construir comitês para estabelecer um diálogo contínuo entre os atores e, conseqüentemente, entre as políticas públicas que eles representam.

Superintendente Seds 2 - Acho que houve sim, mas ainda de modo muito pontual. Acho que a integração do sistema de defesa social foi muito bacana e tem um resultado muito positivo e isso já significa muito! Com as demais secretarias o Choque de Gestão não construiu (...). Faltaria ao Choque de Gestão construir de repente comitês com a participação efetiva de todas as secretarias também para fazer essa leitura das necessidades de integração.

6.1.3.2 A questão do conhecimento

Esta parte da pesquisa se ocupou em averiguar as seguintes questões: “o que os atores da classe executora compreendiam sobre o Choque de Gestão (em relação à sua estratégia e ao seu principal instrumento de gestão – o acordo de resultados)?”, “como todos os grupos investigados, inclusive os idealizadores, percebiam a importância de se ter esse conhecimento?” e “qual a percepção de todos os atores entrevistados sobre o grau de conhecimento detido pelos servidores públicos, de um modo geral, acerca do CG?”. A partir de tais entendimentos far-se-á uma breve análise conclusiva na tentativa de dimensionar se o CG inovou ao disseminar suas informações para o público interno; e, conseqüentemente, produzir um maior conhecimento a este público sobre a política.

6.1.3.2.1 O que se conhecia?

No decorrer das entrevistas com os grupos executores, foi significativa a percepção de que grande parte dos atores investigados compreendiam o Choque de Gestão de maneira muito vinculada ao acordo de resultados; não sabendo, na maioria das vezes, estabelecer uma diferenciação entre o instrumento de gestão e a política de governo. Além disso, houve opiniões que refletiam pouquíssimo ou nenhum conhecimento sobre o modelo de Minas. Foram raros os servidores que demonstraram um conhecimento mais aprimorado sobre a experiência mineira. Com o intuito de se organizar melhor os resultados, optou-se por dividir as respostas obtidas em duas categorias de análises, as quais serão explicadas abaixo – uma definida, estritamente, para o grupo dos “subsecretários” das duas secretarias, e outra para os demais grupos, “diretores e técnicos” e “superintendentes” da Seds-MG e Setop-MG.

1) Categoria de análise sobre o conhecimento – grupos de “diretores e técnicos” e “superintendentes”

Nesta categoria, o conhecimento foi dimensionado a partir de quatro níveis:

A) aqueles que apresentaram pouco ou nenhum conhecimento – embora compreendessem algumas melhorias trazidas pelo CG para o seu contexto de trabalho, não sabiam definir claramente a política e nem estabelecer, de modo lógico, as principais diferenças entre a primeira e a segunda fase desta. Não conseguiram apresentar, ou sugeriram de forma especulativa (por vezes errônea), as principais motivações e finalidades do CG e, não obstante conhecessem superficialmente o acordo de resultados (AR), não podiam localizar e/ou distinguir este instrumento de gestão da política do CG – identificaram o Choque de Gestão como sendo o AR propriamente dito ou como uma extensão deste;

B) aqueles que definiram o Choque de Gestão com coerência, mas apresentaram pouco conhecimento sobre o mesmo - embora não conseguissem fazer uma separação clara entre as duas gestões da política, nem diferenciá-la, com clareza (não obstante enxergassem uma distinção), do acordo de resultados, apresentaram uma definição objetiva e lógica sobre o que eles entendiam pelo CG;

C) *aqueles que tinham um conhecimento mediano* - fizeram separação clara entre as duas fases e explicaram superficialmente as diferenças entre elas; justificando, ainda que de forma rasa, os principais objetivos e motivações por trás da política, reconheceram o acordo de resultados como uma parte do Choque de Gestão;

D) *aqueles que tinham um conhecimento abrangente* - conseguiram explicar com maior profundidade as principais motivações do CG, seus objetivos, sua estratégia para o longo prazo, as principais diferenças entre as suas duas fases e entenderam claramente a posição do acordo de resultados dentro do Choque, enquanto um importante instrumento de gestão.

2) *Categoria de análise sobre o conhecimento – grupos de “subsecretários”*

Esta categoria foi dividida em três graus de conhecimento:

A) *aqueles que detinham um conhecimento insuficiente para a posição hierárquica ocupada, de nível estratégico* – conheciam pouco sobre a estratégia e as finalidades do CG e, embora reconhecessem a existência das duas gestões da política, não souberam explicar com “clareza técnica” as principais diferenças entre estas;

B) *aqueles que apresentaram um conhecimento lógico e coerente, porém pouco embasado no discurso estratégico da política* – conseguiram explicar as principais motivações do CG, seus objetivos e apresentaram as diferenças entre as duas fases da política de uma forma mais pragmática e, por vezes, pelo senso comum, a partir da análise das mudanças ocorridas no seu contexto de trabalho. Não se apoiaram no conhecimento técnico (discurso estratégico direcionado pelos idealizadores) para desenvolver seu raciocínio sobre as características da política, ao longo de seus dois momentos;

C) *aqueles que detinham um conhecimento abrangente, com discurso estratégico* - conseguiam explicar com maior profundidade as principais motivações do CG, seus objetivos, as principais diferenças entre as duas fases da política e possuíam uma visão sistêmica da mesma – demonstrando conhecimento estratégico sobre seu planejamento e execução.

Os gráficos que se seguirão mostrarão os resultados obtidos, apresentados de acordo com a ordem em que as categorias acima foram descritas. Serão feitas leituras comparativas dos resultados por categorias nas diferentes secretarias.

O GRAF. 9 traz a análise do grau de conhecimento observado entre os grupos de “diretores e técnicos” e “superintendentes” da Seds-MG. Os resultados mensurados surpreenderam ao se verificar que mais de 57% dos servidores do nível operacional conheciam pouco ou desconheciam o Choque de Gestão. Além disso, o grupo de nível tático embora tenha apresentado um conhecimento, distribuído de modo quase uniforme, entre os parâmetros A, B, C, não teve nem um representante, entre seus membros entrevistados, que conhecesse a política de forma mais abrangente.

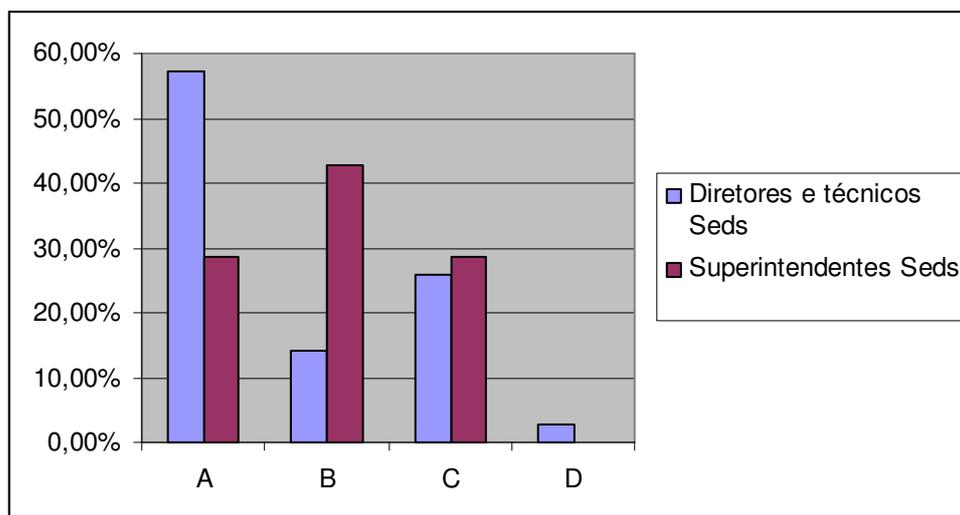


GRÁFICO 9 – Grau de conhecimento, individual, dos atores entrevistados dos grupos de “diretores e técnicos” e “superintendentes” da Seds-MG, em relação ao Choque de Gestão:

A - aqueles que apresentaram pouco ou nenhum conhecimento

B - aqueles que definiram o Choque de Gestão com coerência, mas apresentaram pouco conhecimento sobre o mesmo

C - aqueles que tinham um conhecimento mediano

D - aqueles que tinham um conhecimento abrangente

A inferência que se faz a partir disso é a seguinte: se os chefes, superintendentes, não detinham de um conhecimento mais amplo sobre o CG, quanto menos se devia esperar que os seus subordinados possuíssem tal ciência. No entanto, de maneira mais inacreditável ainda, foi diagnosticado um percentual de 2,86% de servidores do nível operacional com um conhecimento mais apurado do que seu superior. Explicações para isso podem se referir ao fato de que muitos dos diretores investigados estavam, no período de realização das entrevistas, participando do Programa de Desenvolvimento de Gestores (PDG) – o qual,

segundo relatos obtidos, abordava em seu conteúdo discussões sobre as dimensões do Choque de Gestão. Uma outra explicação remeteu-se ao próprio interesse, demonstrado por alguns entrevistados, de buscar, por conta própria, se informar sobre a política e seu desenvolvimento; ou ainda, à formação acadêmica de alguns atores na graduação ou pós-graduação em administração pública.

Dessa forma, o que se percebeu, com a análise do GRAF. 9, foi que, embora o conhecimento dos “diretores e técnicos” tenha se mantido em maior concentração no nível A, esse grupo esteve presente em todos os demais graus de conhecimento avaliados. E já em relação ao grupo de superintendentes, o mesmo apresentou maior percentual no nível B, demonstrando que os entrevistados tinham uma clara definição do CG, porém pouco conhecimento sobre o mesmo. Além disso, considerou-se que um percentual de 28,57% no grau A é um índice muito elevado para um grupo do nível tático.

O GRAF. 10 apresenta os resultados dos grupos de “diretores e técnicos” e “superintendentes” da Setop-MG.

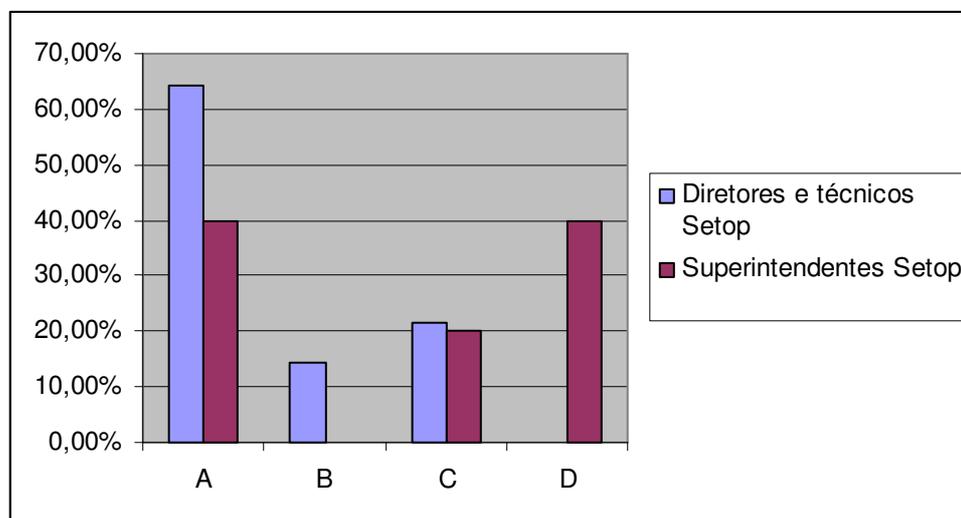


GRÁFICO 10 – Grau de conhecimento, individual, dos atores entrevistados dos grupos de “diretores e técnicos” e “superintendentes” da Setop-MG, em relação ao Choque de Gestão:

A - aqueles que apresentaram pouco ou nenhum conhecimento

B - aqueles que definiram o Choque de Gestão com coerência, mas apresentaram pouco conhecimento sobre o mesmo

C - aqueles que tinham um conhecimento mediano

D - aqueles que tinham um conhecimento abrangente

Com um percentual maior que o grupo operacional da Seds-MG, cerca de 64%, os servidores de nível operacional da Setop-MG, evidenciaram pouquíssimo conhecimento ou total

desconhecimento sobre o Choque de Gestão. No que diz respeito aos demais níveis, B e C - com exceção do parâmetro de conhecimento de grau D, o qual no caso da Setop-MG não foi nem mencionado - os servidores operacionais das duas secretarias apresentaram percentuais de conhecimento muito similares ou iguais (como o exemplo do grau B - 14,28%).

O grupo tático da Setop-MG, por sua vez, obteve um índice significativo no grau D de conhecimento. Cerca de 40% dos superintendentes entrevistados desta secretaria demonstraram conhecer de maneira abrangente o Choque de Gestão. Por outro lado, um percentual igual foi obtido, pelo mesmo grupo, no nível A. Ou seja, enquanto 40% dos investigados apresentaram um alto conhecimento sobre a política, outros 40% detinham pouco ou nenhum conhecimento sobre o modelo de gestão. Não obstante essas disparidades, o que se questiona é o fato de que, um alto percentual de conhecimento do nível tático, conviva com um baixíssimo conhecimento, como o índice observado pelos grupos de “diretores e técnicos” desta secretaria.

Nos GRAF. 11 e 12 (vistos na próxima página), podem-se observar as opiniões dos grupos de níveis hierárquicos iguais, das duas secretarias da classe executora. Fica clara, ao se analisar o GRAF.11, a uniformidade do conhecimento apresentado pelos grupos de “diretores e técnicos” da Seds-MG e Setop-MG.

Observando-se o GRAF. 11, o que se conclui é que o conhecimento da política não chegou para a maioria desses investigados. Não se pode afirmar com certeza, mas acredita-se que este cenário reflita um mix de: uma ausência de mecanismos de comunicação e de participação que envolva os servidores operacionais, executores da ponta; e uma pouca disponibilidade de tempo ou de interesse, por parte dos “diretores e técnicos”, de buscar mais informações acerca do Choque de Gestão. Essas duas explicações, na realidade, são descrições de opiniões, relatadas pelos próprios servidores destes grupos’.

O GRAF. 12, por sua vez, apresenta variações expressivas em relação às opiniões dos grupos de “superintendentes” das duas secretarias. Os níveis de conhecimento B e D foram mencionados por apenas um dos grupos de servidores do nível tático. Já para os parâmetros A e C, percebeu-se uma variação de opiniões mais aproximada.

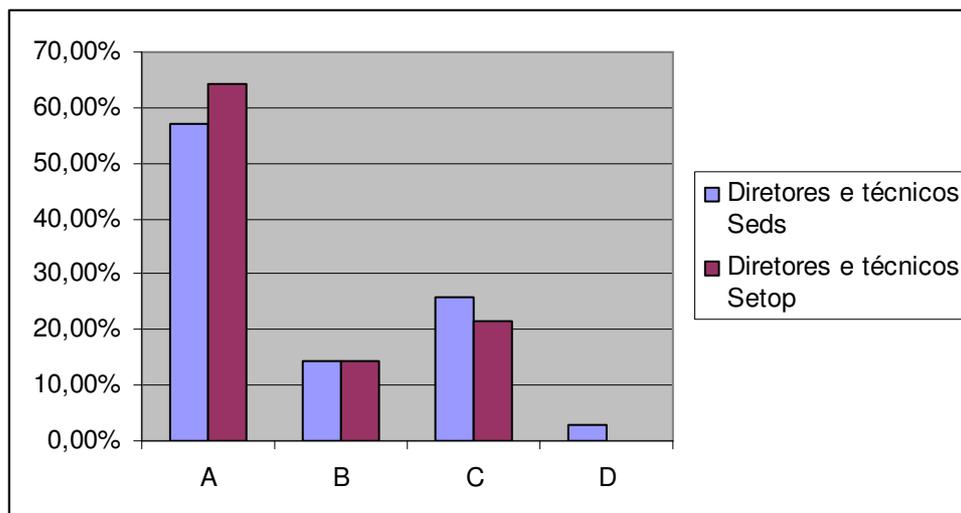


GRÁFICO 11 – Grau de conhecimento, individual, dos atores entrevistados dos grupos de “diretores e técnicos” da Seds-MG e da Setop-MG, em relação ao Choque de Gestão:

A - aqueles que apresentaram pouco ou nenhum conhecimento

B - aqueles que definiram o Choque de Gestão com coerência, mas apresentaram pouco conhecimento sobre o mesmo

C - aqueles que tinham um conhecimento mediano

D - aqueles que tinham um conhecimento abrangente

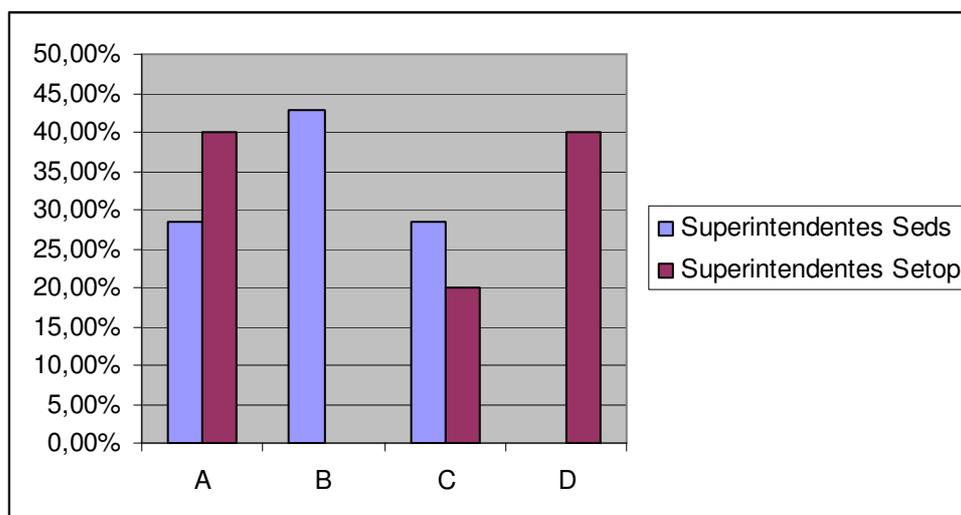


GRÁFICO 12 – Grau de conhecimento, individual, dos atores entrevistados dos grupos de “superintendentes” da Seds-MG e da Setop-MG, em relação ao Choque de Gestão:

A - aqueles que apresentaram pouco ou nenhum conhecimento

B - aqueles que definiram o Choque de Gestão com coerência, mas apresentaram pouco conhecimento sobre o mesmo

C - aqueles que tinham um conhecimento mediano

D - aqueles que tinham um conhecimento abrangente

A categoria de conhecimento destinada aos subsecretários, dos dois órgãos, será apresentada no GRAF. 13. Os atores investigados destes grupos possuíam diferenças importantes. Os subsecretários da Seds-MG ocupavam antes de assumirem este cargo, outros cargos de nível tático, relevantes dentro da própria estrutura da secretaria. Dos três subsecretários

entrevistados, um deles já contava com uma larga experiência no setor público estadual, somando 25 anos de atuação na área. O segundo, embora tenha vivenciado o Choque de Gestão em suas duas fases, adveio da administração pública federal, como servidor de carreira, também com uma experiência de 25 anos no setor. E o último, possuía três anos de atuação no órgão, respondendo desde sua chegada pelo cumprimento de metas relevantes para a consecução da política de defesa social no CG.

Já no grupo de subsecretários pertencentes ao quadro da Setop-MG, um dos investigados possuía menos de dois anos de serviço público, tendo sua experiência profissional percorrida em 33 anos de trabalho na iniciativa privada. O outro subsecretário entrevistado deste órgão, também com mais de 30 anos de experiência profissional, contudo na área pública, atuou muito especificamente com a execução da política de transportes, no Departamento de Estradas de Rodagem (Der-MG). Achou-se importante fazer essas diferenciações, pois se acredita que as mesmas, em parte, justificam as expressivas disparidades entre os níveis de conhecimento dos subsecretários da Seds-MG se comparado aos da Setop-MG, conforme mostra o GRAF. 13.

