

Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
FACE/UFMG

**A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM MINAS GERAIS:
estudo de caso sobre a execução de três projetos estratégicos**

Elaborado por:
Aaron Duarte Dalla
Orientador:
Reynaldo Maia Muniz, Dr.
Co-orientador:
Ivan Beck Ckagnazaroff, Dr.

Belo Horizonte
2013

Aaron Duarte Dalla

**A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM MINAS GERAIS:
estudo de caso sobre a execução de três projetos estratégicos**

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

Orientador – Prof. Dr. Reynaldo Maia Muniz
Coorientador – Prof. Dr. Ivan Beck
Ckagnazaroff

Belo Horizonte
2013

Ficha catalográfica

D144i
2013 DALLA, Aaron Duarte.
A implementação de políticas públicas em Minas Gerais [manuscrito] : estudo de caso sobre a execução de três projetos estratégicos / Aaron Duarte Dalla. - 2013. 188 f.: il., gráfs. e tabs.

Orientador: Reynaldo Maia Muniz.
Coorientador: Ivan Beck Ckagnazaroff.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração.

Inclui bibliografia (f. 181-188).

1. Políticas públicas – Teses. 2. Administração pública – Teses. 3. Planejamento estratégico – Teses. I. Muniz, Reynaldo Maia. II. Ckagnazaroff, Ivan Beck. III. Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração. IV. Título.

CDD: 361.61098151



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
Departamento de Ciências Administrativas
Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração

ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO do Senhor **AARON DUARTE DALLA**, REGISTRO N° 526/2013. No dia 28 de maio de 2013, às 14:00 horas, reuniu-se na Biblioteca Central da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, a Comissão Examinadora de Dissertação, indicada pelo Colegiado do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração do CEPEAD, em 16 de maio de 2013, para julgar o trabalho final intitulado "A Implementação de Políticas Públicas em Minas Gerais: Estudo de Caso sobre a Execução de Três Projetos Estratégicos", requisito para a obtenção do Grau de Mestre em Administração, linha de pesquisa: **Mercadologia e Administração Estratégica**. Abrindo a sessão, o Senhor Presidente da Comissão, Prof. Dr. Reynaldo Maia Muniz, após dar conhecimento aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra ao candidato para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa do candidato. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença do candidato e do público, para julgamento e expedição do seguinte resultado final:

(X) APROVAÇÃO;

() APROVAÇÃO CONDICIONADA A SATISFAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS CONSTANTES NO VERSO DESTA FOLHA, NO PRAZO FIXADO PELA BANCA EXAMINADORA (NÃO SUPERIOR A 90 NOVENTA DIAS);

() REPROVAÇÃO.

O resultado final foi comunicado publicamente ao candidato pelo Senhor Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora. Belo Horizonte, 28 de maio de 2013.

NOMES

ASSINATURAS

Prof. Dr. Reynaldo Maia Muniz
ORIENTADOR (CEPEAD/UFMG)

Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff.....
CO-ORIENTADOR (CEPEAD/UFMG)

Prof. Dr. Ricardo Carneiro
(Fundação João Pinheiro/MG)

Prof. Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa.....
(Fundação João Pinheiro/MG)