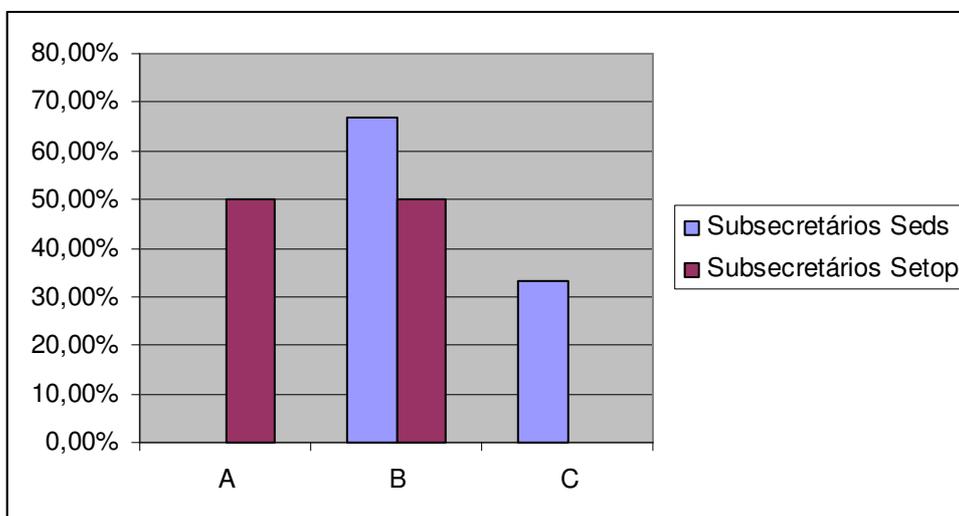


GRÁFICO 13 – Grau de conhecimento, individual, dos atores entrevistados dos grupos de “subsecretários” da Seds-MG e da Setop-MG, em relação ao Choque de Gestão:

A - aqueles que detinham um conhecimento insuficiente para a posição hierárquica ocupada

B - aqueles que apresentaram um conhecimento lógico e coerente, porém pouco embasado no discurso estratégico da política

C - aqueles que detinham um conhecimento abrangente, com discurso estratégico

Contudo, o fato de considerar essas descrições sobre a experiência profissional de cada ator como possíveis justificativas para o conhecimento impróprio de uma parcela dos

subsecretários investigados em relação ao CG, não significa concordar com esta realidade; pelo contrário, entende-se ser imprescindível que um servidor que ocupe um cargo de posição hierárquica estratégica, independente do seu tempo de experiência no setor público, conheça profundamente as diretrizes políticas e estratégicas as quais ele deve se submeter e ajudar a implementar. O que se observou no GRAF. 13 foi que os investigados da Seds-MG encontraram-se numa posição de conhecimento entre o grau intermediário e ótimo (respectivamente, B e C), enquanto os da Setop-MG entre os níveis insuficiente e o intermediário (respectivamente A e B).

Em todos os grupos analisados, da classe executora (“diretores e técnicos”, “superintendentes” e “subsecretários”), a realidade da insuficiência de conhecimento acerca da política foi alarmante. Entretanto, devem-se destacar os percentuais apresentados por parte dos entrevistados do grupo de subsecretários da Setop-MG. Um índice que identifica um baixo conhecimento neste nível hierárquico da organização evidencia, na melhor das hipóteses, que existe, de fato, uma justificativa legítima tanto para o servidor tático como para o operacional, que está lá da ponta, desconhecem o Choque de Gestão.

Observando todos os parâmetros de conhecimento analisados, bem como os relatos nas entrevistas, pode-se inferir que: o que a maioria dos servidores investigados conhecia sobre o modelo de gestão em Minas referia-se ao que, no seu ambiente de trabalho, nas suas atividades rotineiras, eles perceberam como mudanças e melhorias - trazidas pela política. Nesta perspectiva, questiona-se inclusive sobre qual seria a real capacidade de alguns entrevistados, com níveis de conhecimento A (para todos os grupos) ou B (somente para os grupos de “diretores e técnicos” e “superintendentes”), de definirem o CG como inovação no setor público.

6.1.3.2.2 Qual a importância de se conhecer?

Da mesma forma como feito para a análise anterior, definiu-se uma categoria para mensurar o grau de importância dispensado, por parte dos atores investigados, ao fato de se conhecer a

estratégia e as dimensões do Choque de Gestão. A categoria foi dividida em quatro níveis de relevância do conhecimento:

C1) imprescindível – o conhecimento interferia na melhoria do desempenho das tarefas e proporcionava maior envolvimento dos atores;

C2) interessante, mas não imprescindível – o conhecimento era válido, mas, dependendo do contexto, tornava-se dispensável ou, simplesmente, fruto de uma evolução natural;

C3) indiferente – sem opinião definida a respeito da importância do conhecimento;

C4) não necessário – conhecimento era irrelevante.

Alguns entrevistados optaram por não exprimir suas opiniões sobre a relevância do conhecimento. Os resultados descritos no próximo gráfico trazem este percentual de não manifestantes. O GRAF. 14 apresenta uma síntese das opiniões de todos os grupos investigados, tanto da classe executora como da idealizadora.

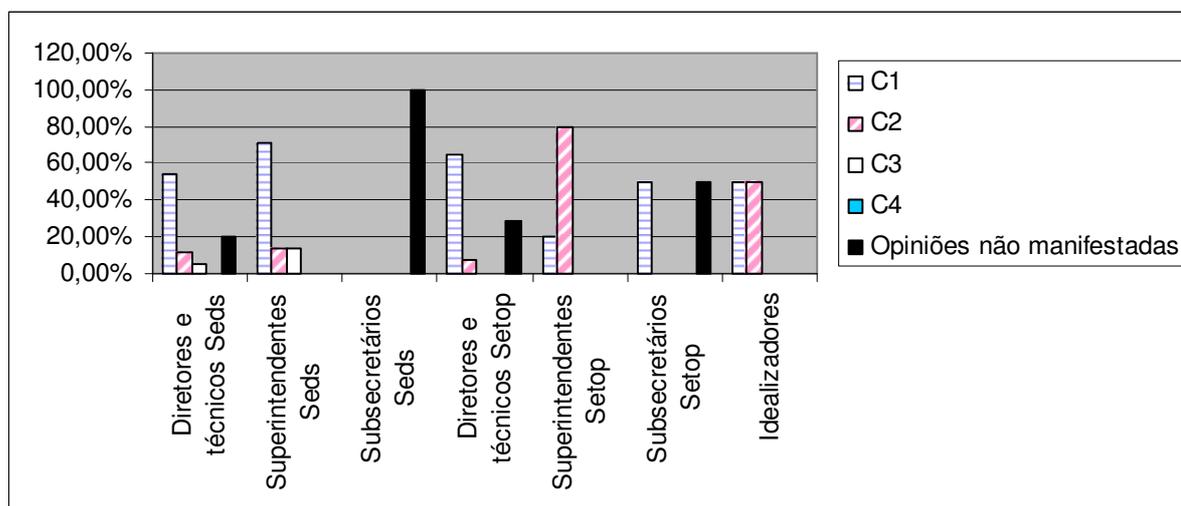


GRÁFICO 14 – Grau de importância dado ao fato dos servidores conhecerem o Choque de Gestão, segundo a perspectiva de todos os entrevistados:

C1 – conhecimento era imprescindível

C2 – conhecimento era interessante, mas não imprescindível

C3 – opinião indiferente ao fato de se ter ou não conhecimento

C4 – conhecimento não era necessário

O que se pôde verificar foi que nenhum dos grupos investigados considerou o conhecimento como algo desnecessário. Dos grupos com opiniões não manifestadas, merecem destaque os subsecretários da Seds-MG que, embora tenham sido abordados acerca do assunto, não manifestaram de forma clara e explícita as suas opiniões; impedindo assim que suas percepções fossem analisadas. Um outro aspecto interessante disse respeito ao fato de que, para a maioria dos grupos, o conhecimento não só era importante como indispensável. O grau de relevância C1 assumiu os maiores percentuais, com exceção do grupo de superintendentes da Setop-MG, que entendeu o conhecimento como sendo algo relevante - mas em alguns momentos dispensável ou fruto de uma evolução natural da política. Vários relatos comprovaram esse posicionamento favorável e, por vezes, defensor do conhecimento. As citações que se seguirão evidenciaram isso:

Idealizador Seplag 3 - “Para mim, se nós conseguíssemos uma comunicação melhor, o resultado seria muito maior. Eu acho que hoje os indivíduos querem, cada vez mais, consciência para sua atuação - na vida, nas relações pessoais, na relação no trabalho. Então quanto mais ampliar a consciência, ampliar a comunicação entre os servidores, melhor para o desempenho do serviço público de uma maneira em geral. Então, mostrar para os servidores mesmos o que é o Choque de Gestão, em postura ética, em postura de responsabilidade (...). Se todos os servidores soubessem, claramente, o que é o Choque de Gestão, eles talvez tivessem mais significado no seu trabalho e trabalhassem melhor, ou trabalhassem mais motivados”. (grifo da autora)

Técnico Seds 3 – “Maior conhecimento gera maior envolvimento. (...). Acredito que até hoje o funcionário conhece pouco. Ele sabe que tem uma série de coisas que ele tem que fazer, mas não sabe direito o que é. Ele acaba indo meio que no barco, ele sabe que ele tem alguns benefícios, por exemplo, um cartão alimentação. Os servidores que sabem mais são aqueles servidores que, por conta própria, lêem, procuram se inteirar. Não é uma coisa assim muito divulgada! Fica muito em função dos critérios dos gestores mesmos. Acho que eles (servidores de um modo geral) conhecem muito os benefícios, mas não conhecem o porquê (...). A pessoa, quando ela consegue entender que, mais do que um benefício pessoal, ela está trazendo um benefício para sua secretaria e para o estado que ela mora, que ela vive, que ela trabalha, que ela serve, ela ia ser muito mais dedicada àquilo. Ela ia entender muito melhor o processo”.

Técnico Seds 7 – “Desconhecimento é ruim para o desempenho do trabalho”.

Diretor Seds 18 - “(...) com certeza se eu tivesse um conhecimento mais profundo do Choque de Gestão, eu acho assim, do objetivo que o governo procura alcançar, ele (o CG) seria muito mais fácil”. Os servidores como um todo trabalhariam mais felizes” (grifo da autora).

Diretor Seds 28 - “(...) quando alguém que está lá na ponta, que está fazendo um trabalho muito específico, entende toda a estratégia da organização, ele faz aquilo com mais empenho. Ele faz aquilo com mais responsabilidade, sabendo do impacto que aquilo vai gerar no todo” (grifo da autora).

Técnico Setop 5 – “O servidor (sem conhecimento) faz uma coisa sem acreditar naquilo que ele está fazendo”.

Diretor Setop 14 – “O conhecimento do CG, ele leva a uma participação maior ou menor, pois se você não conhece bem você não tem nem como se integrar”.

Refletindo sobre os relatos acima, o que se questiona é: se até, parte dos idealizadores consideraram o conhecimento relevante, imprescindível, por que - amparando-se nos baixos índices de conhecimento detidos pela maioria dos investigados (de acordo com os resultados descritos nos GRAF. 9, 10, 11, 12 e 13 da subseção anterior) - os formuladores da política não priorizaram mecanismos mais efetivos de disseminação da mesma, ao longo de sua implementação?

Para uma parcela de investigados dos grupos executores, o Choque de Gestão foi bem divulgado, por meio de palestras, documentos, publicações, etc. Na opinião deles, o desconhecimento existente se deveu à falta de interesse dos próprios servidores em buscar se informar melhor. A citação que se segue expressa esse sentimento.

Diretor Seds 19 – “Eu acho que é prejudicial não ter informação. Mas é aquilo que eu disse, também não acho que é falta de acesso (...) o governo dá as informações. As informações estão aí. Mas aí, é ate uma questão cultural mesmo, das pessoas não acharem que isso tem impacto na rotina diária de trabalho. Até eu mesmo acredito que eu deveria saber mais, buscar mais informações (...)” (grifo da autora) .

No entanto, contrariando esta perspectiva, três, dos quatro idealizadores entrevistados, reconheceram ter havido falhas na comunicação do modelo de gestão de Minas, para com o público interno – os servidores públicos estaduais. Maior ênfase será dada à questão da comunicação no próximo tópico sobre o conhecimento.

De tudo o que foi discutido neste bloco de análise, a síntese que se fez foi a de que, basicamente, as opiniões se resumiriam em dois tipos de percepções: (1) para a maioria dos investigados, se eles tivessem um maior conhecimento sobre o Choque de Gestão, além de se sentirem mais envolvidos (reconhecidos como parte do processo de implementação da política), eles se dedicariam ao trabalho com maior entusiasmo e motivação – o que poderia, conseqüentemente, aumentar a produtividade diária dos mesmos; e (2) de outro lado, uma parcela menor dos entrevistados reconheceu que o fato de se informar sobre o modelo de gestão adotado em Minas, de conhecê-lo, representava algo benéfico, mas não indispensável a ponto de interferir no desempenho de suas atividades.

Comparando as percepções observadas neste bloco analítico, com as do bloco anterior, que tratou do nível de conhecimento detido pelos atores pesquisados, pode-se concluir que, mesmo tendendo entre duas balanças - *o acreditar que o conhecimento é importante e o implementar o desconhecido* – nenhuma alteração foi observada no dia a dia dos servidores públicos, da classe executora. Eles continuaram a desenvolver suas atividades rotineiras, cumprindo as metas pactuadas e contribuindo para o alcance dos objetivos do Choque de Gestão. Dessa maneira, o que se questionou foi: se no final das contas, o fato de conhecer ou não o modelo de gestão mineiro, não interferiu nos resultados produzidos, qual o verdadeiro ganho em se deter este tipo de conhecimento?

O saber também pode provocar efeitos não tão desejáveis, como: uma maior interferência ou pressões de atores diversos sob a tomada de decisões, uma maior incidência de resistências ou negociações e um número mais expressivo de demandas e ajustes. As reflexões sugeridas para o fechamento dessa subseção encontram-se nas seguintes perguntas: o quão imprescindível é “o saber” e para quem o é? O quanto e a quem interessa disseminar o conhecimento sobre o CG e para quais públicos? As respostas para tais questões não são simples e muito menos óbvias. Acredita-se que a busca pelo conhecimento deve ser tratada como um alvo pessoal. Por isso, não se findará este bloco de análise culpando os idealizadores do Choque de Gestão por não disseminarem o conhecimento; como também não se limitará a justificar a diagnosticada insuficiência “do saber” a partir do desinteresse da classe executora. Muitos são os fatores e interesses que interferiram tanto na busca como na disseminação do conhecimento. Desse modo, conclui-se aqui que as duas classes deveriam se sentir não apenas responsáveis pela obtenção e geração do conhecimento, como principalmente se sentir co-partícipes da construção deste.

6.1.3.2.3 A percepção acerca do conhecimento detido sobre o Choque de Gestão, pelos servidores públicos (de um modo geral)

O último campo de discussão a ser apresentado na subseção que trata do conhecimento relaciona-se à percepção que os atores investigados detinham sobre a seguinte pergunta: na sua opinião, os servidores de um modo geral conhecem o Choque de Gestão? Depois de terem

seus conhecimentos individuais mensurados e de definirem a importância de se conhecer uma política de governo - como o Choque de Gestão - era necessário compreender, a partir da ótica dos servidores entrevistados, o quão disseminado o modelo de gestão encontrava-se no setor público. As opiniões fornecidas por eles variaram em abrangências de análise. Alguns pesquisados responderam à pergunta a partir da observação do ambiente interno da sua secretaria. Outros responderam levando em consideração os atores públicos, não só do convívio interno, como também de outras secretarias e entidades, com as quais eles se relacionavam no dia a dia - no decorrer do desempenho de suas tarefas. E, por fim, outros ainda, em menor número, fizeram sua análise considerando apenas seu setor de trabalho (sua diretoria, sua superintendência ou sua subsecretaria).

Embora tenham sido percebidas diferenças de análises, para este estudo, os resultados foram gerados considerando todas as respostas sem distinguí-las por categoria de abrangência; uma vez que não se entendeu que tais distinções interfeririam positiva ou negativamente no produto final. Um número pequeno de investigados não se sentiu a vontade para responder a esta pergunta, por se considerarem, segundo seus próprios relatos, incapazes de fazê-lo. Os registros deste grupo poderão ser observados no GRAF. 15 como “opiniões não manifestadas”.

Para a compreensão das diferentes percepções, as mesmas se dimensionaram em função de graus de conhecimento (1, 2, 3 e 4), como se pode ver abaixo. Esses quatro parâmetros foram estabelecidos após a leitura e releitura do conteúdo transcrito de todas as entrevistas realizadas.

1) *Alto conhecimento* – percepção de que os servidores conheciam bem o Choque de Gestão, sabendo definir suas finalidades, objetivos, motivações, bem como as principais diferenças entre as duas fases da política;

2) *Conhecimento satisfatório ou em desenvolvimento* – percepção de que os servidores conheciam o Choque de Gestão de maneira satisfatória para o desempenho de suas atividades; ou ainda, de que o conhecimento deles, ao longo da implementação da política estava se desenvolvendo de forma gradual e desejável;

3) *Conhecimento desfavorável, fragmentado ou parcial* – percepção de que os servidores conheciam pouco sobre o Choque de Gestão, não sabiam definir suas finalidades, objetivos, motivações e nem estabelecer as principais diferenças entre sua primeira e segunda fase. O conhecimento detido por eles, sobre a política, foi entendido como sendo desfavorável, fragmentado ou parcial, porque se referia basicamente a um “saber” direcionado para seu ambiente de trabalho, necessário no desempenho de suas tarefas; ou para os dois instrumentos de gestão mais assimilados pelos entrevistados – o acordo de resultados e os projetos estruturadores;

4) *Conhecimento localizado ou desconhecimento pela maioria* – percepção de que somente os servidores do nível gerencial (superintendentes, subsecretários e secretários de estado), em detrimento do nível técnico operacional (servidores da base), detinham um conhecimento favorável sobre o Choque de Gestão; ou ainda, de que os servidores, de um modo geral, desconheciam a política e seus preceitos.

O GRAF. 15 traz os resultados observados acerca da percepção dos investigados em relação à disseminação do conhecimento sobre o CG.

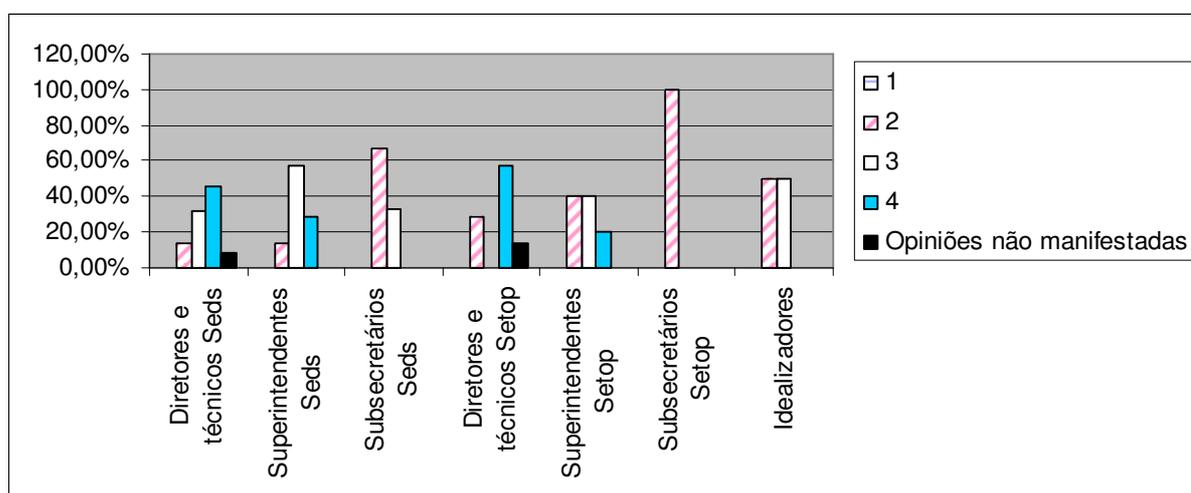


GRÁFICO 15 – Percepção dos investigados em relação ao grau de conhecimento detido pelos servidores públicos, de um modo geral, sobre o Choque de Gestão:

- 1 – alto conhecimento
- 2 – conhecimento satisfatório ou em desenvolvimento
- 3 – conhecimento desfavorável, fragmentado ou parcial
- 4 – conhecimento localizado ou desconhecimento pela maioria

O primeiro aspecto interessante a ser destacado no GRAF. 15 é o de que nenhum dos grupos investigados considerou que os servidores, de um modo geral, possuíam um alto

conhecimento sobre o modelo de gestão mineiro. O segundo ponto a se observar é o de que índice o 2, referente ao conhecimento favorável ou em desenvolvimento, foi identificado por todos os grupos. Porém, foi apenas para os dois grupos de subsecretários (da Seds-MG e da Setop-MG) que este fator atingiu o maior percentual - não somente se comparado com outros grupos, mas também se relacionado com os outros parâmetros de percepção (1, 3 e 4). O que equivale dizer que, para a quase totalidade dos entrevistados do nível estratégico, o grau de conhecimento que os servidores tinham sobre o CG era o desejável.