RESUMO

O objetivo principal deste trabalho foi identificar quais, na visão dos gestores, são os principais problemas para a implementação dos projetos estratégicos do estado de Minas Gerais. Com a reforma iniciada no ano de 2003, denominada *Choque de gestão* buscou-se um revigoreamento das práticas de planejamento. Criou-se, assim, uma carteira de projetos prioritários que receberiam atenção e acompanhamento diferenciados visando elevar as chances de se alcançarem os objetivos pretendidos. No entanto, observou-se que, a despeito do esforço despendido para a materialização desses projetos, apenas 40% das metas físicas estabelecidas e 33% das metas financeiras planejadas foram atingidas. Com o objetivo de aprofundar nas causas que levaram a esse resultado, foi realizado um estudo multicase com três projetos que compunham essa carteira prioritária, quais sejam: *Integração da gestão em segurança pública*, *Implantação das unidades de atendimento integrado* e *Ampliação das redes de urgência e emergência*. Durante a pesquisa foram feitas entrevistas com gestores que trabalharam na execução desses projetos e a análise foi realizada utilizando-se teorias de políticas públicas. Os principais problemas apontados foram: a ausência de espaço para questionamentos técnicos das decisões políticas; o imediatismo por resultados; a realização de previsão de recursos apenas para a implementação, desconsiderando-se a necessidade de recursos para a manutenção das políticas e equipamentos públicos; a não alocação dos recursos previstos na Lei Orçamentária Anual; a comunicação voltada para o nível estratégico e caracterizada pelo amadorismo; limitações impostas pela legislação para contratação e concessão de incentivos para as pessoas; a complexidade de coordenação tendo-se em vista a multiplicidade de atores; a hierarquização excessiva das organizações públicas; a descontinuidade política; as resistências às alterações no modo de trabalho propostas em decorrência das políticas implementadas; a dificuldade de contratação e ausência de treinamentos e a falta de confiança na relação entre técnicos e políticos. Frente a tantas dificuldades, percebe-se que ainda há um longo caminho a ser percorrido para a gestão pública mineira conseguir implementar suas políticas de acordo com os planos realizados. As soluções dos problemas apontados passam por alterações na cultura da administração pública, que ainda se pauta por práticas antigas, como a politicagem, o patrimonialismo e o próprio insulamento de algumas áreas em detrimento das demais. Além disso, as inúmeras disfunções decorrentes do modelo burocrático e a legislação atrasada são outras fontes de problemas que exigem mudanças. As reformas implementadas em Minas Gerais parecem ter gerado algumas melhorias, mas o planejamento estratégico ainda é um documento que enfrenta tantos problemas durante sua implementação, que acabam por distanciá-lo das intenções expressas em suas páginas.

Palavras-chave: políticas públicas; implementação; execução; estratégia

ABSTRACT

The main objective of this work was to identify which, in the opinion of managements, are the main problems in the implementation of strategic projects in the State of Minas Gerais. With the reform started in 2003, called *Choque de gestão* sought a revival of planning practices. It was created a portfolio of projects that would receive priority attention and monitoring differentiated aimed at raising the chances of achieving the desired goals. However, it was observed that, despite the effort expended for the realization of these projects, only 40% of the physical targets set and 33% of planned financial goals were met. In order to further the causes that led to this result, we performed a multi-case study with three projects comprised in that portfolio priority, namely: *Integração da gestão em segurança pública*, *Implantação das unidades de atendimento integrado* e *Ampliação das redes de urgência e emergência*. During the research interviews were conducted with managers who have worked on these projects and the analysis was performed using the theories of public policy. The main problems identified were: the lack of space for technical questions of policy decisions; immediacy of results; conducting forecasting capabilities for implementation only, disregarding the need for funds for the maintenance of policies and public facilities; the no allocation of resources contained in the Annual Budget Law; communication focused on the strategic level and characterized by amateurism; limitations imposed by law for contracting and incentives for people; complexity coordination keeping in view of the multiplicity of actors; excessive prioritization of public organizations; discontinuity policy; resistance to changes in work mode proposed as a result of policies implemented; the difficulty of hiring and lack of training; and lack of trust in the relationship between technical and political. Faced with such difficulties, it is clear that there is still a long way to go until public managers from Minas Gerais implement their policies in accordance with the plans made. The solutions of these problems undergo changes in the culture of public administration, which is still guided by ancient practices such as politics, patrimonialism and even insulation of some at the expense of others. Furthermore, the numerous dysfunctions resulting bureaucratic model legislation and other sources are delayed problems that require changes. Reforms implemented in Minas Gerais seem to have generated some improvements, but still is a strategic planning document that faces many problems during their implementation, which ultimately distance him the intentions expressed in its pages.