O grupo dos idealizadores, por sua vez, dividiram suas opiniões entre os graus 2 e 3. Metade dos membros desta classe, consideraram que nunca se teve a intenção, ao longo da implementação do Choque de Gestão, de garantir aos servidores públicos um alto conhecimento sobre a política. Na opinião deles, o quadro de pessoal ativo da máquina pública mineira detinha “o saber” necessário para o desempenho de suas tarefas. Alguns relatos, como os que se seguem, evidenciam isso:

Idealizador Seplag 1 - “Isso (motivações, finalidades e principais diferenças entre a primeira e a segunda fase do CG) eles não conhecem e eu acho que nem era o objetivo ele conhecer assim a fundo quais foram as principais motivações, qual que foi a idéia, uma coisa mais conceitual. Eu acho que o que ele (servidor) conhece hoje é a realidade do CG na área dele e eu acho que é o principal. Ele conhecer isso e opinar sobre isso é o que eu acho que vai enriquecer daqui para frente o CG. Certamente ele não conhece, o que motivou, como que foi, quem fez, ele sabe qual o resultado da área dele, como isso influenciou a área dele e como isso pode influenciar. E ele agora está opinando, ele está opinando efetivamente com relação aos avanços necessários(...). Quem imagina que 400 mil pessoas vão estar alinhadas, que isso é um objetivo de curto prazo, isso é impossível, isso é blá-blá-blá, isso é para fazer consultoria e ganhar dinheiro capacitando, capacitando e capacitando gente. Eu acho que o que vai fazer com que os servidores, todos, com que o chão de fábrica, trabalhe na direção da estratégia, pensando em 2023, é ter estratégia e ter ações concretas, ter resultados no dia a dia que sinalizem que aquela estratégia está sendo realizada. Você tem ações no PMDI que são portadoras do futuro, sinalizam que aquilo está acontecendo (...)” (grifos da autora).

Idealizador Seplag 2 - “Olha, em detalhes, principalmente dessas peculiaridades, eu não sei se eles (servidores) conhecem. Mas com certeza hoje todos os servidores sabem que o governo de Minas Gerais trabalha com resultados, com indicadores, com metas e com acompanhamento sistemático (...). Eu não tenho dúvidas que isso já está incorporado em todas as pessoas, até porque hoje esse instrumento do acordo de resultados, como ele é desdobrado por equipe de trabalho, então cada servidor que está num hospital, numa escola, num presídio, até aqueles que estão nesses locais que é mesmo de atendimento ao público, eles sabem que existem compromissos e metas que são pactuados e que o trabalho dele, ele tem um compromisso com aquilo que foi pactuado. (...). Agora é claro que existem algumas peculiaridades que eu não acredito que é de conhecimento de todos e que nem faz a diferença. O fato é que todo mundo sabe que trabalha com resultado, todo mundo sabe que tem uma avaliação de desempenho, que ele é avaliado, todo mundo sabe que existe uma política de desenvolvimento e que existe um prêmio por produtividade e que existe acordo de resultados. Então, eu acho que, se cada um, tiver a consciência de que ele tem um compromisso de entrega que tem que fazer

para a sociedade, então o CG chegou a cada um dos servidores. O prêmio de produtividade é uma estratégia para que o servidor conheça o CG em função da sua realidade” (grifos da autora).

Com base nas opiniões acima, pode-se dizer que não se verificou uma preocupação de parte dos formuladores da política com a forma como o conhecimento se alojou na maioria dos servidores; ou seja, as informações sobre o Choque de Gestão foram assimiladas a partir das mudanças específicas ocorridas no cotidiano de cada funcionário e isso foi entendido como algo benéfico. Assim, fica claro, por meio destes depoimentos, que o que se avançou em termos do “saber”, ocorreu por causa de uma evolução natural, gradativa e, segundo seus proponentes, desejável. Um dos idealizadores confirma esta afirmativa ao informar sobre como se deu o processo de comunicação da política, ao longo de suas duas gestões:

Idealizador Seplag 1 - “Na primeira fase, pela própria situação, a comunicação foi pouco produtiva, embora existissem iniciativas. Ela (a comunicação) passou a ser absorvida pelo servidor, quando ele começou a sentir, no dia a dia dele, que a mudança estava ocorrendo. Quando ele sentiu isso, quando ele observou que o décimo terceiro dele estava sendo pago em dia, que o salário dele estava sendo pago em dia, que depois de muitos anos ele passou a ter o plano de carreira - as tabelas, as novas tabelas. Quando ele sentiu que essa reorganização afetava a vida dele e, que, essa reorganização, ela veio para ajudar na implementação da estratégia, aí eu acho que essa comunicação se tornou mais produtiva. Na segunda geração do CG eu acho que, hoje, se comparar com 2003, eu acho que, apesar de ainda ter muito a avançar, eu acho que as pessoas já conhecem e já tem maior noção da dimensão do CG”.

Para outro ator da classe idealizadora, o Programa de Desenvolvimento de Gestores (PDG) trouxe contribuições relevantes ao aprimoramento da comunicação do CG. E realmente, muitos dos entrevistados da classe executora, submetidos ao PDG, confirmaram o importante papel deste programa para a melhoria do compartilhamento de informações sobre o modelo de gestão mineiro. Abaixo alguns relatos exemplificam este entendimento:

Diretor 1 Seds 2 – “Ainda há muita dúvida do que é isso, quais os projetos que vem por de trás dele. Para te ser bem sincera, nós só começamos analisar isso, sim, tendo uma seqüência lógica de projetos a partir do Choque de Gestão, depois que nós fomos para o PDG que é o Plano de Desenvolvimento de Gestores. Até para nós essa clareza só foi possível a partir disso”.

Diretor Seds 15 - “(...) na verdade a gente que é gestor agora, aqui da secretaria, tem conhecido, tido mais acesso, com o curso do PDG porque antes disso a gente só escutava o termo Choque de Gestão, mas nunca tinha lido nada a respeito, nunca tinha visto que tudo está conectado, que as nossas metas, as nossas ações, aquilo que a gente passa para ponta está ligado a objetivos estratégicos superiores, que tudo está conectado. Mas eu acho que não! Que as pessoas não sabem dos propósitos, não conhecem profundamente não”.

Diretor Seds 24 - “Mas eu acho que, para esse Choque de Gestão, deveria ter se consultado também a base. (...). Porque eu vim, sinceramente, tomar conhecimento do que é Minas para 2023, do por que desse slogan, agora nesse curso (PDG) que eu estou fazendo (...)”.

Voltando novamente ao GRAF. 15, percebe-se que os graus de conhecimento 3 e 4 – respectivamente, “conhecimento desfavorável, fragmentado e parcial” e “conhecimento limitado ou desconhecimento pela maioria” – alcançaram, não simultaneamente, percentuais altos para a maioria dos grupos; mas foi somente nos grupos de “diretores e técnicos” e “superintendentes” da Seds-MG que estes índices atingiram, de forma concomitante, a maior percentagem. Outro aspecto diagnosticado, referiu-se à evolução do índice 4, o qual ocupou, segundo as opiniões dos dois grupos de nível operacional dos órgãos executores, a primeira posição, em termos percentuais. O que significa dizer que enquanto os atores de nível estratégico (subsecretários) tiveram uma percepção generalizada de que o conhecimento sobre o Choque de Gestão foi bem disseminado, os da base operacional reconheceram exatamente o contrário – que “o saber” foi mal difundido entre os servidores públicos. Essa diferença verificada evidenciou um distanciamento que, muitas vezes, se instala entre “aqueles que planejam a política” e “os que, de fato, a executam”. A opinião dada por um diretor da Seds-MG retratou um pouco isso.

Diretor Seds 16 - “Acaba que essas informações perpassam muito pelos diretores, assessores e superintendentes e eu acho que quem executa mesmo, que é na ponta, tem pouca informação. E aí depende de cada dirigente de estar repassando essa informação. Eu não sinto aqui dentro da defesa social as pessoas totalmente envolvidas nisso”.

As falhas dos mecanismos de comunicação do Choque de Gestão ao público interno, foram não apenas mencionadas pela maioria dos investigados de todas as classes - principalmente dos grupos executores - como também, elegeram-se como a principal crítica feita à política, conforme se exemplifica com a citação abaixo.

Diretor Seds 13 - “Deveria ser mais publicizado, não no sentido de dizer está tendo isso; mas compartilhado. E eu creio que isso facilita muito, porque como diretora se eu tomar alguma decisão e não consultar minha equipe, a minha equipe vai executar porque eu estou pedindo, mas não porque eles estão entendendo ou estão vendo sentido naquilo ali. Eu acho que as pessoas precisam ver sentido naquilo que elas estão fazendo que certamente o desempenho vai ser muito melhor, muito maior”.

Dois dos idealizadores pontuaram de forma clara as falhas da comunicação, bem como as iniciativas desenvolvidas para disseminar as informações sobre o modelo de gestão:

Idealizador Seplag 3 – “Faltou uma comunicação mais clara, para dentro, acho que nossa comunicação foi muito boa para a sociedade, mas faltou um foco para dentro. Para o CG segunda geração foi feita uma cartilha, o PDG também estabelece essa melhoria na comunicação”.

idealizador 2 – “Na primeira geração a comunicação foi um pouco falha – trabalhou-se muito a questão de treinamento. Na segunda geração da política, despertou-se

uma preocupação com campanhas institucionais e de endomarketing. Eu reconheço que não foi suficiente (a comunicação realizada sobre o CG) e que é necessário realmente que haja esse endomarketing - essa comunicação interna, de forma mais ampla, mais efetiva”

Ao longo da pesquisa, percebeu-se ainda que as deficiências da comunicação não se deram somente com os servidores públicos, mas atingiu também os municípios mineiros. Embora não se pretenda estender a análise, optou-se por dar uma breve ênfase a um relato oferecido por um diretor da Setop-MG - o qual no desenvolvimento de suas atribuições, por estabelecer muitos contatos com prefeitos do estado – mencionou, em um momento da entrevista, que alguns dirigentes municipais estavam contactando a sua secretaria, para solicitar compras de Choques de Gestão. Segundo as palavras do investigado: “Tem prefeito ligando pro DER (Departamento de Estradas de Rodagem – MG) querendo comprar o Choque de Gestão, dizendo: me dá dois Choques de Gestão”.

Acredita-se que um dos graves erros ao se comunicar uma política de governo relaciona-se ao fato de não se definir uma estratégia de comunicação diferenciada para grupos diversos. Durante a realização das entrevistas, algumas reclamações foram apresentadas pelos investigados como uma reivindicação aos coordenadores (ou representantes) de reuniões gerenciais - principalmente as relativas ao acordo de resultados - para que eles priorizarem um discurso menos técnico; pois o tipo de linguagem adotado impedia um entendimento mais abrangente sobre o que se pretendia definir. O relato de um investigado, neste sentido, chamou a atenção, por se tratar de um assessor pós-graduado que ocupava o cargo de gerente de projeto estruturador, em uma das secretarias. Este ator afirmou:

Técnico Setop 2 - “Eu acho que primeiramente tinha de ser um negócio mais didático. Está certo? Eu acho que aquela apresentação do acordo de resultados, até para o nível de gerência, eu acho que ela é muito técnica. Ela não surte o efeito que a gente quer (...). Eu acho que tinha que ser um negócio mais simples para realmente envolver todo mundo”.

Com base em tudo o que se discutiu neste bloco de análise, conclui-se que a divulgação pretendida pelos idealizadores do Choque de Gestão para disseminar as informações sobre a política, ao longo dos próximos anos (2009 e 2010), pareceu uma decisão imprescindível, porém tardia. Uma segunda conclusão, não muito surpreendente, foi a de que quanto mais baixos os níveis hierárquicos, da classe executora, maiores as percepções de uma insuficiência de conhecimento sobre o CG. – aqui se evidenciaram os efeitos do descolamento entre o

sujeito, com responsabilidades de formular (nível estratégico), e aquele, com atribuições de execução (nível operacional).

Outra abordagem interessante, verificada nos resultados, com base nos relatos, referiu-se à inadequação dos instrumentos de comunicação, dos poucos identificados para disseminar o modelo de gestão, ao tipo de público que se queria atingir. E por fim, observou-se que os parâmetros de conhecimento com maiores percentuais de distribuição entre os grupos investigados foram o “2” e o “3” (respectivamente, “conhecimento favorável ou em desenvolvimento” e “conhecimento desfavorável, fragmentado e parcial”). O que se significa dizer que para a maioria dos entrevistados, os servidores públicos, de um modo geral, detinham algum conhecimento sobre a política. Contudo, para alguns este “saber” foi classificado como adequado e favorável; enquanto para outros foi apontado como insatisfatório.

6.1.3.2.4 O Choque de Gestão: exemplo de inovação no setor público em termos de conhecimento?

Ao analisar as reformas ocorridas em Minas Gerais até a década de 1970, Castro (1969) argumentou que uma das principais falhas observadas nestas experiências referia-se às deficiências de divulgação das mesmas; principalmente, em relação à falta de objetividade e continuidade da comunicação pretendida. Segundo as palavras do autor:

“Quanto ao esforço planejado, sistemático, de divulgação, as reformas administrativas experimentadas em Minas Gerais deixaram muito a desejar, tanto no sentido de não anunciarem, *dirigida e antecipadamente*, muitas das realizações que pretenderam, como no sentido de não publicarem, não informarem, *dirigida e concomitantemente*, o que conseguiram. Em suma, não temos divulgado com objetividade e continuidade o que temos feito (p. 106)”.

Além desta perspectiva o autor fez menção ao fato de que os proponentes de uma reforma poderiam promover dois tipos de divulgação: uma “vazada em linguagem geral, para todos os públicos (p.106)” e outra dirigida para “clientelas ou públicos específicos (funcionários, estudantes, chefes, (...) grupos com determinadas afinidades de formação ou de interesses) (p.106)”. Para Castro (1969), a diferença entre os meios utilizados para se comunicar uma

reforma e entre as linguagens escolhidas interfeririam diretamente em um melhor ou pior desempenho da mudança. Segundo o autor, no caso em que a escolha se desse por uma divulgação com mensagens generalizadas, estas correriam o risco de não cumprirem seu papel – “muitas mensagens gerais, destinadas a todos, não chegam a ninguém por falta de uma linguagem suficientemente específica para interessar determinado público e ser por ele compreendida” (p.106).

Um outro aspecto de reflexão, interessante a ser considerado, sobre o conhecimento é o fato de que o ato de aprender não se reduz simplesmente à disseminação de informações, embora isso seja importante. Para Senge (1990), o aprendizado deve ser compreendido como o cerne da mudança organizacional. Segundo o autor “aprender não é uma simples incorporação de informações, mas a construção da capacidade de criar e de romper as maneiras rotineiras e habituais de pensar e agir. Ao contrário do mero recebimento de informações, o aprendizado é intimamente ligado à ação (p. 136-137)”.

Estas duas abordagens – (1) a trazida por Castro (1969) em relação à relevância de se divulgar informações e definir linguagens específicas para comunicar as mesmas a grupos de atores diversos; e (2) a abordada por Senge (1990) sobre o fato de que a disseminação de tais informações não tem sentido, se não for seguida de um processo de aprendizado – foram consideradas, nesta pesquisa, como aspectos fundamentais para se produzir uma mudança organizacional efetiva em termos de conhecimento. Para o caso em questão, o Choque de Gestão, estas duas linhas analíticas foram consideradas, por opção deste estudo, os principais alicerces de compreensão sobre o que seria uma inovação no setor público com ênfase na questão do “saber”.

A partir deste entendimento e com base em todos os resultados oferecidos pelos três blocos de análise do conhecimento, discutidos nessa subsecção – (1º) o que se compreendia sobre o CG?; (2º) qual a importância de se conhecer a política?; e (3º) qual a percepção sobre o conhecimento detido pelos servidores públicos, de um modo geral? – pôde-se constatar que o modelo de gestão adotado em Minas Gerais não foi, em nenhum momento, inovador no que se referiu à produção e à construção do conhecimento com os atores executores da política.

Pouco se verificou de preocupação e priorização, por parte da classe idealizadora (com base nos próprios relatos dos investigados), em se disseminar as informações sobre o Choque de Gestão - principalmente no decorrer da sua primeira fase - e em se fomentar um processo de aprendizagem contínua, por meio da mudança produzida. Tudo o que se construiu na classe executora em termos de mudança de hábitos e atitudes, foi fruto de uma evolução ou sujeição natural, dos atores pertencentes a esta classe, às decisões tomadas e às modificações pontuais pretendidas. Não se diagnosticou, durante as entrevistas realizadas com os servidores dos grupos executores, que estes adquiriram ou foram submetidos a um processo consciente de aprendizagem - que objetivasse construir uma capacidade de criar e romper com as formas habituais e rotineiras de pensar e agir; antes pelo contrário, o modelo de gestão limitou-se apenas a fornecê-los uma mínima compreensão sobre o mesmo e seus mecanismos de gestão, necessários ao desempenho das tarefas atribuídas àqueles.

Neste sentido, com base nos resultados obtidos e considerando as abordagens teóricas sobre a temática do conhecimento, apresentadas na subseção 2.1.2, especialmente, os formatos *ba* - contextos imprescindíveis para a criação do conhecimento, definidos por Nonaka, Toyama e Konno (2002) - pôde-se inferir que, no Choque de Gestão: (a) o *originating ba* (base para se criar o conhecimento, representando a interação face a face dos indivíduos) e o *dialoguing ba* (conversão das experiências e habilidades, comunicadas por meio do diálogo, em conceitos comuns) foram propostos somente para os atores da classe idealizadora, que tiveram seus sentimentos, emoções e modelos mentais compartilhados; e (b) o *systematizing ba* (processos de sistematização do conhecimento explícito gerado – interação coletiva ou virtual) e o *exercising ba* (internalização do conhecimento) não foram processados de forma suficiente e adequada em função das deficiências observadas nos dois primeiros contextos de *ba*, os quais refletiram apenas os interesses e perspectivas de uma única classe, a dos proponentes do modelo de gestão.

Dessa forma, concluiu-se que: o fato da criação do conhecimento, no processo de construção, implementação e avaliação do Choque de Gestão, não ter sido socializada, interagida e dialogada entre todos grupos e classes envolvidos, justificou a grande dificuldade diagnosticada de compreensão (principalmente pelos pesquisados da classe executora) em relação aos porquês, aos para quês e ao como da política de gestão.

6.1.3.3 Participação interna e externa

O que se pretende nesta parte da pesquisa é compreender, exatamente, como a participação interna (restrita aos servidores públicos) e a participação externa (papel desempenhado pela sociedade) se desenvolveram - graus de prioridade verificados e mecanismos de fomento das mesmas – ao longo do processo de construção e implementação da estratégia do CG (em suas duas fases). Com base nos resultados obtidos, uma breve análise será feita com o intuito de averiguar se o modelo de gestão adotado no estado pode ser reconhecido como um exemplo de inovação no setor público, no que tange à questão participativa.

Todos os atores investigados foram consultados e expressaram suas opiniões sobre a dimensão interna da participação – ou seja, sobre a relevância de se adotar esta perspectiva, durante as fases de construção e implementação de uma política de governo. No entanto, somente os grupos de “subsecretários” e de “idealizadores” foram solicitados a manifestar suas percepções em relação à participação externa. A razão para tanto foi a de que, durante as primeiras entrevistas realizadas, os atores dos demais grupos executores - quando questionados em relação à participação social no Choque de Gestão, bem como sobre os mecanismos de fomento criados para esta - apresentaram muitas dificuldades em responder tais perguntas. Dessa forma, decidiu-se, a partir disso, que o melhor a ser feito seria interrogá-los apenas acerca da importância da perspectiva interna.

6.1.3.3.1 A participação interna

Da mesma maneira como foram desenvolvidos os blocos de análise sobre o conhecimento, este campo de estudo também compreendeu a importância da participação dos servidores públicos na construção e implementação do Choque de Gestão por meio de quatro graus de relevância, os quais foram:

P1) imprescindível – a participação era indispensável, pois interferia na melhoria do desempenho das tarefas e proporcionava maior motivação dos atores;

P2) interessante, mas não indispensável – a participação era válida, mas, dependendo do contexto, tornava-se dispensável; ou então, deveria ser limitada a um grupo específico de atores, especialmente, aqueles que ocupavam posições gerenciais estratégicas;

P3) indiferente – sem opinião definida a respeito da importância da participação;

P4) não necessária – a participação era irrelevante.

Um grupo expressivo de investigadores absteve-se de analisar a participação interna, por não se sentirem a vontade em avaliar algo do qual muitos deles, por serem servidores recém-chegados ao quadro funcional das respectivas secretarias, não participaram desde o início. Parte significativa das opiniões não manifestadas foi de entrevistados, com menos de dois anos de serviço público, que não vivenciaram as experiências participativas desenvolvidas nos dois momentos do Choque de Gestão (2003-2006 e 2007-2010). O GRAF. 16 evidencia isso.

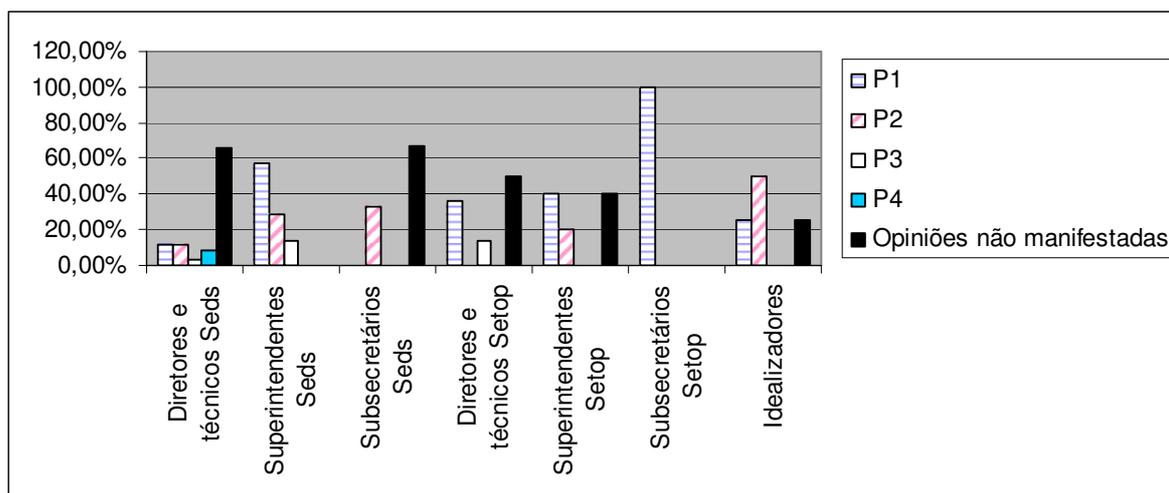


GRÁFICO 16 – Grau de importância dado à participação interna na construção e execução de uma estratégia de governo como o Choque de Gestão, segundo a perspectiva de todos os entrevistados:

P1 – participação era imprescindível

P2 – participação era interessante, mas não indispensável

P3 – opinião indiferente acerca da importância de se ter participação

P4 – participação não era necessária

Os resultados observados no GRAF. 16 mostram que somente um pequeno percentual de entrevistados do grupo de “diretores e técnicos” da Seds-MG considerou que a participação

não era necessária. Da mesma forma, apenas uma parcela, também reduzida, de opiniões demonstrou indiferença sobre o fato de ser relevante participar ou não. Quase todos os grupos investigados apresentaram percepções (com altos percentuais), favoráveis e, por vezes, defensoras da participação dos servidores públicos na construção e implementação de uma estratégia de governo, como o Choque de Gestão. Muitos dos atores entrevistados dos grupos dos “diretores e técnicos” e “superintendentes” (tanto da Seds-MG quanto da Setop-MG), manifestaram suas opiniões relatando que a base operacional e tática dos dois órgãos não tiveram participações efetivas no processo de elaboração do CG. Tarefa esta que ficou a cargo apenas dos setores estratégicos, através das figuras dos subsecretários, secretários de estado e representantes da alta cúpula do governo de Minas.

Diversas opiniões, ao longo das entrevistas, foram apresentadas em defesa de um processo mais democrático, onde se construísse a política, a partir da base operacional, dando assim voz aos servidores que atuavam nestes setores - como se verifica em três relatos que se seguem. O primeiro, feito por um técnico da Secretaria de Estado de Defesa Social, mencionou que: “Na construção (do CG) não houve participação. Deveria haver mais participação do servidor como um todo. O servidor se submete a fazer muitas coisas sem saber o que ele está fazendo”. O segundo e o terceiro posicionamentos foram defendidos pelos diretores 11 e 12, respectivamente da Seds-MG e da Setop-MG, os quais argumentaram:

Diretor Seds 11 - “A participação do servidor, em maior medida, ou ainda que seja assim quase que simbólico, de deixar ele (o servidor) a par do que está acontecendo, ela é essencial. É importantíssima, para a própria aceitação mesmo e para que a implementação daquela estratégia ocorra conforme o planejado. Porque se você não envolve o servidor, ele não se sente pertencente àquela política nova, àquela realidade e ele tende a resistir. Ao contrário de que se ele participasse da elaboração da estratégia, a idealização daquilo, ele já teria aquilo como algo dele e receberia isso com muito mais boa vontade”.

Diretor Setop 12 – “Acho a participação fundamental em todos os cargos e níveis”.

Outras opiniões, também de atores dos grupos de executores, foram mais firmes e duras, no sentido de que eles declararam não se sentirem representados pela política, em função da forma como a construção do Choque de Gestão ocorreu. O relato que se segue demonstrou a visão de um diretor sobre as conseqüências de não se participar do planejamento de uma política de governo:

Diretor Seds 18 - “Se você não colocar a pessoa que está na ponta para poder participar do planejamento, esse planejamento pode vir engessado e dificilmente ele vai ser executado. E a partir do momento que você envolve a pessoa que está na

ponta, na realidade, além de você traçar uma meta mais palpável, essa pessoa vai se sentir parte desse planejamento. É muito mais fácil de se executar!”.

Outras percepções consideraram que uma participação mais efetiva deveria ser limitada aos níveis tático e estratégico, cabendo aos servidores pertencentes a estes níveis, informarem aos seus subordinados, atores do nível operacional, sobre a tomada de decisões e as mudanças pretendidas. As duas falas que se seguem, respectivamente, de um superintendente e de um diretor, retrataram bem isso:

Superintendente Seds 6 - “Não houve participação. Até determinado ponto eu acho que a participação seja importante, talvez até determinado nível, por entender melhor o funcionamento, sendo capaz de ver o que está errado e o que está certo - níveis com funções gerenciais. No primeiro momento, talvez não fosse necessário. Não sei até onde essa participação seria viável, talvez fosse até um tiro no pé”.

Diretor Seds 6 - “Eu acho que a gente não deve cair no romantismo de achar que consegue envolver todos os níveis. Eu acho que é importante atingir até um nível hierárquico. E acho que também é um trabalho do seu superior te envolver, te repassar as coisas que estão acontecendo lá na cúpula (...). Não acho nem que é bom envolver diretamente todos os níveis hierárquicos. (...)”.

A grande maioria dos manifestantes da classe executora assegurou, em suas respostas, não ter participado da construção do modelo de gestão de Minas, em nenhuma das duas fases, embora considerasse isso importante. No entanto, no tocante a definições das diretrizes de implementação do modelo, um número também expressivo de investigados se sentiu participe, especialmente na segunda gestão do Choque. Foram muitos os servidores entrevistados que afirmaram terem participado do CG na fase de construção das metas a serem pactuadas nos acordos de resultados de suas secretarias. E isso, por sua vez, os fez se sentirem mais próximos da política, mais representados por esta. Abaixo se apresentam dois relatos neste sentido.

Diretor Seds 11 - “Na primeira fase do CG não houve participação em nada na estratégia. Eles (os servidores) não entendiam toda a lógica de acordo de resultados, de projetos. Simplesmente, foi imposto de cima para baixo e eles tiveram que aprender a conviver com essa nova realidade - que eles não participaram da construção dela. A única coisa que eles puderam participar foi agora, a segunda etapa do acordo de resultados, que a gente pôde participar um pouquinho no tocante às metas de cada superintendência. Fora isso, não tinha participação nenhuma”.

Subsecretário Seds 1 - “Ele (o servidor) participa tendo o entendimento de como essa política é desenvolvida e tendo o entendimento de como ele se encaixa na execução dessa política”.

Esta última opinião refletiu um aspecto muito importante, e muito mencionado pelos formuladores do Choque, quando questionados acerca da relevância de se participar. De um modo geral, o que se percebeu foi que, para os atores da classe idealizadora, a participação

direcionada ao servidor limitava-se à execução dos processos. Dessa forma, eles entendiam que o funcionário público somente deveria participar da etapa de discussão sobre o “como fazer”. Um dos idealizadores declarou que a participação dos servidores era mais que viável, era necessária, porque em última instância quem fazia as coisas acontecerem eram estes atores. Segundo este investigado houve uma preocupação constante para que existisse, de acordo com suas palavras, “desde o início, uma participação efetiva” de forma a fazer com que os servidores se sentissem “partícipes do processo e, de fato, sabedores que são eles que fazem essa política pública, de fato, acontecer”. O entrevistado ainda citou o prêmio de produtividade e a avaliação de desempenho como instrumentos que fomentaram a participação dos servidores. Uma outra manifestação da classe idealizadora pode ser lida abaixo.

Idealizador Seplag 3 - “Na essência do CG, está uma mudança de relação do estado com o servidor público. Uma mudança de uma relação paternalista, uma relação quase infantilizada - em que o estado deve tudo ao servidor e o servidor acha que tem tudo a receber do estado - para uma relação cada vez mais profissional (...). Nós não podemos achar que o estado é para o benefício e para atender as demandas dos servidores. Na verdade, o estado é para atender as demandas da sociedade. (...). Os servidores não precisam participar de todos os assuntos. Não são os servidores quem decidem políticas públicas da educação, da saúde, quem decide é a sociedade quando vota. Então, a participação dos servidores, ela sempre foi chamada, quando você vai discutir o como fazer, então você tem que ouvir as pessoas especializadas nisso”.

A leitura dos dois últimos relatos transcritos explicita que a participação dos servidores públicos foi entendida como fundamental, no que se referiu à execução da política. E, nesta perspectiva, eles (os executores) puderam vivenciar alguns processos mais participativos do modelo de gestão mineiro em relação à definição de metas e à criação de indicadores - que deveriam se alinhar aos eixos estratégicos da política já definidos anteriormente. Mas, por outro lado, não foi requerida e nem considerada como relevante, por parte dos idealizadores, que houvesse, na fase de construção do CG, a inserção de mecanismos de participação interna.

O que se pôde concluir neste bloco de análise foi que a participação interna, por todos os grupos foi considerada como importante, ainda que se limitasse a níveis gerenciais específicos (como o estratégico e o tático) ou que se reduzisse à fase de execução da política. Além disso, ficou claro que os idealizadores do modelo de gestão mineiro não consideraram em momento algum uma perspectiva participativa mais ampla que permitisse ao servidor interferir na tomada de decisão do processo de planejamento daquele. Ou seja, ao servidor público,

executor, coube apenas o papel de contribuir na fase implementação do CG. Entretanto, cabe ressaltar que, mesmo se mostrando, defensores de uma maior participação no processo de construção do Choque de Gestão, o que se percebeu nos entrevistados da classe executora foi uma certa acomodação e sujeição natural dos mesmos às posições por eles ocupadas.

6.1.3.3.2 A participação externa

Conforme mencionado anteriormente, a participação externa foi analisada apenas pelos grupos de “subsecretários” e de “idealizadores”. Todos os atores entrevistados apresentaram a mesma opinião no sentido de definir que: a participação social na construção e implementação do Choque de Gestão era relevante e a legitimidade, dada pelos cidadãos ao governo mineiro para criar suas estratégias e políticas, já havia ocorrido por meio das eleições. Logo, na opinião dos investigados, quando a sociedade elegeu o governador Aécio Neves, como dirigente do Estado de Minas Gerais, nos anos de 2003 e de 2007, ela estava validando e participando, ainda que de forma indireta, na formulação e execução das diretrizes do CG. Esta base analítica foi observada e priorizada em todas as respostas obtidas, como se pode verificar nos relatos abaixo.

Idealizador Seplag 1 - “Eu acho que a participação da sociedade ela deve ocorrer na construção da estratégia e depois na avaliação dos resultados - que essa avaliação vai levar a um refinamento, a um aprimoramento da estratégia, a uma mudança de rumo, eventualmente. Eu acho que esse que é o papel da sociedade. Ela escolheu o executivo principal e aí ela tem que ajudar, dizer para ele (estado) o que é importante, quais são as entregas mais importantes e depois avaliar se foi entregue ou se não foi entregue; e, eventualmente, corrigir o rumo de alguma ação que não surtiu os resultados esperados. Eu não acho produtiva a participação da sociedade em que a sociedade, ela acaba se tornando servidora pública. Então, você tem hoje uma série de conselhos sociais (...) e as pessoas estão praticamente conselheiras profissionais do setor público. Primeiro, essa pessoa (a que age como conselheira) tem uma visão muito distorcida do que a coletividade quer. Ela está com uma visão muito do grupo de interesse que ela representa. E, se todo mundo fizer isso, a gente vai ter um resultado que não é o melhor resultado para a coletividade, especialmente nas áreas sociais” (grifo da autora).

Idealizador Seplag 3 - “No plano do estado federado e da democracia representativa os instrumentos estão dados de participação popular. (...). No plano do estado federado, pensando num estado do tamanho de Minas Gerais, que é um país, a participação popular é algo muito difícil, quer dizer, é algo que não passa de uma retórica! Porque a gente pode fazer audiências públicas, mas vão, em grande participação, terão 200 lá, 250 pessoas, representando 100, 150 entidades da sociedade civil; sendo que 80% estão ligadas a movimento de assistência social, de

serviço social, como se o importante na política pública fosse o serviço social. Enquanto nós sabemos que não tem nenhuma entidade discutindo defesa social, não tem nenhuma entidade discutindo política de educação, pouquíssimas entidades discutindo saúde, nenhuma discutindo a política de infra-estrutura, transporte. Nessa história de fazer política pública com participação popular direta, eu acho que, eu tenho uma visão muito crítica quanto a isso!. Nós vivemos numa democracia, os candidatos se posicionaram, apresentaram os programas de governo, foram eleitos e são eleitos para implementar aquele programa. Então a participação popular, para mim, é mais no plano local” (grifo da autora).

As duas opiniões descritas deixaram claro que a participação social acontecia e deveria acontecer durante o processo eleitoral. Em defesa deste posicionamento, os entrevistados apresentaram os seguintes argumentos:

(1º) *uma participação social mais ampla seria improdutiva e faria com que a sociedade acabasse por se tornar “servidora pública”, uma “conselheira profissional”, que defenderia interesses de grupos, mas não necessariamente da coletividade* – acredita-se que exista lógica e coerência neste tipo de alegação. No entanto, é preciso refletir que a defesa exacerbada em favor da democracia representativa não assegura que uma estrutura participativa eleitoral englobe, por si só, os interesses e preferências da maioria dos cidadãos. É necessário levar em consideração as hipóteses de que nem todo eleitor, ao escolher o governo do Choque de Gestão, poderia estar ciente ou sensível, nas épocas pré e pós-eleições, às mudanças que seriam produzidas. Além disso, este mesmo cidadão poderia também não ter se sentido satisfeito com os resultados obtidos. Contudo, se assim ocorresse, ainda que estas possibilidades fossem reais, provavelmente não se poderia por causa delas provocar alterações na construção e no andamento do CG, nem propor correções de rumos; pois, a sociedade já teria validado todas estas ações no período eleitoral, uma vez que sua participação se limitaria àquele momento. E, neste sentido, entende-se que tal limitação comprometeria em muito o desenvolvimento de uma necessária e importante participação social, de cunho mais qualitativo.

(2º) *uma participação social mais ampla em um Estado como Minas Gerais não passaria de retórica e as audiências públicas ocorridas, ao longo do Choque de Gestão, retratavam bem isso* – é fato que a sociedade não apenas mineira, como a brasileira, apresenta deficiências na área educacional e isso, com certeza, poderia interferir na abrangência com que este público participaria, principalmente, na fase de construção de uma política de governo. O que, é claro, não impediria que os mesmos fossem consultados acerca de suas demandas e prioridades.

Acredita-se que a baixa participação social em audiências públicas, como mencionado na citação acima, deva-se talvez, dentre outros fatores, à pouca credibilidade atribuída, pelo cidadão, a estes tipos de encontros e à baixa divulgação dirigida à sociedade, sobre estes eventos (temáticas, horários, formas de atuação, etc.). Quanto ao fato de 80% das audiências envolverem grupos voltados para o setor de assistência social, entende-se que isso, possivelmente, se justificaria em função do próprio funcionamento das políticas públicas nesta área - as quais priorizam, especialmente em sua implementação, uma aproximação maior com os cidadãos ou grupos sociais organizados - e em função do fomento, dado pelos governos populares, a partir da década de 1980, à adoção de práticas mais participativas nos setores sociais.

Não obstante o entendimento, para os investigados, de que a lógica participativa, pautada na democracia representativa, era a melhor saída, estes atores mencionaram alguns mecanismos, desenvolvidos pelo modelo de gestão mineiro, para promover ou estimular uma maior participação. Ainda assim, parte destes entrevistados, continuou afirmando que a baixa qualidade participativa observada se devia ao próprio desinteresse dos cidadãos, como mostra o relato que se segue, feito por um dos idealizadores.

Idealizador Seplag 3 - “A participação (social) ela é de baixa qualidade e não é porque o governo mineiro não abriu. É que a sociedade brasileira ainda está com uma participação muito reduzida. Quer dizer, nós (formuladores do CG) tivemos sempre essa perspectiva de tornar os instrumentos menos herméticos. Então o PPAG é um instrumento que está disponível na internet. Nós fomos às audiências públicas com todos os gerentes dos projetos. Nossos instrumentos de acordo de resultados são expostos na internet. Mas o desenvolvimento da cidadania é muito além disso, porque na verdade o desenvolvimento da cidadania depende de uma demanda da sociedade. Não adianta o estado, como se o estado ofertasse transparência, se a sociedade não está querendo saber muito dos instrumentos. Então é parte do nosso discurso, mas a sociedade não exige, não dá trabalho!”.

Segundo um dos atores pesquisados, a abertura para uma participação social, proposta pelo Choque de Gestão, ocorreu da seguinte forma: primeiramente, no processo de construção da estratégia com o envolvimento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES (secretários do estado, convidados de notório saber, presidentes de empresas, membros de outros poderes, principais conselhos representantes da sociedade, etc.); e, posteriormente, na fase de avaliação onde se deu permissão aos membros de diversos conselhos para participarem da comissão de avaliação dos acordos de resultados (acreditando-se que a opinião destes atores iria ajudar no aprimoramento das ações). E, por fim, o investigado ainda

citou a liberdade participativa dada, todo ano, à sociedade no processo de revisão do orçamento e do planejamento.

Analisando-se outros depoimentos sobre a participação externa no CG, pôde-se constatar que, além das práticas direcionadas à tentativa de se imprimir maior transparência às ações governamentais de Minas - as quais, de fato, não se caracterizaram como mecanismos de participação efetivos, pois não concediam à sociedade nenhum poder de interferência nas tomadas de decisões – apenas três iniciativas foram identificadas, com base nas entrevistas concedidas, como ações que se voltaram para o fomento da perspectiva participativa no âmbito social: (1^a) o envolvimento representativo do CDES; (2^a) as audiências públicas; e (3^a) a comissão de avaliação dos acordos de resultados e dos termos de parcerias. De todos estes instrumentos, o último será destacado.

Na segunda fase do modelo, os seus formuladores - com o intuito de possibilitar uma maior interação entre os representantes sociais (conselhos) e os atores diretamente relacionados com os processos de implementação e avaliação da política (mais especificamente dos acordos de resultados e dos termos de parcerias estabelecidos com diversas OSCIPs) - firmaram um acordo com uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público e criaram o Instituto de Governança Social (IGS). O relato que se segue menciona não somente esta parceria, como outros instrumentos identificados de fomento à participação social no Choque de Gestão.

Idealizador Seplag 2 - “Então, desde o início, na sua formulação (do Choque de Gestão) - que se dá através do planejamento estratégico, que se dá através do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - há participação da sociedade civil representativa. Durante a tramitação do plano e do orçamento na assembléia nós fazemos junto com a Comissão de Participação Popular uma série de audiências públicas e debates para esclarecer e incorporar sugestões. Mas achamos que isso não era suficiente, então, de forma inovadora, nós criamos agora a possibilidade e autorização da sociedade civil participar das comissões de avaliação dos acordos de resultados e dos termos de parcerias – como uma forma efetiva dela acompanhar e avaliar a execução das políticas públicas. Mas, para isso também nós entendemos que era necessário haver uma preparação da sociedade para que ela pudesse contribuir de forma efetiva com isso e, do próprio governo também, para interagir com a sociedade. Então nós criamos, em parceria com uma OSCIP, o Instituto de Governança Social (criado no final de 2007) – que ele tem justamente esse objetivo de capacitar, de treinar, de preparar o governo para interagir com a sociedade e, da mesma forma, preparar a sociedade através dos participantes de conselhos de políticas públicas; a sociedade civil que queira participar das comissões de avaliação; ou mesmo as comunidades que tem o dever de, muitas vezes, em parcerias com o governo, preparar projetos, que serão apresentados para financiamento (para que eles façam de forma coerente com as políticas públicas governamentais e também de forma sustentável). Então, esse é um diferencial! Entendemos também que a participação da sociedade em todo esse processo de governo é uma forma de fazer com que o Choque de Gestão não seja um projeto

deste governo, mas um projeto de estado, um projeto para a sociedade” (grifo da autora).

A proposta trazida pelo IGS pareceu ser uma tentativa interessante de não apenas abrir espaço aos cidadãos para participar da execução e avaliação da política, mas também de criar caminhos de comunicação, proporcionando aos dois lados, poder público e sociedade, estabelecer diálogos mais enriquecidos, lineares e coerentes. A única preocupação verificada com o firmamento desta parceria foi a possibilidade do estado, por vezes mais forte, conduzir esta participação (através dos treinamentos e capacitações) a uma simples confirmação e apoio social generalizado às decisões governamentais já pretendidas pelos atores políticos e técnicos.