Keywords: public policy; implementation; execution; strategy

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. REFORMA DO ESTADO	14
3. POLÍTICAS PÚBLICAS	21
3.1. O campo das políticas públicas.....	21
3.2. Conceito de políticas públicas.....	28
3.3. A formulação de políticas públicas	34
3.4. A implementação de políticas públicas.....	38
3.4.1. Estudos de primeira geração.....	40
3.4.2. Estudos de segunda geração	45
3.5. O papel da burocracia nas etapas de formulação e implementação de políticas públicas.....	49
4. CONTEXTUALIZAÇÃO: MODELO DE GESTÃO DE MINAS GERAIS	60
4.1. Reorganização das administrações direta e indireta	60
4.2. Duplo planejamento: <i>hoje para hoje e hoje para amanhã</i>	61
4.3. O escritório central de projetos - GERAES	66
5. MODELO DE ANÁLISE.....	68
6. METODOLOGIA.....	77
6.1. Projetos analisados	79
6.1.1. Segurança pública e Integração da Gestão de Segurança Pública (IGESP)	79
6.1.2. Implantação das Unidades de Atendimento Integrado (UAIs).....	81
6.1.3. Sistema de saúde e projeto de implantação de redes de urgência e emergência..	82
7. ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS	87
7.1. Integração da Gestão em Segurança Pública – IGESP.....	87
7.1.1. Estruturação da política pública.....	87
7.1.2. Recursos da política pública	96
7.1.3. Comunicação e capacidade de controle.....	101
7.1.4. Características da organização responsável pela implementação.....	104
7.1.5. Condições econômicas, sociais e políticas	109
7.1.6. Atitude dos atores responsáveis pela implementação.....	113
7.1.7. Considerações sobre o IGESP	117
7.2. Implantação das Unidades de Atendimento Integradas - UAIs	120
7.2.1. Estruturação da política pública.....	120

7.2.2.	Recursos da política pública	125
7.2.3.	Comunicação e capacidade de controle	127
7.2.4.	Característica das organizações responsáveis pela implementação.....	132
7.2.5.	Condições econômica, sociais e políticas	138
7.2.6.	Atitude dos atores responsáveis pela implementação.....	142
7.2.7.	Considerações sobre a implementação e manutenção das UAIs	147
7.3.	Ampliação das redes de urgência e emergência.....	150
7.3.1.	Estruturação da política pública.....	150
7.3.2.	Recursos da política.....	155
7.3.3.	Comunicação e capacidade de controle	157
7.3.4.	Características das organizações responsáveis pela implementação	160
7.3.5.	Condições econômicas, sociais e políticas	163
7.3.6.	Atitude dos atores responsáveis pela implementação.....	168
7.3.7.	Considerações sobre a implantação e manutenção das redes de urgência e emergência.....	171
8.	CONCLUSÕES.....	174
	REFERÊNCIAS	181
	ANEXO I - LISTA DOS ENTREVISTADOS.....	189

1. INTRODUÇÃO

Desde o início da década de 80 movimentos de reforma do setor público passaram a ocorrer em diversos países (KETTLE, 2006). Enquanto alguns autores atribuem a falência do modelo de bem-estar social como causa preponderante desses movimentos, outros apontam a globalização e o conseqüente aumento de competitividade como fator determinante (CARDOSO, 2010; PAULA, 2005; PEREIRA, 2006a, 2006b; COSTA, 2010). Às novas práticas adotadas pelo setor público como decorrência das reformas atribuiu-se a denominação de abordagem gerencial. Como implicação da adoção dessa abordagem, os Estados têm se utilizado de práticas até então voltadas para as organizações privadas, permeando-se por uma cultura empreendedora, com um código de valores e condutas que orienta a organização das atividades de forma a garantir controle, eficiência e competitividade máximos (HARVEY, citado por PAULA, 2005).

No Brasil, o movimento de reforma da administração pública ganhou força nos anos 1990, época em que o Partido da Social-Democracia Brasileira chegou ao poder e elegeu a administração pública gerencial, também denominada nova administração pública, como modelo para o gerenciamento do Estado. Luiz Carlos Bresser-Pereira assumiu a direção do Ministério da Administração e Reforma do Estado e propôs, em janeiro de 1995, o Plano Diretor de Reforma do Estado. Esse plano previa, dentre outros, que os administradores de todos os níveis (federal, estadual e municipal) utilizassem ideias, ferramentas e práticas de gestão adotadas no setor privado (PAULA, 2005, PEREIRA, 2006b).

Inserido nesse contexto de mudanças, o estado de Minas Gerais iniciou no ano de 2003 um movimento de reforma ao qual denominou *Choque de Gestão*. Uma das vertentes da reforma realizada passou pelo revigoramento das práticas de planejamento, notadamente de planejamento estratégico, e pelo estabelecimento de métodos de gestão por resultados. A estratégia¹ estadual passou a ser explicitada em um plano de *longo prazo* que, por sua vez, era desdobrado em um plano de *curto prazo* (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006). O planejamento de longo prazo, denominado Plano Mineiro de

¹ O termo estratégia é aqui compreendido como um plano no qual se determinam metas e objetivos de longo prazo de uma organização e cursos de ação e de alocação de recursos necessários para o alcance dessas metas (CHANDLER, 1962; MINTZBERG, AHLSTRAND E LAMPEL, 2000).