Considerando todas as opiniões ouvidas, pelos entrevistados dos grupos de “subsecretários” e de “idealizadores”, em relação aos instrumentos de estímulo, criados pelo Choque de Gestão, para promover a participação externa (ao longo da formulação, implementação e avaliação do modelo, em suas duas gestões) o que se diagnosticou foi uma baixa priorização, dada pelos formuladores, à questão participativa.

Nenhum dos entrevistados mencionou a preocupação da política em criar espaços de discussões para dialogar com a sociedade sobre as principais diretrizes do CG: eixos estratégicos, áreas de resultados, projetos prioritários e estruturadores, metas pactuadas nos acordos de resultados, etc. Deixando a entender que, com exceção do papel pretendido (não necessariamente desempenhado) pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), as decisões, na fase de formulação, encontraram-se totalmente centralizadas na cúpula governamental. Para corroborar com esta afirmativa, Ladeira (2008), em uma análise sobre o modelo de gestão mineiro, a partir da ótica da participação democrática, apresentou, dentre outros resultados, os seguintes diagnósticos:

- o processo de formulação das diretrizes e estratégias do longo prazo do CG foi marcado por um excessivo rigor técnico, trazido pelo CDES, desconsiderando assim os benefícios advindos do conhecimento tácito da sociedade; e, conseqüentemente, impossibilitando uma simetria informacional entre poder público, servidores técnicos e sociedade;

- as ações prioritárias, representadas pelos projetos estruturadores, foram definidas e centralizadas na alta cúpula governamental; não enfatizando assim uma abertura de diálogo com a sociedade para debater sobre as melhores formas de aplicação dos recursos e uma maior disseminação das ações do Choque, junto àquele público;
- e o escopo dos projetos estruturadores limitou-se apenas por parâmetros técnicos e políticos - não estando disponível para estabelecer interlocuções e receber contribuições advindas da sociedade.

Um outro aspecto também não mencionado, durante as entrevistas, relacionou-se à atenção que foi dirigida aos processos de comunicação e diálogo entre o governo estadual e os governos municipais - no decorrer das fases de construção e implementação da estratégia do Choque de Gestão. Aparentemente, o que se diagnosticou foi que o poder local, em detrimento das audiências realizadas em algumas regiões de Minas Gerais, ficou completamente distante, a par, de todas as discussões inseridas pelos formuladores do modelo.

De um modo geral, constatou-se que os únicos mecanismos que, de fato, se voltaram para a promoção de uma participação externa, ainda que incipiente, foram as audiências públicas e as comissões de avaliação dos acordos de resultados e dos termos de parcerias. Com base nas entrevistas e na abrangência verificada de tais instrumentos, pôde-se concluir que, pouca prioridade foi destinada, pelos formuladores do Choque de Gestão, às iniciativas de fomento à perspectiva participativa (de cunho social). E, nos poucos momentos, em que a temática foi priorizada, percebeu-se uma direção clara dos dirigentes governamentais de se estimular a participação da sociedade apenas nas fases de execução e avaliação da política. Dessa maneira, durante o processo de construção do CG nenhuma ação real de participação social foi diagnosticada.

6.1.3.3.3 O Choque de Gestão: exemplo de inovação no setor público em termos de participação interna e externa?

De acordo com Guimarães e Almeida (2006), descrevendo a primeira fase do Choque de Gestão, o cenário para a definição da estratégia do CG levou em consideração a necessária participação da sociedade e seus representantes (governador, vice-governador e deputados estaduais), dos servidores públicos (burocratas) e do Poder Judiciário. Neste sentido, o representante do Poder Executivo e os representantes do Poder Legislativo assumiriam o papel de interlocutores sociais, sendo responsáveis por intermediar as informações entre Estado e sociedade civil.

Segundo estes autores, na busca por romper com os efeitos da falha informacional, os *representantes da sociedade* definiram mecanismos para melhoria da comunicação com os *burocratas* (unidades administrativas) - a fim de se obter informações necessárias à viabilidade das metas pretendidas - e estabeleceram instrumentos de incentivos, com a finalidade de estimular a participação e o comprometimento do corpo técnico da administração pública mineira. Esses mecanismos traduziram-se nos *acordos de resultados*, nas *avaliações de desempenho institucional e individual*, nos *cursos de capacitação e qualificação*, em alguns *benefícios* (como por exemplo, o prêmio de produtividade, o ticket alimentação), etc.

O relato, trazido por Guimarães e Almeida (2006), conduz à constatação de que, quando os formuladores do Choque de Gestão (principalmente, na primeira fase da política) direcionaram seus discursos em prol de uma maior aproximação entre os *representantes da sociedade* e os *burocratas*, eles esboçaram uma tentativa - ainda que restrita ao ambiente interno - de se inovar no âmbito da participação. E tal experiência, de acordo com os autores, foi evidenciada na primeira gestão do CG, a partir de dois momentos:

- *primeiro* - atuação dos dirigentes das unidades administrativas, bem como dos principais executivos de governo, na definição de investimentos estratégicos e em reuniões gerenciais de governo;

- *segundo* - atuação dos demais servidores no acordo de resultados e em reuniões de mobilização.

Embora não se disponibilize de informações mais completas sobre as características e abrangências das reuniões gerenciais, bem como das reuniões de mobilização, (citadas acima), pode-se dizer - considerando os relatos obtidos nas entrevistas dos atores das classes executora e idealizadora - que *o papel estratégico do CG ficou a cargo dos dirigentes e executivos do governo e a função executiva do modelo a cargo dos demais servidores.*

Ou seja, enquanto o grupo da alta cúpula da gestão pública mineira organizava-se em reuniões gerenciais para definir diretrizes e investimentos estratégicos, estabelecer integração com outros representantes de órgãos e entidades, corrigir processos, dirimir conflitos e direcionar comandos diversos; o grupo do restante dos servidores incumbiu-se de: auxiliar (a partir da segunda gestão do Choque), no processo de construção das metas e indicadores a serem pactuados nos acordos de resultados, cumprir suas atribuições para alcançar tais objetivos e participar de reuniões de mobilização.

Neste sentido, levando em consideração as opiniões trazidas pelas entrevistas e o relato de Guimarães e Almeida (2006), pôde-se entender que a síntese da participação interna, nos dois momentos do CG (2003-2006 e 2007-2010), se resumiu nas ações descritas no parágrafo anterior – definidas para os dois grupos de burocratas (os “executivos e dirigentes” e os “demais servidores”). A única divergência ou exceção verificada, relacionou-se ao fato de que, de todos entrevistados (de todos os níveis hierárquicos), nenhum deles mencionou ter participado, principalmente na 1ª gestão do modelo, de reuniões de mobilização.

Pelo contrário, muitos deles expressaram exatamente o oposto, que a comunicação no primeiro momento do CG deixou muito a desejar; alguns chegaram, inclusive, a afirmar que esta temática nem foi priorizada. Essas reuniões, como o próprio nome diz, deveriam ter a finalidade de mobilizar o grupo dos demais servidores fornecendo a eles, informações e orientações sobre as estratégias de governo relacionadas ao CG e sobre as principais diretrizes a serem adotadas. No entanto, ao se analisar os resultados que avaliaram o grau de conhecimento detido pelos servidores e também a excessiva demanda destes por maior

divulgação do modelo, acredita-se que tais encontros de mobilização (se, de fato, ocorreram), no mínimo, não conseguiram cumprir o seu papel.

Dessa maneira, com base no desenvolvimento verificado da participação interna no modelo de gestão de Minas, pôde-se concluir que:

- por um lado, o Choque de Gestão inovou ao tentar, ainda que apenas na base gerencial estratégica, promover uma maior participação dos dirigentes e executivos governamentais nas discussões sobre as principais diretrizes e ações adotadas pelo CG. Não há dúvidas de que o envolvimento deste grupo de burocratas, em qualquer processo de construção, implementação ou avaliação de políticas públicas, é fundamental para - senão o sucesso das mesmas - no mínimo, para o desenvolvimento de uma maior integração da cúpula administrativa;
- por outro lado e, acredita-se, o lado mais importante, diagnosticou-se um baixíssimo, para não dizer inexistente, envolvimento dos servidores públicos de um modo geral - especialmente os dos níveis tático e operacional de cada órgão - nos processos de construção e de delineamento das ações executivas da política mineira. Com exceção da participação observada na definição de metas e indicadores a serem pactuados nos acordos de resultados, os atores executores estiveram completamente distantes da formulação das diretrizes e estratégias do CG. O que se percebeu a partir disso foi a presença de uma forte centralização governamental, a qual acabou por interferir no processo de construção de vínculos, objetivos e subjetivos, entre trabalhador e trabalho - ou seja, influenciou nas etapas de consolidação de uma identificação dos servidores públicos com o Choque de Gestão e com o trabalho por eles desempenhado. E, por esse motivo, conclui-se que a política de gestão mineira, embora tenha avançado em termos participativos com os atores da alta cúpula governamental, não inovou na participação interna dirigida aos demais servidores.

Quanto às dimensões, de participação externa, priorizadas pelos formuladores do CG, o que se verificou foi, de um modo geral, um baixo entusiasmo dos atores da classe idealizadora em se promover mecanismos de fomento à inclusão da sociedade nas discussões e decisões governamentais. Acredita-se que muitos dos resultados significativos para Minas Gerais -

produzidos em função das ações do Choque de Gestão, principalmente no curto prazo, não seriam obtidos sem uma centralização das decisões - especialmente no primeiro momento da política. Isso quer dizer que se reconhece que a posição centralizadora adotada, por vezes, foi benéfica e, mais do que isso, indispensável. Os governos estaduais em muitas ocasiões precisam dar respostas urgentes a demandas diversas e uma abertura para o diálogo com a sociedade, nestes períodos, poderia ser equivocada.

Entretanto, por outro lado, entende-se ser necessário promover tempos de reflexão, para debater sobre as diretrizes públicas, reunindo em um mesmo espaço atores do poder público, do corpo técnico burocrata e da sociedade. Uma maior promoção, por parte do governo, de instrumentos de inserção dos cidadãos na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, é favorável e necessária para fomentar o desenvolvimento da cidadania. O fato da participação social, observada no CG, ter se limitado às audiências públicas (mecanismo já presente em gestões anteriores) e às comissões de avaliação dos acordos de resultados e dos termos de parcerias expressou uma pouca atenção dos dirigentes governamentais em envolver a sociedade nas questões públicas.

Cabe, contudo ressaltar que a criação do Instituto de Governança Social e as próprias comissões formadas devem ser identificadas aqui como importantes avanços neste sentido. A despeito disso, a conclusão que se chegou foi a seguinte: analisado como um todo, considerando suas abrangências e limitações, o modelo de gestão mineiro não pôde ser considerado um exemplo de inovação no setor público no tocante à participação social.

Dessa forma, o fechamento desta subseção conclui, portanto que a prioridade dada pelos idealizadores, tanto à participação interna quanto à externa - durante a construção e o andamento do Choque de Gestão - foi baixa, insuficiente e evidenciou a despreocupação dos formuladores da política em envolver e conceder poder aos servidores públicos, especialmente os da base operacional, e à sociedade de interferir nas decisões governamentais.

6.1.4 Choque de Gestão: pontos críticos e desafios

Esta fase da pesquisa analisará os aspectos críticos, ressalvas, bem como os desafios e riscos que foram, atribuídos pelos investigados, ao Choque de Gestão. Alguns pontos interessantes em relação a tais fatores puderam ser observados durante a consolidação dos resultados. Dos 66 entrevistados, da classe executora, cerca de 44,28% optaram por não se manifestarem. As razões que justificaram esse alto percentual se resumiram em três:

- (1) insuficiência de conhecimento sobre o modelo de gestão mineiro;
- (2) superestimada credibilidade dada à política, a ponto dos investigados não observarem na mesma quaisquer fatores desfavoráveis ou necessidades de correções de rumo;
- (3) alta credibilidade dada ao CG, embora os entrevistados reconhecessem as limitações e necessidades de ajustes da política. Os atores que se justificaram neste sentido consideraram os pontos fortes do modelo de gestão e declararam que, em detrimento de quaisquer falhas, o Choque de Gestão não poderia ser criticado; pois toda mudança, como a que ocorreu na administração pública de Minas Gerais, demandava adaptações e era um processo de aprendizagem contínuo. O relato que se segue, feito por um diretor, exemplifica esse tipo de posicionamento:

Diretor Seds 16 - “Eu imagino que pessoas ficaram, eu não imagino o tempo, mas muito tempo pensando nisso (no Choque de Gestão). Eu acho que todo plano de ação ele requer modificações, readequações. E eu acho que com a nossa execução, essas readequações elas serão feitas. Porque quando você executa, aparecem as imperfeições, as inadequações. E eu imagino que com a nossa execução, com os resultados, com o atingimento de metas ou não, com certeza o Choque de Gestão será reformulado na medida que for necessário, na medida que aquilo for apontado como deficiente ou não”.

Somando-se a estas explicações, encontraram-se as justificativas dos idealizadores pelo fato de também não criticarem a política de governo. Segundo estes atores, muitos erros foram percebidos ao longo da construção e implementação do CG, mas estes deveriam ser considerados apenas erros de percurso naturais - frutos de uma experiência nova, como a que ocorria em Minas Gerais. Para eles, durante todas as fases de formulação e execução do

Choque, houve sempre o desejo (por parte de todos os envolvidos) de se acertar e isso, por si só, já minimizaria o peso das falhas observadas.

Nenhum dos formuladores entrevistados se sentiu à vontade para criticar o modelo. Antes, pelo contrário, eles expressaram um discurso alinhado argumentando que “quem não arrisca não erra”, como se pode ler nas citações que se seguem: *idealizador 1* - “Tem uma série de críticas, que faz parte do aprendizado. Só erra quem faz, quem fica estagnado, quem não muda nunca, não erra!”; *idealizador 2* - “(...) nós estamos aprendendo e fazendo ao mesmo tempo. Então só não erra quem não faz!”.

Das opiniões manifestadas, pelos servidores da classe executora, mais de 55% delas direcionaram as críticas ao CG, para os seis eixos abaixo:

eixo 1 - o alinhamento estratégico trazido pelo Choque de Gestão não considerou as peculiaridades de cada órgão ou entidade governamental, dando a estes um tratamento igualitário (por vezes equivocado);

eixo 2 – alguns processos (ex. contratação de serviços) e estruturas (exs. remodelagem e criação de organizações públicas; equilíbrio de autoridade e poder entre áreas meio e fim) ainda não se encontravam adaptados às demandas e metas trazidas pelo novo modelo de gestão;

eixo 3 – a insuficiência de divulgação das ações do CG e dos resultados de suas políticas públicas para a sociedade;

eixo 4 – os servidores públicos antigos foram submetidos a um estresse muito alto, durante a implementação da política e não tiveram seus direitos contemplados (questão dos precatórios e indefinições sobre os ocupantes de cargo de “função pública”);

eixo 5 – denúncia de que parte dos resultados apresentados pelo Choque de Gestão tinham sido maculados, superestimando melhorias, que de fato não ocorreram;

eixo 6 – os servidores públicos não se posicionaram no sentido de se envolver e se alinhar, adequadamente, com a política pretendida.

Em relação às sugestões apresentadas, pelos pesquisados da classe executora, pôde-se verificar que uma delas recebeu maior destaque: *a demanda, especialmente da base operacional, por se desenvolver um processo contínuo de divulgação e compartilhamento do Choque de Gestão em âmbito interno.*

Diretor Seds 2 - “É preciso fazer mesmo uma inclusão do servidor nesse processo da gestão. Porque, em determinados momentos, alguns servidores, dependendo da área, dependendo do momento e do local, ele (o servidor) não se inclui nesse processo. Ou ele não se inclui ou ele não é incluído e eu acho que, isso sim, é um processo continuado que precisa ser muito bem reforçado”.

Diretor Seds 18 - “Isso tinha que ser mais divulgado. Vamos dizer assim, pelo secretário, pelos subsecretários ou, então, assim, o próprio governo ter instrumentos para isso aqui dentro. Sabe...sei lá (...). Se eu quero saber alguma coisa, eu vou ter que pesquisar. Eu nem sei aonde tenho que pesquisar sobre o Choque de Gestão. Se eu for olhar no site da secretaria pode ser que tenha, agora. Porque eu acabo que não acesso sempre. Mas assim, eu não vou encontrar isso! Então é algo que assim, mais do que estar no site, eu não sei, acho que dentro do contexto do trabalho dos servidores de Minas Gerais, eu acho que isso tinha que ser mais divulgado. E assim, vamos dizer, o secretário e os subsecretários, eu acho que eles tinham que dar mais importância para isso. (...). Quando eu digo da importância, não é que ele tenha que dar mais importância para que eu faça, sabe? Não é isso! Mas eu acho que a partir do momento que o governo se preocupa com isso - olha, eu quero que o servidor saiba o que a gente quer com o Choque de Gestão - e isso vira pauta do secretário e dos subsecretários; conseqüentemente, as outras pessoas, sabe? Isso vai ser permitido em uma reunião. A gente conversar, a gente falar sobre isso, a gente discutir isso. (...). Eu, enquanto diretor, não consigo dizer o que é o Choque de Gestão, o que foi a primeira e o que é a segunda versão. E assim, eu fico contrariado! Um pouco frustrado, enquanto servidor, por não procurar, assim, me informar. Mas, muitas vezes, não é porque eu não quero! No meu tempo de folga, eu tenho que descansar! Eu tenho minha família, eu tenho meu filho, eu tenho minha esposa! (...)”. (grifo da autora).

Do percentual de atores executores que manifestaram suas opiniões em relação às questões tratadas nesta subseção, aproximadamente, 45,71% sugeriram que fossem desenvolvidos mecanismos para sensibilizar o servidor público sobre o que foi o CG, suas fases e resultados; bem como para compartilhar a política, mais diretamente, com os funcionários que atuavam na ponta (no nível operacional dos órgãos), dando uma atenção igualitária aos atores públicos da administração direta e indireta.

Outras sugestões feitas pulverizaram-se, principalmente, em demandas por ações relacionadas às especificidades setoriais de cada secretaria investigada:

1. realizar auditorias em unidades setoriais dos órgãos para acompanhar os serviços executados (caso das unidades prisionais, dos centros de internação de adolescentes, dentre outros);
2. repensar indicadores quantitativos e trabalhar mais qualitativamente questões conceituais sobre as políticas públicas (ex. rever a aplicabilidade do indicador “redução do medo de vitimização”);
3. abrir espaços de discussões conceituais para se analisar a abrangência das políticas públicas de cada órgão - rever os significados e intenções de cada uma delas - e para compartilhar os programas e resultados desenvolvidos em cada organização pública (possibilitando assim maior disseminação das informações e integração entre as instituições governamentais);
4. aprimorar o mecanismo de avaliação de desempenho (rever critérios e processos de aplicação).

Dois entrevistados, ao serem argüidos sobre o fato de que se eles verificavam algum risco trazido pelo Choque de Gestão (como um todo, ou por alguma prática específica do modelo), abordaram duas questões. A primeira delas referiu-se a uma discussão sobre o perigo, considerado inerente à política, de se cair no mero cumprimento de metas. A preocupação de um dos investigados, ao identificar este risco, era a de que as metas fossem definidas, em função do interesses dos servidores – que se encontravam focados na busca por benefícios (especialmente o prêmio de produtividade). E, em algum momento, as mesmas representassem apenas objetivos individuais a serem alcançados – distanciando-se assim dos interesses sociais. A segunda questão apresentada referiu-se ao receio de se transformar o estado numa empresa, funcionando com a lógica da iniciativa privada e deixando de executar algumas políticas públicas – reconhecidas pelo entrevistado como de responsabilidade exclusiva do setor público.

Outro risco mencionado relacionou-se à má definição de indicadores, o que poderia comprometer a clareza das metas. Questionados sobre estes riscos gerenciais, os idealizadores do Choque de Gestão se mostraram tranquilos e descrentes no que tange à possibilidade de

tais riscos, de fato, existirem. Para eles, todas as ferramentas gerenciais adotadas pelo modelo de gestão mineiro, fossem estas advindas do setor privado ou não, tiveram como prioridade única tornar a máquina pública mais eficiente - e, na opinião deles, este propósito estava se cumprindo.

No tocante aos desafios a serem enfrentados pelo CG, muitos investigados da classe executora mencionaram a preocupação com a possibilidade de não ser dada continuidade à política, numa próxima gestão governamental – desfazendo-se assim do planejamento definido para o longo prazo e dos mecanismos de gestão implantados (como o acordo de resultados). Todavia, ao mesmo tempo em que existia este receio, uma parcela significativa de entrevistados afirmou acreditar que seria muito improvável que um próximo governante estadual não continuasse com as práticas bem sucedidas (conforme opinião deles) do modelo de gestão mineiro.