Desenvolvimento Integrado (PMDI), tem horizonte temporal de vinte anos e contém a estratégia estadual. Esse plano de longo prazo é desdobrado no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), que é o plano de *curto prazo*² do Estado mineiro, cujo horizonte é de quatro anos. O PPAG contém um conjunto de projetos para o alcance da estratégia e se transforma, após o devido processo legislativo, em lei estadual. Essa lei é revisada anualmente para que se confira certa flexibilidade ao planejamento criado, bem como para que os valores previstos para o investimento anual sejam readequados conforme previsão de receita.

Para que a estratégia descrita no PMDI seja atingida, é necessário que os caminhos selecionados, ou seja, que os programas e projetos³ constantes do PPAG sejam executados conforme o planejado. Esse caminho para o alcance da estratégia foi descrito por Kaplan e Norton (2008, p. 104) ao afirmarem que a implementação da estratégia ocorre por meio do alinhamento e da execução de “[...] projetos e programas de duração finita, fora das atividades operacionais rotineiras da organização, destinados a ajudar a entidade a alcançar o desempenho almejado”, bem como de programas de melhoria de processos.

Observa-se, no entanto, que a implementação das estratégias e, conseqüentemente, dos projetos não é trivial e tem se mostrado um grande desafio às organizações privadas e públicas (PRESSMAN e WILDAVSKY, 1973; AGUILAR VILLANUEVA, 1993; KAPLAN e NORTON, 2010; MINTZBERG, 2008). O Estado de Minas Gerais não foge a essa constatação e uma breve análise dos índices de execução física e financeira dos projetos estruturadores, que são os projetos relacionados aos objetivos estratégicos elencados no PMDI, aponta que, em média, 60% das metas físicas estabelecidas e 67% das metas financeiras planejadas não são atingidas, demonstrando a dificuldade de execução de sua estratégia (tabela 1 e tabela 2).

² A expressão *curto prazo* está sendo usada em destaque por se referir a um plano de quatro anos, tempo que seria considerado longo prazo na iniciativa privada. No entanto, se comparado com o plano de longo prazo no setor público mineiro, que abrange um período de vinte anos, pode-se dizer que quatro anos é curto prazo.

³ Destaca-se que o PPAG utiliza o termo *projeto* de maneira equivocada. Ao empregar esse termo, o PPAG se refere a um conjunto de projetos (denominados ações), ou seja, a um *programa*. Programa deve ser entendido, então, “[...] como um grupo de projetos relacionados gerenciados de modo coordenado para a obtenção de benefícios e controle que não estariam disponíveis se eles fossem gerenciados individualmente” (PMBOK, 2010, p. 9). Projeto, por sua vez, é definido como “[...] um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo” (PMBOK, 2010, p. 5).

Tabela 1
Número de ações de projetos estruturadores que alcançaram e que não alcançaram as metas físicas planejadas

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ações que alcançaram a meta física planejada*	nº	77	50	87	97	168	180	165	160
	%	34%	22%	34%	34%	44%	44%	46%	43%
Ações que não alcançaram a meta física planejada*	nº	150	177	167	186	211	233	196	211
	%	66%	78%	66%	66%	56%	56%	54%	57%
Total geral		227	227	254	283	379	413	361	371

* Para avaliar se uma meta física foi alcançada, considerou-se uma tolerância de 25%, tanto para cima, quanto para baixo em relação ao que estava planejado. Exemplificando, se estavam previstas a construção de 100 escolas, considerou-se que a meta foi atingida se o número de escolas construídas foi maior ou igual a 75 e menor ou igual a 125.

Fonte - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, 2012.

Tabela 2
Número de ações de projetos estruturadores que alcançaram e que não alcançaram as metas financeiras planejadas

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ações que alcançaram a meta financeira planejada*	nº	58	76	91	91	144	145	117	101
	%	26%	33%	36%	32%	38%	35%	32%	27%
Ações que não alcançaram a meta financeira planejada*	nº	169	151	163	192	235	268	244	270
	%	74%	67%	64%	68%	62%	65%	68%	73%
Total geral		227	227	254	283	379	413	361	371

* Para avaliar se uma meta financeira foi alcançada, considerou-se uma tolerância de 25%, tanto para cima, quanto para baixo em relação ao que estava planejado.

Fonte - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, 2012.