Os grupos dos “idealizadores” e dos “subsecretários” (das duas secretarias), quando questionados sobre o que foi proposto, no Choque de Gestão, para conter os possíveis efeitos negativos da descontinuidade administrativa mencionaram as seguintes iniciativas:

1. a divulgação dos resultados produzidos pela política à sociedade;
2. a consolidação dos mecanismos de gestão e do prêmio de produtividade, bem como da participação social por meio da OSCIP, como ferramentas de envolvimento, tanto dos servidores, quanto da sociedade;
3. a disseminação de uma consciência sobre a importância de um planejamento de longo prazo e a divulgação dos seus instrumentos (PPAG, orçamento, PMDI);
4. a implementação do Programa de Desenvolvimento de Gestores (PDG). Segundo um dos idealizadores “todas as organizações sustentam seus processos de mudança com o treinamento das gerências intermediárias, pois são elas que fazem as coisas acontecerem”.

5. e a presença da carreira dos administradores públicos, os quais teriam por obrigação produzir bons resultados para a gestão pública.

Outros desafios mencionados tanto pelos entrevistados da classe executora quanto pelos da classe idealizadora foram:

- a necessidade de se adequar a forma de provimento dos servidores públicos (ajustes nos formatos de concursos, adaptando-os ao perfil dos profissionais demandados pela gestão estadual);
- o desenvolvimento de uma visão corporativa do estado (órgãos e entidades funcionando de maneira integrada a partir de uma visão sistêmica);
- a criação de mecanismos de punição para os servidores públicos;
- o uso efetivo de todos os ganhos de TIC (tecnologia, informação e comunicação) para promover um governo mais eficiente;
- o desenvolvimento de um processo de qualificação mais rico e contínuo para os servidores públicos;
- e a mudança cultural nas organizações públicas (alteração nas formas de pensar e agir dos servidores).

Por fim, dos elogios feitos à política de gestão, adotada em Minas, dá-se destaque aos que se direcionaram para o excelente papel desempenhado pelos administradores públicos, ao longo da implementação do Choque de Gestão, e para a importante oportunidade dada aos servidores públicos de participarem do PDG - o qual, para alguns, acabou se tornando um espaço de discussão e reflexão sobre a administração pública mineira.

Esta subseção tratou de descrever acerca das críticas, ressalvas e principais desafios trazidos pelo Choque de Gestão, de acordo com a percepção dos atores investigados, das duas classes

em estudo. De um modo geral, o que se diagnosticou foi uma boa receptividade dos entrevistados às mudanças advindas do CG e uma alta expectativa de que as mesmas fossem continuadas. Um ponto interessante observado, a partir das entrevistas, foi o entusiasmo de alguns servidores (da classe executora) relatando sobre uma das grandes diferenças proporcionadas pela política em relação a gestões governamentais anteriores. Para eles, o modelo de gestão mineiro induziu-os a trabalharem por resultados e terem que cumprir metas. Segundo alguns relatos, em gestões passadas, percebia-se muita ociosidade por parte de determinados grupos de servidores, em função, exatamente, de não haver cobranças sobre o cumprimento de suas atribuições.

Um outro fator que pareceu também instigante relacionou-se à não verificação, ao longo das entrevistas, de relatos de resistência à política - com exceção de uma opinião, a qual já foi apresentada na subseção que tratou do CG enquanto inovação. Não obstante isso, alguns entrevistados mencionaram que existiam determinados servidores, com mais tempo de serviço público, ainda resistentes ao modelo. Contudo, dos atores pesquisados, incluindo os mais antigos na administração pública, mesmo os que eram da base operacional, nenhum deles manifestou resistência ao Choque de Gestão.

Para finalizar, faz-se necessária a discussão de um último aspecto. Se analisarmos as críticas mencionadas, nesta parte da pesquisa, em função dos níveis de conhecimento observados (em todos os grupos investigados) poder-se-á concluir que: somente uma parcela pequena dos servidores entrevistados detinha de um grau de compreensão necessário sobre a política para criticá-la, de forma adequada a partir de uma perspectiva holística. Com exceção de poucos relatos, pautados numa visão sistêmica, a maioria das manifestações - tanto em relação às críticas, quanto no tocante às ressalvas e aos desafios - teve como pano de fundo o contexto da área de atuação dos atores pesquisados. .

6.2 O conceito de inovação na gestão pública

6.2.1 O que os atores investigados compreendiam por inovação?

É importante considerar que as respostas obtidas dos servidores públicos levaram em consideração o contexto no qual os mesmos encontravam-se inseridos. Após analisar diversos aspectos acerca do Choque de Gestão, os atores entrevistados foram questionados sobre o que eles entendiam por inovação. As respostas apresentadas dividiram-se em nove categorias de significados.

Inovar é mudar com capacidade de ser criativo, proativo e saber simplificar

A primeira categoria focalizou a inovação como sendo uma mudança, de cunho individual ou institucional, na forma de agir – tornando as ações mais criativas e, ao mesmo tempo, mais simples. A capacidade de simplificar foi identificada com sendo essencial para se inovar no setor público. Nesta perspectiva, o objetivo com a inovação era o de tornar a gestão governamental mais simples de forma a entregar mais para a sociedade, sem aumentar o ônus para a mesma.

Inovar é crescer, com base no histórico, sem perder a qualidade

O segundo significado atribuído ao ato de inovar mencionou dois aspectos interessantes: a dimensão histórica e a qualitativa. As respostas, dadas pelos entrevistados, neste sentido remeteram-se ao entendimento de que a inovação no setor público deveria ser compreendida como um processo de amadurecimento das ações governamentais – o qual, necessariamente, teria que levar em consideração o aprendizado advindo de outras gestões e, a partir disso, definir diretrizes para o desenvolvimento da administração pública em busca de qualidade.

Inovar é criar algo novo

Nesta perspectiva, a inovação foi explicada como sendo a criação de novos objetivos ou de novas ações. Muitos foram os entrevistados que identificaram a temática a partir deste significado. Alguns deles simplesmente mencionaram que inovar era criar coisas novas. Outros, porém, foram mais específicos ao definir que inovar era sim fazer algo novo, desde que este algo se direcionasse para ajudar, para melhorar um determinado cenário.

Inovar é mudar o que já existe na tentativa de fazer melhor

As respostas inseridas nesta categoria de significado retratavam que a inovação no setor público deveria ser entendida não como uma coisa nova, mas sim como uma mudança (seja de dimensões estratégicas ou operacionais – rotineiras) produzida sobre algo que já existisse; na tentativa de se obter resultados melhores. O discurso por trás deste conceito era o de que a inovação deveria ser entendida como: novas maneiras de fazer coisas antigas.

Inovar é propor algo diferente ou uma idéia nova, que faça sentido dentro da realidade a que se propõe e se alie à uma capacidade de execução

Este significado, atribuído por alguns investigados, apresentou uma maior abrangência se comparado às outras definições obtidas. As respostas dadas neste sentido consideraram o fato de que não fazia sentido simplesmente propor algo novo ou diferente. Era preciso saber se o que se propunha era útil para a realidade e para o contexto em que seria aplicado. E, por fim, além da utilidade, era necessário verificar a capacidade de se executar aquilo que estava sendo proposto.

Inovar é mudança de paradigmas

Esta categoria identificou a inovação como sendo, primeiramente, uma mudança na maneira de se pensar a realidade, percorrendo assim, a partir disso, novos caminhos e propondo-se novas alternativas de ação. Uma das respostas ao atribuir este significação à inovação no setor público, relacionou-o à idéia de mudança cultural.

Inovar é mudar a concepção de administrar, fazendo isso de forma ousada

Os atores que mencionaram em suas respostas este conceito de inovação levaram em consideração que o ato de inovar se relacionava diretamente ao desenvolvimento e à adoção de práticas modernas de gestão e de novas tecnologias.

Inovar é adaptar-se à determinada realidade

Aqui o significado de inovação foi compreendido como sendo um processo de mudanças correntes e necessárias, com o intuito de se adaptar determinado contexto a uma realidade adversa ou inesperada. Somando-se a isso deveria se aliar a capacidade de mudar o tempo todo.

Respostas vagas

Neste campo reuniram-se algumas respostas menos abrangentes, consideradas pouco significativas para serem alocadas em uma única categoria de significado, porém relevantes o suficiente para não serem desprezadas. Dessa forma, pode-se dizer que, aqui, se inseriram respostas superficiais e pouco conclusivas – como a que se segue: “Inovação é renovação diária de coisas pequenas e grandes”. Outras definições ainda identificaram a temática como sendo a “busca por melhorias”, ou simplesmente “melhorar”; ou apenas uma “mudança”.

Embora as pessoas entrevistadas tenham sido questionadas especificamente sobre a pergunta “o que você entende por inovação?”, ao analisar todas as respostas obtidas verificou-se que: as explicações concedidas pelos atores, sobre o porquê deles terem oferecido aquele conceito à temática, fizeram menção direta à idéia do que seria para eles inovar no âmbito do setor público. Ou seja, mesmo a pergunta tendo sido apresentada de forma abrangente, ficou evidente que as respostas levaram em consideração as práticas vivenciadas pelos servidores pesquisados na administração pública mineira. Muitos deles ao darem suas respostas diziam: “eu acho que inovar no setor público é (...)”. Acredita-se que a variedade de respostas diagnosticadas se deveu, não só, às práticas - desenvolvidas por cada ator dentro do seu ambiente de trabalho - mas, especialmente, à relação estabelecida (por este entrevistado) entre o significado de inovação e as mudanças produzidas pelo Choque de Gestão.

Durante a fase de análise ficou clara a preferência dos servidores pesquisados por explicar a inovação a partir de duas categorias específicas: (1) *innovar é criar algo novo*; e (2) *innovar é mudar o que já existe na tentativa de fazer melhor*. Estes dois conceitos representaram juntos, aproximadamente, 57% das opiniões manifestadas. O primeiro, que caracterizou a inovação como sendo algo novo, foi o mais identificado entre os dois com cerca de 31,42% de manifestações; seguido pelo segundo com 25,71%.

A terceira e quarta respostas mais frequentes foram: (a) *propor algo diferente ou uma idéia nova, que faça sentido dentro da realidade a que se propõe e se alie à uma capacidade de execução* e (b) *mudança de paradigmas*. As duas foram responsáveis por quase 20% das respostas obtidas. As demais categorias foram agrupadas considerando-se um número bem menor de opiniões, pulverizado entre as mesmas. O conceito vinculado à questão da criatividade e simplificação, por exemplo, foi mencionado por um pouco mais de 4% dos entrevistados.

As *respostas vagas*, por sua vez, que reuniram cerca de 7% das opiniões, foram apresentadas, em sua totalidade, pelos investigados dos grupos operacionais das duas secretarias (Seds-MG e Setop-MG). Parte destes atores teve dificuldades em definir o significado de inovação, não conseguindo explicitar com uma clareza necessária o seu conceito. No entanto, esta dificuldade pôde também ser diagnosticada entre alguns integrantes do nível estratégico – grupos de “subsecretários” e de “idealizadores”.

De um modo geral, o que se percebeu nas opiniões retratadas foi uma expressiva aproximação do significado de inovação a uma perspectiva mais aplicativa da temática. Os relatos analisados, em sua maioria, apresentaram um conceito de inovação que ia além do simples pensar, do renovar ou do “fazer por fazer”. Estes traziam, em seu cerne, a idéia de que o ato de inovar deveria ter uma finalidade de melhorar a coisa pública. Dessa forma, parte significativa dos conceitos mencionados carregou em si a intenção de alterar uma realidade específica - fosse através da criação de algo novo ou da transformação de algo já existente - com o intuito de promover melhorias tanto de caráter estratégico como de cunho operacional.

Este último aspecto merece destaque. Não se observou, em nenhum momento das entrevistas, que os atores fizeram distinções em relação às abrangências da inovação. Para eles, a

inovação no setor público poderia ser desde uma transformação estratégica da gestão, ou simplificação dos processos para prestação dos serviços, até uma mera alteração numa atividade de rotina.

Ao refletir sobre tudo o que foi abordado nesta subseção e analisando a variedade de significados atribuídos à inovação (pelos investigados) conclui-se, ainda que de forma arriscada, que: qualquer proposição para ser identificada como ação inovadora na gestão pública deveria levar em consideração, ao longo de sua concepção, alguns parâmetros. Tais são:

(1) a análise de experiências passadas de outras gestões governamentais a fim de, de um lado, evitar a replicação de erros e, de outro, estudar as possibilidades de adaptação de iniciativas bem-sucedidas (naqueles períodos) à realidade para a qual se pretende inovar;

(2) a capacidade individual e organizacional de ousar, ser criativo e simplificar processos de gestão e tarefas rotineiras, proporcionando assim um aumento da qualidade dos serviços ofertados;

(3) o entendimento claro sobre a utilidade e a funcionalidade da mudança pretendida para o ambiente receptor da inovação;

(4) e, por fim, a capacidade de propor ações novas (ou diferentes) e, simultaneamente, intervir nas formas de agir e pensar dos atores envolvidos com a mudança proposta.

6.2.2 Análise comparativa entre as dimensões conceituais trazidas por esta pesquisa e os estudos de Spink (2006)

Spink (2006) realizou sua pesquisa com os gestores (estaduais, municipais e indígenas) de 100 programas, projetos e atividades - semifinalistas do Programa Gestão Pública e Cidadania (já mencionado no capítulo 2, subseção 2.3). Ao serem selecionados, os representantes destas

100 propostas deveriam preencher uma ficha e responder, dentre outras questões relacionadas aos seus trabalhos, as seguintes perguntas: *Em que aspectos seu programa, projeto ou atividade inovou em relação a práticas anteriores? Procure explicar bem em que consiste a inovação. Por que seu programa, projeto ou atividade é inovador?*

As respostas obtidas foram dimensionadas em oito principais temas. Segundo o autor, um número significativo de respostas fez menção à somente um dos temas. Apenas um quarto delas envolvia temáticas múltiplas. O tema mais mencionado, retratou o autor, foi aquele que direcionava a inovação do programa, projeto e atividade à *busca de novas soluções para problemas existentes*. De forma semelhante, este também foi um dos conceitos mais identificados pelos servidores entrevistados, na pesquisa sobre o Choque de Gestão. Os atores investigados (como já visto) assimilaram o ato de inovar à idéia de mudar algo que já existe a fim de produzir melhorias, propondo a partir disso novas alternativas. O segundo tema trazido por Spink (2006) referiu-se ao entendimento da inovação como uma *mudança no enfoque de como pensar a ação*. Este aspecto também pôde ser verificado nas definições apresentadas pelos atores investigados, deste estudo, quando eles relacionaram o conceito de inovação ao ato de mudar paradigmas e, a partir disso propor ações nesta direção.

O terceiro e o quarto tema - que se referiu à inovação aliada, respectivamente, à *inclusão coletiva, abrangendo participação e co-gestão na busca de soluções e no monitoramento de ações* e à *articulação com outros e novos arranjos institucionais* - não foram claramente mencionados pelos atores dos grupos pesquisados da gestão pública mineira. Porém, as temáticas puderam-se aproximar de um dos conceitos trazidos por estes - o de que inovar era produzir uma mudança ousada na concepção de administrar. Não obstante, os servidores públicos entrevistados de Minas Gerais, quando apresentaram esta definição, estivessem considerando as modificações gerenciais trazidas pelo Choque de Gestão, entende-se que a abordagem conceitual, dada por eles, encaixou-se perfeitamente nos dois temas supracitados.

O quinto e o sexto campos temáticos que se relacionaram ao significado de inovação, descrito por Spink (2006), foram, respectivamente, a *extensão e humanização de serviços* e a *transferência de tecnologia (técnica ou administrativa) de uma área para outra*. Os gestores dos 100 programas, projetos e atividades entenderam que a inovação em seus trabalhos relacionava-se à inclusão de grupos ou setores da população a serviços (antes não prestados a

tais públicos) ou à transferência de tecnologias. Nestes dois temas pôde-se perceber uma associação muito pragmática e pouco conceitual do termo inovação. E, por esse motivo, nenhuma perspectiva conceitual, relatada pelos servidores pesquisados da administração pública de Minas, aproximou-se das abordagens referidas.

A sétima temática, mencionada pelo autor, apresentou a inovação como sendo *algo novo*. Conforme já discutido na subseção anterior, esta abordagem foi a mais identificada dentre os investigados do setor público estadual, na pesquisa sobre o Choque de Gestão. Grande parte dos atores entrevistados, tanto da classe executora como da idealizadora, definiram inovação como sendo a criação de algo novo, de objetivos e estratégias novas a se alcançar. E, por fim, o último tema, trazido pelo autor, referiu-se às *respostas múltiplas ou multitemáticas*, fator que não foi observado nos estudos sobre a política de gestão mineira.

Com base na breve análise comparativa (tratada nos parágrafos anteriores) pode-se dizer que esta pesquisa, ao objetivar trazer uma contribuição empírica às discussões conceituais acerca da temática inovação no setor público, foi mais abrangente que os estudos realizados por Spink (2006). Embora as respostas oferecidas pelos 100 gestores, investigados pelo autor, tenham guardado, em seu conteúdo, as dimensões conceituais acerca da temática, Spink (2006) deixou claro que sua pesquisa não se referia a uma tentativa de investigar a inovação, como um conceito.

Desse modo, enquanto, as perguntas aplicadas pelo autor, aos gestores inovadores, carregavam em si a finalidade de compreender “o porquê do novo e do renovar” (p.28) na gestão pública; as questões apresentadas aos servidores, pesquisados da administração estadual mineira, refletiam o intuito de que - antes de se verificar o porquê do Choque de Gestão ser considerado inovador (subseção 6.1.2) – se deveria analisar, conceitualmente, o que estes atores, a partir da sua realidade e vivência na área pública, entendiam por inovação (subseção 6.2.1). É importante ressaltar que a intenção desta última proposta não era a de se exaurir a discussão sobre o tema e nem mesmo oferecer respostas definitivas acerca do conceito de inovação no setor público; mas sim trazer contribuições no sentido de enriquecer os debates em torno do assunto.

Uma outra diferença diagnosticada, entre as pesquisas, relacionou-se à forma e ao contexto com que as perguntas foram feitas e as respostas foram dadas pelos investigados. No caso do estudo de Spink (2006), o autor afirmou - “é provável que, na grande maioria de casos, a resposta dada seja o produto de um processo de discussão ou pelo menos de troca de idéias sobre como preencher a ficha, de como responder às perguntas (p.28-29)”.

Na pesquisa em questão, no entanto, todos os atores foram submetidos a um questionamento claro, dirigido e sustentado pelo cenário cotidiano profissional dos mesmos e pelo roteiro de entrevistas – tendo cada um deles um curto momento de reflexão para opinar sobre o que viria a ser inovação. Desde o início, quando abordados, os servidores tiveram que responder a uma série de perguntas relacionadas ao Choque de Gestão - o que eles compreendiam da política, as diferenças do modelo em relação a outras gestões governamentais, as suas práticas gerenciais e outros aspectos (como conhecimento, participação, desafios, resistência, críticas, etc). Todo este contexto de indagações, acerca do CG, constituiu-se no pano de fundo para que os entrevistados definissem a temática inovação.

Por fim, cabe ressaltar que os ganhos trazidos pelo autor, ao pesquisar a realidade inovadora das práticas desenvolvidas - tanto no setor público (esferas estadual e municipal) como nas gestões indígenas - foram significativos, não só no sentido de se inspirar novas pesquisas e discussões sobre a temática inovação na gestão pública – caso desta subseção; mas principalmente, por ter aberto um canal de diálogo com aqueles gestores que, no cotidiano de suas tarefas, demonstraram percepções diferentes no tocante às diferentes “maneiras de se pensar sobre inovação nas práticas do agir público” (p.36).

Esta pesquisa, por sua vez, inspirada no estudo de Spink (2006), optou por dar voz aos servidores públicos estaduais a fim de compreender suas opiniões (sob a ótica da gestão pública) em relação à: (1) o que eles entendiam por inovar; e (2) o quão inovador era o Choque de Gestão na perspectiva deles. De forma semelhante ao alcance obtido pela pesquisa do autor, espera-se que este estudo sirva também para ampliar e fomentar novas reflexões ou caminhos de análise sobre a perspectiva *inovação no setor público* (assunto ainda pouco explorado no campo acadêmico).

7. CONCLUSÃO

Os resultados apresentados por esta pesquisa – baseados em uma abordagem interpretativa, não isenta das impressões desta autora - em momento algum, tiveram a finalidade, especialmente ao se tratar das percepções dos atores da classe executora, de imprimir às opiniões manifestadas um caráter generalista. Dessa forma, não se teve a intenção, ao se analisar as opiniões coletadas nos grupos executores, de identificá-las como sendo “as visões da Secretaria de Estado de Transportes e Obras e da Secretaria de Estado de Defesa Social sobre o Choque de Gestão”.

Em parte, acredita-se que as entrevistas retrataram aspectos significativos do modelo de gestão mineiro, evidenciando os anseios e expectativas de determinados grupos, dispostos nas sedes daqueles órgãos. Convém, contudo ressaltar que toda a pesquisa foi desenvolvida em apenas uma unidade - ou seja, na sede das secretarias - não se estendendo para as chamadas regionais e unidades setoriais (espalhadas pelo estado, as quais respondiam por campos específicos das políticas de infra-estrutura viária e de segurança pública) e nem para as entidades da administração indireta vinculadas a estes órgãos.

Um último aspecto, não menos importante, a ser mencionado, ainda em relação à não intenção desta pesquisa de se generalizar resultados, refere-se ao fato de se ter utilizado recursos gráficos para dispor àqueles. A análise gráfica foi um mecanismo facilitador para se agrupar as percepções que se concentraram em pontos comuns, no tocante: às categorias de significados do modelo de gestão mineiro, aos aspectos inovadores do mesmo, aos graus de conhecimento observados, aos níveis de importância atribuída ao “saber” e à relevância da participação ao longo de processos necessários para a consolidação da política.

No entanto, cabe lembrar que, em todo o período de análise, houve uma excessiva preocupação desta autora em não pasteurizar os resultados. Durante toda a consecução da pesquisa tentou-se evidenciar as impressões de cada indivíduo, tratando os dados coletados de maneira singular, priorizando assim as particularidades de cada opinião manifestada. Com base nisso, o que se objetivou foi trazer para o campo discursivo os aspectos chaves

mencionados pelos investigados, dando-se ênfase a relatos - carregados de valores, emoções e expectativas – que, acredita-se, poderiam retratar mais fidedignamente a realidade observada.

Ao longo da construção e consolidação dessa pesquisa deu-se a cada tema abordado, nos roteiros de entrevistas, um tratamento especial e coerente com os dados diagnosticados durante a realização daquelas. Esta base construtiva serviu de sustentação para a contraposição de opiniões entre os atores das classes executora e idealizadora, a fim de perceber em que medida esses olhares se aproximavam e se distanciavam.

O diagnóstico, neste sentido, retratou um número pequeno de diferenças entre as percepções apresentadas pelos atores das duas classes. De maneira quase unânime, todos os investigados consideraram o Choque de Gestão como inovador. De todos os estudados da classe executora, apenas três manifestaram que o Choque de Gestão não era inovador, sendo que destes somente dois apresentaram opiniões de cunho crítico, questionando as dimensões inovadoras do modelo. A partir disso e com base em todos os relatos, principalmente os manifestados pelos atores responsáveis pela implementação da política, percebeu-se uma alta receptividade e expectativa destes pela continuidade da mesma.

Outra semelhança observada entre idealizadores e executores relacionou-se ao fato deles terem reconhecido que, de um modo geral, os servidores públicos estaduais não conheciam a política, com um certo grau de aprofundamento (finalidades, motivações e principais diferenças entre as duas fases da mesma). Aqui surgiram as primeiras divergências. Enquanto a maioria dos idealizadores se mostrava contente com o grau de conhecimento detido pelos servidores, a grande massa dos executores investigados considerou o conhecimento relevante e, por vezes, imprescindível e insuficiente. Tanto foi assim que uma das principais reclamações, na maioria das vezes, identificada pelos pesquisados como uma sugestão, referiu-se às deficiências de comunicação e de divulgação do modelo de gestão em âmbito interno.

De acordo com a visão dos formuladores, o servidor público era reconhecido como peça fundamental para o sucesso do Choque. No entanto, dentre todas as opiniões investigadas nesta classe, apenas uma manifestou uma defesa expressa sobre os benefícios gerados pelo “saber” e nenhum posicionamento favorável à participação dos servidores, de uma forma mais

direta na construção do modelo, foi diagnosticado. Pelo contrário, houve sim o reconhecimento, por parte dos proponentes da política, de que a participação dos servidores públicos era essencial, desde que esta se direcionasse estritamente para o “como fazer”; ou seja, se restringisse à execução do modelo.

Dos resultados verificados, os relacionados à esfera do conhecimento, foram os que mais chamaram atenção, por três motivos:

(a) primeiramente, percebeu-se uma diversidade de opiniões, embora complementares, sobre o que cada pesquisado entendia pelo Choque de Gestão. Apenas três categorias de significados (“planejamento estratégico”, “gestão do gasto” e “melhorias do serviço público”) foram comuns a todos os grupos investigados; o que demonstrou, ao mesmo tempo, as falhas de comunicação do modelo, e, por outro lado, as diferentes formas de identificação dos pesquisados com o mesmo.

(b) a insuficiência e precariedade do conhecimento detido por aqueles que executavam a política. Dentre estes, destaque deve ser dado aos entrevistados da Setop-MG do nível estratégico, os quais, considerando a posição hierárquica por eles ocupada, acredita-se, conheciam menos do que o desejável sobre o modelo. Ficou claro que os atores executores, em sua maioria, compreendiam o Choque de Gestão apenas a partir da sua realidade de trabalho; não obstante muitos deles tivessem verbalizado o desejo de entender mais sobre a política.

(c) e, por último, a sugestão mais manifestada, como já mencionado, foi sobre a disseminação de informações sobre a política; o que, na perspectiva dos atores da classe executora, influenciaria positivamente os níveis de envolvimento e comprometimento dos servidores públicos estaduais com a experiência de gestão mineira. Na visão dos idealizadores, enquanto para a sociedade, o modelo havia sido bem divulgado; no âmbito interno da administração pública houve erros de comunicação, principalmente na primeira fase do mesmo. De acordo com eles, na segunda fase do Choque já se pôde verificar mudanças com a adoção de mecanismos que auxiliaram nesse processo (exs. campanha de endomarketing e o Programa de Desenvolvimento de Gestores – PDG).

Direcionando-se um olhar mais metódico para a classe dos idealizadores, puderam-se notar alguns posicionamentos interessantes. Durante a análise das entrevistas, verificou-se que os formuladores do modelo tinham opiniões semelhantes em relação à política, verbalizando, por vezes, as mesmas expressões para descrever o Choque de Gestão e suas características. De um modo geral, observou-se que estes atores, além de muito otimistas, demonstravam-se seguros de que o CG foi uma inovação na gestão pública mineira e de que poderia ser reconhecido como um exemplo de experiência de sucesso no setor público nacional e internacional. Para eles, em detrimento das críticas – as quais não foram relacionadas por nenhum deles, embora os mesmos afirmassem que aquelas existiram - o modelo de gestão mineiro rompeu com um padrão de reformas deficientes no país e propôs algo inovador: reunir em uma única agenda desenvolvimentista para o longo prazo, as diretrizes econômicas e as sociais, e tentar dar a mesma prioridade aos aspectos meios e fins.

Dos oito aspectos inovadores apresentados e reconhecidos, pelos entrevistados, como melhorias - (1) “pessoais concretas”, (2) “pessoais subjetivas”, (3) “tecnológicas e estruturais”, (4) “sociais”, (5) “financeiras e orçamentárias”, (6) “processuais voltadas para os resultados”, (7) “no desenvolvimento e evolução da política pública específica dos órgãos estudados” e (8) “econômicas e políticas do estado” – aquele que se vinculou aos resultados foi o único a ser identificado por todos os grupos investigados.

A forma como os aspectos inovadores foram identificados, pelos atores pesquisados, evidenciou uma separação clara, e quase que generalizada, das visões trazidas pelas classes idealizadora e executora. Enquanto de um lado, os formuladores da política mencionaram o Choque de Gestão a partir de uma perspectiva mais holística; de outro, a grande maioria dos executores, reconhecia o modelo por meio de um olhar mais restrito e pontual. Acredita-se que essas diferentes visões contribuíram para referendar a escolha, feita por esta pesquisa, em relação à definição do que seria considerada “inovação no setor público”. A proposição, para fins deste estudo, de uma junção conceitual da temática - integrando as abordagens oferecidas por Klering e Andrade (2006) e as defendidas por Spink (2006) - acabou por sustentar os resultados desta análise; os quais evidenciaram duas formas distintas dos investigados enxergarem a perspectiva inovadora:

(1ª) como uma mudança radical (transformadora e revolucionária), onde através de uma visão sistêmica, propõem-se alterações consistentes em termos estratégicos, institucionais, sociais, políticos, econômicos e de controle. Esta percepção foi observada nos relatos dos idealizadores e em um número bem pequeno de opiniões, advindas da classe executora, e associou-se às seguintes melhorias – “sociais concretas”, “financeiras-orçamentárias”, “processuais voltadas para os resultados (abrangência estratégica – visão de futuro, planejamento, instituição dos mecanismos de gestão e de novos formatos de contratação)” e “econômicas e políticas”;

(2ª) como uma mudança pontual, limitada a pequenas alterações nos processos de rotinas ou nas políticas públicas setoriais, a qual produz, ainda que em proporções menores, melhorias expressivas. Esta visão da inovação foi referendada pela maioria dos atores da classe executora, os quais relacionaram a mudança inovadora aos seguintes aspectos – “pessoais concretas”, “pessoais subjetivas”, “tecnológicas e estruturais”, “sociais subjetivas”, “processuais voltadas para os resultados (abrangência restrita ao funcionamento dos instrumentos de gestão e a mudanças focadas nas atividades rotineiras)” e “desenvolvimento e evolução da política pública”.

Outro ponto que já foi discutido na apresentação dos resultados, mas que merece ser fortalecido se refere às condições nas quais os servidores pesquisados identificaram o Choque como inovador. Primeiramente, é preciso lembrar o cenário econômico precário, vivenciado pelo estado em gestões anteriores ao modelo. Somando-se a este quadro encontravam-se as deficiências de funcionamento da própria máquina pública, com dificuldades que iam desde questões mais complexas, como às salariais, até a falta de equipamentos para o desempenho das tarefas rotineiras. Dentro desse contexto, entende-se que qualquer pequena mudança, que modificasse a situação vigente à época, poderia ser indevidamente superestimada e considerada uma inovação. Acredita-se que parte das respostas obtidas enquadrava-se nessa realidade analítica, já que se procurou entrevistar funcionários que gozassem de certo “tempo de casa” (ou seja, tivessem vivenciado gestões governamentais anteriores ao Choque).

Em segundo lugar, também é necessário lembrar que, ao longo de sua implementação, inúmeros foram os mecanismos utilizados pelos idealizadores do CG que contribuíram para uma “formação intelectual dos servidores” em prol do modelo de gestão mineiro. Muitos

atores participantes de cursos de capacitação e qualificação ou de processos de certificação, bem como envolvidos constantemente com as reuniões gerenciais tiveram suas opiniões influenciadas por essas idéias repassadas pelos formuladores.

Com base nisso, não obstante o alinhamento do Choque de Gestão à idéia de inovação tenha sido, em grande parte, fruto de uma real comparação entre o “antes do CG” e o “depois do CG” (com base na experiência dos servidores públicos), acredita-se que: algumas das dimensões inovadoras identificadas pelos pesquisados sobre o modelo de gestão podem não ter sido tão inovadoras assim - representando apenas meras superestimações ou replicações de idéias fomentadas nas mentes dos servidores, ao longo de cursos ou das próprias ações rotineiras de trabalho. Contudo não se pretendeu em momento algum tratar o servidor como uma vítima do sistema político. Antes pelo contrário, este ator foi analisado tendo como premissa a idéia de que ele tinha seus valores, perspectivas e opiniões bem dimensionados – e embora essas dimensões tenham sofrido influências diretas do sistema, as mesmas foram consideradas aqui como processos naturais da própria lógica da administração pública.

Entre os grupos hierárquicos, da classe executora, de secretarias diferentes não se observaram muitas disparidades de opiniões. As divergências diagnosticadas foram mais expressivas entre os grupos de subsecretários e superintendentes no que se referiu: às categorias de significados atribuídos ao CG; aos aspectos inovadores do modelo; ao conhecimento detido por estes atores sobre a política gestão mineira; e ao grau de importância, dado por estes, à participação interna na construção, implementação e avaliação do Choque.

Às dispersões mencionadas atribuiu-se como explicação, principalmente, o fato de que os atores da Seds-MG haviam vivenciado, embora a alta rotatividade de pessoas verificada neste órgão, um período mais longo com as práticas do Choque de Gestão; principalmente com os mecanismos de gestão “acordo de resultados” e “projetos estruturadores”. A Defesa Social foi uma das primeiras organizações públicas, da administração direta, a pactuar metas, aproximadamente no ano de 2005. Durante as entrevistas, pôde-se perceber nitidamente que os investigados, com menos tempo de serviço público, desta secretaria, aderiam à lógica executiva do Choque de Gestão com maior rapidez e clareza se comparados aos pesquisados da Setop-MG; a qual só havia, por exemplo, implementado o acordo de resultado em meados de 2007.

Um aspecto interessante observado foi que, nesta última secretaria, era muito alta a presença de servidores novos, advindos da iniciativa privada, para compor o quadro de funcionários. Estes, inclusive em seus discursos, apresentavam toda uma lógica de pensamento privado e se mostravam empolgados com o fato de haverem descoberto que no estado “as pessoas trabalhavam muito e trabalhavam por resultados”. Acredita-se que, para tais atores, essa perspectiva levantada contribuiu para fortalecer suas opiniões acerca das dimensões inovadoras do modelo de gestão mineiro. Já na Seds-MG, por sua vez, verificou-se que muitos dos servidores pertencentes à classe executora, especialmente, os de níveis tático e operacional (respectivamente, os superintendentes e diretores), vieram de unidades setoriais da própria secretaria. E alguns relatos foram dados neste sentido, reconhecendo o Choque como inovador em função das possibilidades, geradas pela política, de se ter ascensão profissional dentro da organização.

No campo teórico o que se observou, mediante a análise das entrevistas, dos materiais e documentos pesquisados sobre o Choque de Gestão, bem como das abordagens teóricas apresentadas por Farah (2006), Motta (2001) e Klering e Andrade (2006) foi que:

(a) todos os aspectos inovadores do modelo de gestão mineiro, identificados pelos investigados, aproximaram-se estritamente da perspectiva gerencial, dando-se ênfase à mudança de processos e à criação de mecanismos para ampliar a eficiência. Não se pôde diagnosticar por meio das melhorias destacadas a presença de dimensões inovadoras de cunho democrático. Neste sentido, com base na abordagem apresentada por Farah (2006), mencionada no referencial teórico, pôde-se reconhecer o Choque de Gestão como uma mudança de cunho gerencial;

(b) considerando-se o conceito de inovação no setor público definido para fins desta pesquisa, com base nos estudos de Motta (2001) e Klering e Andrade (2006), pôde-se constatar que o Choque de Gestão inovou em termos estratégico, estrutural, tecnológico e de controle; mas não apresentou o mesmo caráter inovador no tocante aos panoramas humano, cultural e político - embora tenha provocado, de maneira não intencional, alguns efeitos nestas direções.

Ao se tentar compreender como as perspectivas do conhecimento e da participação (interna e externa) foram dimensionadas pelos formuladores do modelo de gestão mineiro - ao longo da

sua construção, implementação e avaliação – o que se pôde verificar, de um modo geral, foi um conjunto muito pequeno de iniciativas que priorizassem essas duas abordagens. Dessa forma, considerando os relatos feitos pelos atores das classes executora e idealizadora, bem como os preceitos teóricos que conduziram essa pesquisa, concluiu-se que, no tocante ao campo do conhecimento e à esfera participativa, o Choque de Gestão não inovou.

Em relação aos aspectos críticos e desafios apresentados pelos atores entrevistados os mesmos se direcionaram, em sua grande maioria, para questões que se restringiram aos âmbitos estrutural, pessoal e estratégico. Chamou atenção uma opinião que apontou como falha do modelo o fato de se disseminar informações que superestimam os resultados das políticas públicas, apresentando melhorias além das que de fato existiram. Essa percepção foi instigante, pois o ator investigado pertencente ao nível tático do órgão, durante toda a entrevista, se mostrou receptivo ao Choque de Gestão, tecendo elogios; mas, ao mencionar suas críticas, soube separar com clareza, em detrimento da posição ocupada por ele, os dois lados da política (o positivo e o negativo).

Quanto aos desafios a serem enfrentados pelo CG, numa perspectiva de longo prazo, alguns aspectos interessantes foram destacados, como: o desenvolvimento de uma visão corporativa do estado; a criação de mecanismos de punição para os servidores públicos; a mudança cultural nas organizações públicas; a necessária adequação do formato de provimento dos servidores públicos; etc. No que tange aos mecanismos previstos para se conter a descontinuidade administrativa, embora parte dos idealizadores tenha enumerado algumas iniciativas neste sentido, percebeu-se, de um modo geral, uma ligeira despreocupação dos mesmos com este assunto.

E, por fim, no tocante aos aspectos conceituais da temática “inovação no setor público”, trazidas por este estudo - (a) *innovar é mudar com capacidade de ser criativo, proativo e saber simplificar*; (b) *innovar é crescer, com base no histórico, sem perder a qualidade*; (c) *innovar é criar algo novo*; (d) *innovar é mudar o que já existe na tentativa de fazer melhor*; (e) *innovar é propor algo diferente ou uma idéia nova, que faça sentido dentro da realidade a que se propõe e se alie à uma capacidade de execução*; (f) *innovar é mudança de paradigmas*; (g) *innovar é mudar a concepção de administrar, fazendo isso de forma ousada*; (h) *innovar é*

adaptar-se à determinada realidade; e (i) respostas vagas – pôde-se perceber que os mesmos refletiram a vivência dos investigados na administração pública estadual.

Uma das contribuições pretendidas por esta pesquisa foi exatamente: (a) trazer luz a algumas questões pouco abordadas como a temática “*inovação no setor público*”; e (b) propor uma leitura do Choque de Gestão a partir do olhar dos servidores envolvidos com o CG, elucidando, a partir disso, o desenvolvimento do modelo e seus aspectos positivos e críticos; bem como fornecendo subsídios, através dos resultados analisados aqui, para os possíveis ajustes e correções de rumo.

Acredita-se que este estudo tenha se justificado em função de: primeiramente, o tratamento qualitativo dispensado a 70 atores da administração pública mineira, com opiniões tão diversas; depois, por se tentar contrapor duas visões com graus de complexidade altos, a dos executores e a dos idealizadores do CG; em terceiro lugar, por trazer uma perspectiva analítica crítica na tentativa de se investigar como se deu, na consolidação do modelo de gestão, o fomento de alguns aspectos - como o conhecimento e a participação; e, por último, por analisar os parâmetros inovadores do Choque de Gestão levando em consideração, não apenas as percepções trazidas pelos servidores estudados, mas também os preceitos teóricos sobre “*inovação no setor público*”.

Por fim, como não se poderia deixar de fazer, acredita-se ser importante sugerir o desenvolvimento de novas análises e estudos, direcionados para o campo da gestão pública, os quais:

- (1) favoreçam e aprimorem a discussão sobre o que vem a ser *inovação no setor público*;
- (2) comparem os resultados obtidos nesta pesquisa, em relação às abrangências da temática *inovação no setor público*, com outros observados em outros campos de estudo – investigação de servidores públicos de outras esferas (municipal e federal) ou outros órgãos dentro da própria administração pública mineira;

(3) discutam sobre os aspectos inovadores do Choque de Gestão, mas considerando o papel dos governos locais na consolidação da proposta do modelo, bem como as limitações e os desafios do diálogo governamental entre as esferas estaduais e as municipais;

(4) debatam sobre o grau de qualidade de participação social desejável para favorecer o alcance de metas governamentais de longo prazo, como a proposta pelo governo de Minas;

(5) investiguem comparativamente (convergências e divergências) como os atores da administração direta e da indireta perceberam o Choque de Gestão (seus conhecimentos, suas limitações, críticas e anseios);

(6) discutam mais detalhadamente sobre os mecanismos, criados e implementados pelos formuladores do Choque de Gestão, para contenção dos efeitos negativos da descontinuidade administrativa – os quais, acredita-se, deveriam, se não garantir, no mínimo reduzir os possíveis impactos contrários ao alcance da meta prevista para o ano de 2023, “tornar Minas Gerais o melhor estado brasileiro para se viver”;

(7) e, por fim, analisem os resultados obtidos pelo modelo de gestão na integralidade de suas duas fases, no tocante ao desenvolvimento temporal dos cenários econômico e social de Minas; bem como em relação aos avanços e retrocessos, observados na administração pública mineira em termos gerenciais e democráticos.

REFERÊNCIAS

ABELL, Derek F. Duplo Planejamento. *HSM Management*, São Paulo, n.16, p.106-114, set./out.1999.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional. In: PEREIRA, L. C. B. e SPINK, P. (Orgs). *Reforma do Estado e administração gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, p. 173-199, 1999.