A gravidade dos fracassos na execução das políticas públicas fica ainda mais evidente quando se tem a dimensão do volume de recursos destinados aos projetos estruturadores. Somente no ano de 2012 foram 12,36 bilhões de reais, o que representa 19,38% do orçamento fiscal e 13,32% do orçamento de investimento das empresas controladas pelo estado de Minas Gerais⁴.

Essa dificuldade no alcance da estratégia, mais especificamente, a dificuldade na execução dos projetos relacionados aos objetivos estratégicos é o foco deste trabalho. Busca-se aprofundar o entendimento sobre os fatores que influenciam negativamente a

⁴ Dados retirados do *site* da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais - <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/orcamento/orcamento.asp>

implementação dos projetos estruturadores. Desse modo, a pergunta que guiará o desenvolvimento deste trabalho é **quais, na percepção dos gestores, são os principais problemas para a implementação dos projetos estruturadores do Estado de Minas Gerais e como eles influenciam sua implementação?**

A questão colocada é relevante por inúmeros motivos. Em primeiro lugar, pela contemporaneidade do tema e pela existência de lacunas no conhecimento relacionado à implementação. Os problemas de execução no setor público começaram a ser estudados apenas há cerca de trinta anos e ainda carecem de maior robustez teórica. Winter (2010) destaca a importância dos estudos nesse campo ao evidenciar que eles contribuem para a compreensão da maneira como as políticas são transformadas durante o processo de execução até – e mesmo após – o ponto de entrega. Afirma, ainda, que pesquisas nessa área são válidas, pois auxiliam no entendimento sobre as complexidades da implementação de uma política e revelam inúmeras barreiras significativas a essa fase, além de apontarem fatores que podem aumentar as chances de sucesso. Para Winter (2010) ainda é necessário que se desenvolvam mais teorias e testes. O autor afirma ser preciso mais esclarecimento conceitual e especificação de relações causais para aumentar a compreensão sobre implementação. Faria (2003; 2012) corrobora esse entendimento ao afirmar que o campo da análise de políticas públicas ainda é bastante incipiente no Brasil. Ele aponta uma quase inexistência de análises mais sistemáticas acerca dos processos de implementação, bem como uma notória carência de estudos dedicados aos processos e às metodologias de avaliação de políticas.

Além disso, o presente estudo é importante porque o atual contexto fiscal dos entes brasileiros é de escassez e as demandas sociais são inúmeras. Vive-se um período marcado por reformas e clamores populares pela elevação da eficiência no gasto público, o que torna imperiosa a realização de estudos que possam resultar em melhorias na execução das estratégias públicas e na implementação das políticas públicas.

Sendo assim, o estudo desenvolvido contribui para a elevação do conhecimento sobre a implementação de políticas públicas em Minas Gerais e, conseqüentemente, auxilia os gestores em sua difícil tarefa cotidiana de conduzir a estratégia estadual.

Cabe destacar, por fim, que a análise desse fenômeno foi feita com a utilização de teorias de políticas públicas que têm tratado de problemas de implementação desde a década de 1960, época em que os fracassos de inúmeras políticas públicas fizeram com que pesquisadores percebessem que não bastava que uma decisão fosse tomada para que

sua implementação ocorresse com sucesso. Isso porque, além da formulação política está a implementação das decisões que envolve uma complexa rede de organizações públicas e de atores públicos com seus interesses e hábitos que se encarregam de transformar as decisões em fatos (AGUILAR VILLANUEVA, 1993).

2. REFORMA DO ESTADO

Desde o início da década de 80 movimentos de reforma do setor público passaram a ocorrer em diversos países (KETTLE, 2006). Esses movimentos têm sua origem em meados da década de 70, principalmente após a crise do petróleo de 1973, momento no qual o antigo modelo de intervenção estatal começou a ser questionado. Nessa época, houve uma crise econômica que marcou o fim da prosperidade iniciada após a Segunda Grande Guerra Mundial (ABRUCIO, 2006).

O Estado dessa época se caracterizava, na área econômica, pelo modelo keynesiano, na área social, pela adoção do *welfare state*, e na área administrativa, pelo paradigma burocrático. O primeiro pilar, keynesiano, preconizava uma participação ativa do setor público na economia para que se atingisse o pleno emprego e desenvolvimento nacional. O segundo pilar direcionava a produção de políticas públicas para a área social visando garantir o atendimento das necessidades básicas da população. Por fim, o terceiro sustentáculo do modelo se pautava pela adoção da burocracia weberiana, segundo a qual, as organizações deveriam manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade (ABRUCIO, 2006). São essas as características/abordagens do Estado colocadas em xeque na década de 80.