AZEVEDO, Sergio de. Reforma do Estado e mudança institucional: variáveis exógenas e endógenas. In: MELO, Marcus André. (org). *Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil*. Recife: Massangana, p.111-142, 1999.

BASIL. Douglas Constantine; COOK, Curtis W. *O empresário diante das transformações sociais, econômicas e tecnológicas*. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1978. 303p.

BECKHARD, Richard. *Desenvolvimento organizacional: estratégias e modelos*. São Paulo: Edgard Blücher Ltda, 1969.

BENNIS, Warren G. *Organizações em mudanças*. São Paulo: Atlas, 1976.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

CARAVANTES, Geraldo Ronchetti. Administração sistêmica por objetivos e resultados (ASPOR) – instrumentos de desenvolvimento organizacional. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.11, n.2, p.61-109, abr./jun. 1977.

CARAVANTES, Geraldo Ronchetti; PEREIRA, Maria José Lara de Bretas. Aprendizagem organizacional *versus* estratégia de mudança organizacional planejada: um confronto crítico. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.15, n.2, p.23-44, abr./jun. 1981.

CASTELLS, Manuel. “Para o Estado-Rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação”. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (orgs). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora da Unesp; Brasília: ENAP, 1999.

CASTRO, Raymundo Nonato de. Carta estratégica da reforma administrativa de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.3, n.2, p.95-107, jul./dez. 1969.

CAVALCANTI, Bianor Scelza. DO: Considerações sobre seus objetivos, valores e processos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.3, n.2, p.49-84, abr./jun. 1979.

CHANLAT, Jean-Francois. Por uma antropologia da condição humana nas organizações. In: TORRES, Ofélia de Lanna Sette. *O indivíduo na organização: dimensões esquecidas*. São Paulo: Atlas, p.21-46, 1992.

CHANLAT, Jean-Francois. *Sciences sociales et management: pladoyer pour une anthropologie générale*. Québec: Les Presses de Université Laval, 1998.

CINTRA, Antonio Octávio. ANDRADE, Luiz Aureliano Gama de. Planejamento e desenvolvimento: notas sobre o caso de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.10, n.2, p.221-240, abr./jun. 1976.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. *A questão da função gerencial e a reforma do Estado – problemas e propostas de ação*. Belo Horizonte: Cepead/Face, 1998.

CODO, Wanderley. Qualidade, participação e saúde mental: muitos impasses e algumas saídas para o trabalho no final do século. In: DAVEL, Eduardo P. B.; VASCONCELLOS, João G. M. *Recursos humanos e subjetividade*. Petrópolis: Vozes, p.139-167, 1996.

CUNILL GRAU, Nuria. A democratização da administração pública. Os mitos a serem vencidos. *Cadernos FLEM – Gestão Pública e Cidadania*, Salvador, v.8, p.13-60, 2005.

DAGNINO, Eveline. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, p. 279-301, 2002.

DAVENPORT, Thomas H.; PRUSAK, Laurence. *Conhecimento empresarial: como as organizações gerenciam o seu capital intelectual*. Tradução: Lenke Peres. 3. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

DIAS, Ellen. Avaliação da consistência da estratégia de Governo. *Revista Gestão Minas - Construindo um novo tempo*, Belo Horizonte, Ano I, nº 3, p. 8-15, abr. 2008.

DRUCKER, Peter F. *Sociedade pós-capitalista*. São Paulo: Pioneira, 1994.

FABRIS, Valério. Sessão carta ao leitor: A segunda geração do choque de gestão. *Revista Gestão Minas - Construindo um novo tempo*, Belo Horizonte, Ano I, nº 2, p.2, dez. 2007.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (orgs.). *Inovação no campo da gestão pública local. Novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: FGV, p. 41-76, 2006.

FERLIE, Ewan *et al.* *A nova administração pública em ação*. Brasília: UnB, Enap, 1999.

FLICK, Uwe. Entrevista episódica. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, Georde (org.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis: Vozes, 2002.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. *Manual para normalização de publicações técnico-científicas*. 8. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2007. 255p.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. 3 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GAETANI, Francisco. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, Ano 54, n. 4, p. 23-42, out./dez. 2003.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4 ed. São Paulo: Altas, 2007.

GREENWOOD, R. E; HINNINGS, C. R. Understanding radical organizational change: bringing together the old and the new institutionalism. *Academy of Management Review*, v. 2, n.4, p. 1022-1054, 1996

GUIMARÃES, Tadeu Barreto; ALMEIDA, Bernardo Tavares. Da estratégia aos resultados concretos: a experiência do governo de Minas (2003-2005). *Cadernos BDMG*, Belo Horizonte, n.12, p. 1-64, abr. 2006.

GUIMARÃES, Tadeu Barreto; SANTIAGO, Ricardo. Arranjo institucional para a garantia de resultados. *Revista Gestão Minas - Construindo um novo tempo*, Belo Horizonte, Ano I, n. 3, p. 30-33, abr. 2008.

HARARI, O. Let's end the program-of-the-month syndrome (approaching change as focused process, not as collage of programs). *Management Review*, New York, v. 80, n. 8, p. 46. Aug. 1991.

KLERING, Luis Roque; ANDRADE, Jackeline Amantino de. Inovação na gestão pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (orgs.). *Inovação no campo da gestão pública local. Novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: FGV, p.77-96, 2006.

KLIKSBERG, Bernardo. Como por em prática a participação? Algumas questões estratégicas. *Cadernos FLEM – Gestão Pública e Cidadania*, Salvador, v.8, p.61-98, 2005.

LADEIRA, Leonardo Carvalho. *A lacuna da participação democrática no modelo de gerenciamento estratégico do governo de Minas Gerais*. 2008. 90f. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2008.

LEAVITT, Harold J. A mudança organizacional aplicada à indústria: abordagens humanas, técnicas e estruturais. In: LOBOS, Julio A. (Ed.). *Comportamento organizacional* (Leituras Seleccionadas). II volume, parte VII – Mudança Organizacional, capítulo 1, p. 463-475. São Paulo: Atlas, 1978.

MACEDO, Adriano. Economia ingressa em novo ciclo dinâmico. *Revista Gestão Minas - Construindo um novo tempo*, Belo Horizonte, Ano I, n. 1, p. 4-9, jul. 2007.

MACEDO, Adriano; LOBATO, Breno. Empreendedores Públicos: profissionais de alto nível para administrar projetos estratégicos. *Revista Gestão Minas - Construindo um novo tempo*, Belo Horizonte, Ano I, n. 2, p. 4-8, dez. 2007.

MARINI, Caio. O Contexto contemporâneo da administração pública na América Latina. *Revista do Serviço Público*, Brasília, Ano 53, n. 4, p. 31-52, out./dez. 2002.

MATOS, Ruy de Alencar. Para que modernizar a organização pública? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.22, n.3, p.22-26, jul./set. 1988.

MEIRELLES, Henrique Lopes. *Direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1998.

MINAS GERAIS. BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. Minas Gerais do Século XXI volume 3 - Infra-estrutura: sustentando o desenvolvimento. Belo Horizonte: Rona Editora, 2002a. 318p.

Minas Gerais do Século XXI volume 8 – Investindo em políticas sociais. Belo Horizonte: Rona Editora, 2002b. 218p.

MINAS GERAIS. SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (coord.). Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2003-2020. Belo Horizonte: Seplag-MG, 2003. 125p.

MINAS GERAIS. Lei Delegada nº 112 de 25 de janeiro de 2007. Minas Gerais, Belo Horizonte, 25 jan. 2007a. 4p.

MINAS GERAIS. SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (coord.). Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023. Belo Horizonte: Seplag-MG, 2007b. 49p.

Carteira de projetos estruturadores do governo de Minas Gerais 2007-2011. Belo Horizonte: Seplag-MG, 2007c. 29p.

MORGAN, Gareth. *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas, 1996. 422 p.

MOTTA, Fernando C. Prestes. Cultura e organizações no Brasil. In: MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P. (orgs.). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, p. 25-37, 1997.

MOTTA, Paulo Roberto. *Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. *Criação de conhecimento na empresa: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação*. Rio de Janeiro: Campus, 1997. 358p.

NONAKA, Ikujiro; TOYAMA, R; KONNO, N. SECI, *ba* and leadership: a unified model of dynamic knowledge creation. In: *Managing knowledge an essential reader*. London: Sage Publications, 2002.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo*. Brasília: MH Comunicação, 1994.

ORMOND, Derry; LÖFFLER, Elke. A nova gerência pública. *Revista do Serviço Público*, Brasília, Ano 50, n. 2, abr./jun.1999.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005a.

_____. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: FGV, 2005b. 201 p.

PETTIGREW, Andrew. M. (1987). Theoretical, methodological, and empirical issues in studying change: a response to Starkey. *Journal of Management Studies*, v.24, n.4, p.420-426, 1987.

PINHO, José Antonio Gomes de. Patrimonialismo, Burocracia e Gerencialismo: um mix possível. *Revista Organização e Sociedade*, Bahia, v. 6, n. 14, jan./abr. 1999.

PORTER, M. E. A Vantagem competitiva das nações. In: MONTGOMERY, Cynthia A.; PORTER M. E. (org.) *Estratégia: a busca da vantagem competitiva*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

PRADO, Darci Santos do. *Gerenciamento de programas e projetos nas organizações*. Nova Lima: INDG Tecnologia e Serviços LTDA, 2004. 258 p.

RAMOS, Naimar Mendanha. Modernização administrativa e estratégias de mudança: algumas reflexões sobre o caso brasileiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.15, edição extra, p.168-190, 1981.

REIS, André A. *Avaliação das contas do governo no Estado de Minas Gerais de 1995 a 2005: uma busca por iniciativas de ajuste fiscal*. 2006. 152 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2006.

REZENDE, Flávio da Cunha. O dilema do controle e a falha seqüencial nas reformas gerenciais. *Revista do Serviço Público*, Brasília: Ano 53, n.3, p.50-74, jul./set. 2002.

RICHARDSON, Jarry Roberto. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROBBINS, Stephen. Paul. Mudança Organizacional e Administração do Estresse. In: ROBBINS, Stephen. P. *Comportamento Organizacional*. Rio de Janeiro: LTC, p.409-415, 1999.

SENGE, Peter. *A quinta disciplina: arte, teoria e prática da organização de aprendizagem*. São Paulo: Best-Seller, 1990.

SILVA, José Roberto Gomes da; VERGARA, Silvia Constant. Sentimentos, subjetividades e supostas resistências à mudança organizacional. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 43, n. 3, p. 10-21, jul./set. 2003.

SOUZA, Wertson Brasil de. *Interesse público e resistência à mudança em organizações públicas: estudo de casos em uma Secretaria de Estado*. 1994. 226f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração (CEPEAD), Faculdade de Ciências Econômicas (FACE), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 1994.

SPENDER, J. C. Gerenciando sistemas de conhecimento. In: FLEURY, M. T.; OLIVEIRA JR., M. M.(Org.). *Gestão estratégica do conhecimento: integrando aprendizagem, conhecimento e competências*. São Paulo: Atlas, p. 27-49, 2001.

SPINK, Peter. A inovação na perspectiva dos inovadores. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (orgs.). *Inovação no campo da gestão pública local. Novos desafios, Novos patamares*. Rio de Janeiro: FGV, p. 22-40, 2006.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

TRIVINOS, Augusto N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1994.

VASCONCELOS, Flávio C. Da gestão do conhecimento à gestão da ignorância: uma visão co-evolucionária. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 41, p. 98-102, 2001.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. O novo modelo de Estado e a modernização da administração pública. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.). *O leviatã ferido: a reforma do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro: José Olympio, p.103-112, 1991.

VENZIN, M.; von KROGH, G.; ROOS, J. Future research into knowledge management. In: von KROGH, G.; ROOS, J.; KLEINE, D. (ed.). *Knowing in firms*. London: Sage, 1998

VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Introdução. In: VILHENA, Renata. *et al. O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: UFMG, p. 21-42, 2006.

VILHENA, Renata *et al* (orgs). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. 363p.

VILHENA, Renata *et al*. Uma agenda para o crescimento econômico e social. *Revista Gestão Minas - Construindo um novo tempo*, Belo Horizonte, Ano I, n. 1, p. 14-16, jul. 2007.

von KROGH, G.; ROOS, J. *Organizational Epistemology*. New York: St. Martin's Press, 1995.

WAHRLICH, Beatriz. Reforma administrativa na América Latina: semelhanças e diferenças entre cinco experiências nacionais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 5-47, out./dez. 1974.

WEICK, K. E; QUINN, R. E. Organizational change and development. *Annual Review of Psychology*, v. 50, n.1, p. 361-387, 1999.

WOOD JR., Thomaz. Mudança organizacional e transformação da função recursos humanos. In: WOOD JR, Thomaz (coord.). *Mudança organizacional*. São Paulo: Atlas, p. 268-289, 2008a.

WOOD JR., Thomaz. Mudança organizacional: uma introdução ao tema. In: WOOD JR, Thomaz (coord.). *Mudança organizacional*. São Paulo: Atlas, p. 19-34, 2008b.

WOOD JR., Thomaz; URDAN, Flávio Torres. Gerenciamento da qualidade total: uma revisão crítica. In: WOOD JR, Thomaz (coord.). *Mudança organizacional*. São Paulo: Atlas, p. 184-202, 2008.

APÊNDICE I

Relação das Secretarias de Estado do poder executivo de Minas Gerais e dos projetos estruturadores a elas vinculados

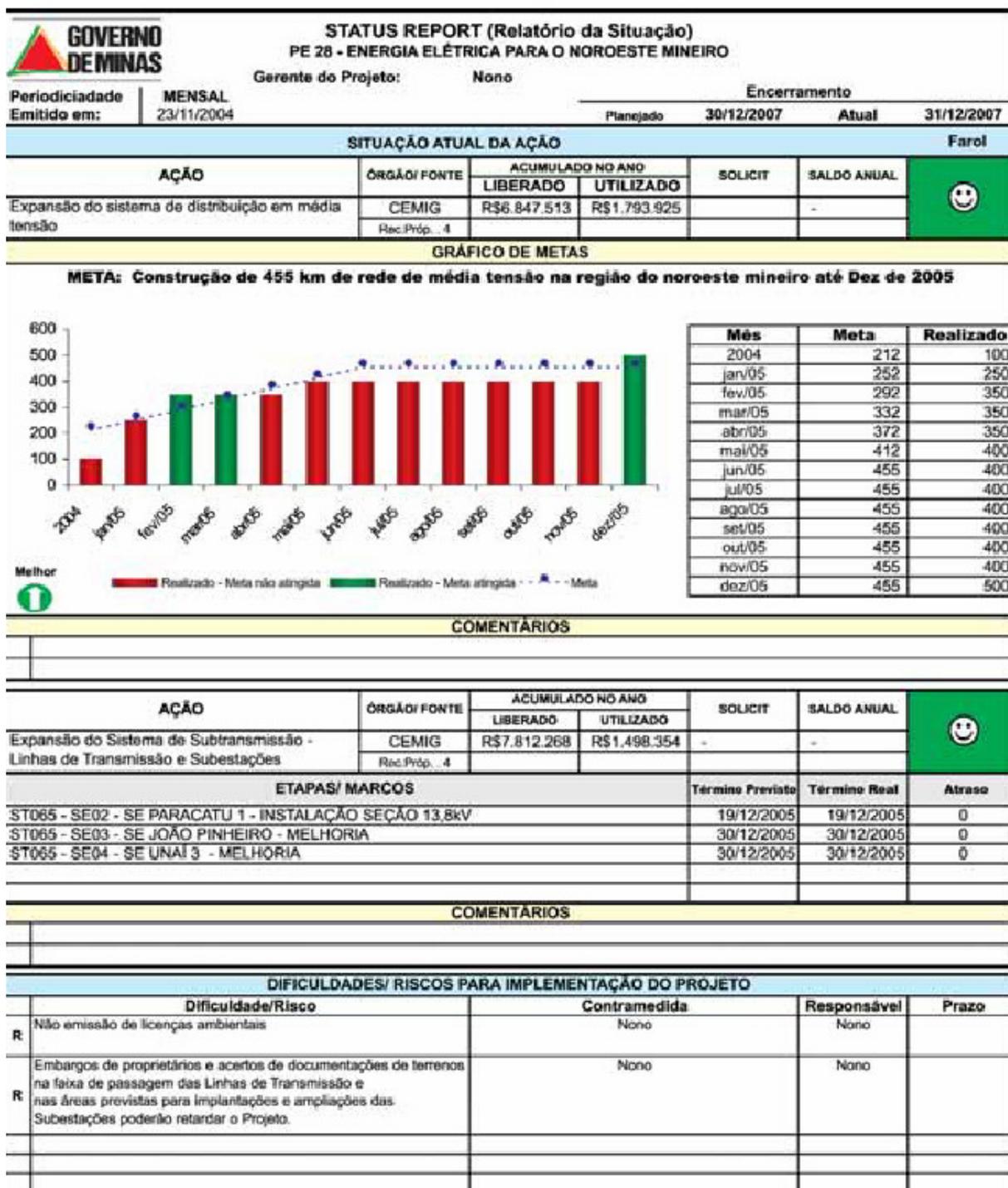
Secretarias de estado	Projetos estruturadores (informações atualizadas em março de 2008)
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	<ol style="list-style-type: none"> 1. Minas sem fome 2. Sistema de certificação e vigilância sanitária da produção agropecuária
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	<ol style="list-style-type: none"> 1. Arranjos produtivos em biotecnologia, biocombustíveis, eletroeletrônicos e software 2. Rede de formação profissional orientada pelo mercado 3. Rede de inovação tecnológica
Cultura	<ol style="list-style-type: none"> 1. Circuitos culturais de Minas Gerais
Defesa Social	<ol style="list-style-type: none"> 1. Atendimento às medidas sócio-educativas 2. Avaliação e qualidade da atuação dos órgãos de defesa social 3. Expansão e modernização do sistema prisional 4. Gestão integrada de ações e informações de defesa social 5. Prevenção social da criminalidade
Desenvolvimento Econômico	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cresce Minas – oferta e distribuição de energia elétrica 2. Inserção competitiva das empresas mineiras no mercado internacional 3. Oferta de gás natural 4. Parcerias para provisão de serviços de interesse público 5. Promoção de investimentos e inserção regional (inclusive agronegócio) 6. Promoção e atração de investimentos estratégicos e desenvolvimento das cadeias produtivas das empresas âncoras 7. Universalização do acesso à energia elétrica no campo
Desenvolvimento Regional e Política Urbana	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lares geraes 2. RMBH 3. Saneamento básico – mais saúde para todos 4. Vida no vale – COPANOR
Desenvolvimento Social	<ol style="list-style-type: none"> 1. Implantação do SUAS 2. Poupança jovem 3. Projeto travessia: atuação integrada em espaços definidos de concentração de pobreza
Esportes e da Juventude	<ol style="list-style-type: none"> 1. Centro de referência jovem-Minas 2. Minas olímpica
Educação	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aceleração da aprendizagem no Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce 2. Desempenho e qualificação de professores 3. Ensino médio profissionalizante 4. Escola de tempo integral 5. Escola viva, comunidade ativa 6. Novos padrões de gestão e atendimento da educação básica 7. PROMÉDIO – melhoria da qualidade e eficiência do ensino médio 8. Sistema de avaliação da qualidade do ensino e das escolas
Fazenda	<ol style="list-style-type: none"> 1. Eficiência tributária e simplificação 2. Modernização da gestão fiscal
Governo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Minas avança
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conservação do cerrado e recuperação da Mata Atlântica

Secretarias de estado	Projetos estruturadores (informações atualizadas em março de 2008)
Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	<ol style="list-style-type: none"> 2. Consolidação da gestão de recursos hídricos em bacias hidrográficas 3. Resíduos sólidos 4. Revitalização do Rio das Velhas – meta 2010
Planejamento e Gestão	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ampliação da profissionalização de gestores públicos 2. Centro administrativo 3. Choques setoriais de gestão 4. Descomplicar – melhoria do ambiente de negócios 5. Governo eletrônico 6. Qualidade e produtividade do gasto setorial
Saúde	<ol style="list-style-type: none"> 1. Regionalização de atenção à saúde 2. Saúde em casa 3. Vida viva
Transportes e Obras Públicas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Potencialização da infra-estrutura logística da fronteira agro-industrial 2. Pró-acesso 3. Pró-MG pleno – programa de recuperação e manutenção rodoviária do Estado de MG 4. Programa da capacidade e aumento de segurança
Turismo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Destinos turísticos estratégicos
Extraordinária para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desenvolvimento da produção local e acesso a mercados

Fonte: MINAS GERAIS (2007ac). Elaborado pela autora.

ANEXO I
Exemplo gráfico do relatório de situação atual

Status Report



Fonte: Guimarães e Almeida (2006), p. 49.