Três fatores são apontados como estopim da crise econômica mundial iniciada na década de 70 e aprofundada na década de 80. O primeiro deles é a própria a crise fiscal. Após anos de crescimentos acelerados, os governos não tinham como financiar seus déficits, situação que se agravou com a crise fiscal e com o movimento pela redução dos tributos que surgiu na Grã Bretanha, já que os contribuintes não percebiam uma relação entre aumento de recursos governamentais e melhoria dos serviços prestados. Questionava-se, assim, o modelo que sustentava o Estado de Bem-Estar Social ou *welfare state*. O segundo fator decorria da dificuldade dos governos em atender as demandas sociais. Isso porque, além de haver muito a fazer e poucos recursos para cumprir os compromissos, existiam atores que não queriam abrir mão de benefícios, entendidos por eles como conquistas que, para os neoliberais, não passavam de privilégios. Esse contexto gerou uma crise de *ingovernabilidade*, pois os governos não estavam aptos para resolver os problemas que se apresentavam. Por fim, o terceiro fator é a globalização e as inovações tecnológicas, que transformaram a lógica do setor produtivo e afetaram o Estado. Estes perderam parte de sua força de ditar políticas

macroeconômicas após o surgimento de grandes multinacionais e após a redução do controle dos fluxos financeiros e comerciais. Ademais, foi imposto aos Estados o desafio de tornar sua economia competitiva internacionalmente, sendo que as grandes multinacionais imputavam a eles os elevados custos de produção, já que as políticas normativas de relação de trabalho, previdência e tributos são de competência dos governos (ABRUCIO, 2006; CARDOSO, 2006).

A crise do Estado impactou as organizações públicas burocráticas, pois a redução dos recursos e o aumento dos déficits resultaram na necessidade de corte de custos, principalmente com pessoal, e de elevação da eficiência governamental, o que implicava uma modificação profunda do modelo weberiano, visto como ineficiente. O Estado precisava elevar sua agilidade e sua flexibilidade para lidar com esse cenário de descapitalização e de redução de poder. Era necessário rever o modelo de administração adotado. Essa tarefa foi facilitada em função de um contexto intelectual favorável, já que emergiram teorias que criticavam veementemente as burocracias estatais. As críticas, no entanto, não se restringiam às teorias mais elaboradas; havia, no senso comum, um sentimento antiburocrático que se espalhou rapidamente. Em contraposição, acreditava-se que o setor privado tinha um modelo ideal de gestão, caracterizado pela eficiência. Faltava apenas um catalisador político para que as mudanças começassem a ocorrer, o que se deu com a vitória dos conservadores, em 1979, na Grã Bretanha e dos republicanos, em 1980, nos Estados Unidos (ABRUCIO, 2006).

No primeiro caso, o partido conservador inglês iniciou em 1970 a construção de uma plataforma para combater a crise que então se configurava. Uma vez eleita, Margaret Thatcher implementou, em um primeiro momento, um programa com medidas de caráter liberalizantes e cunho monetarista e, posteriormente, medidas organizativas e administrativas. Dentre as novas práticas adotadas pelo setor público inglês, destacam-se: descentralização do aparelho do Estado, privatização de estatais, terceirização de serviços públicos e uso de ideias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado. Programas de reforma também foram adotados, a partir de 1984, em países influenciados pelo antigo império britânico, como Austrália, Nova Zelândia e Canadá (PAULA, 2005; COSTA, 2010).

Nos Estados Unidos, não havia grandes reformas a serem realizadas no sentido liberalizante de mercados e da privatização de empresas estatais. A eleição de Ronald Reagan “[...] parecia apenas mais uma etapa no processo de alternância no poder dos

dois maiores partidos americanos” (COSTA, 2010, p. 151). As reformas se deram mais no sentido de extinguir subsídios, reduzir investimentos sociais e desregulamentar a economia por meio da eliminação de normas que inibiam a competição e protegiam mercados específicos. O grande êxito norte-americano, no entanto, se deu no plano ideológico, por meio da influência de inúmeros organismos internacionais, que passaram a adotar ideários liberais e programas de reformas. Não obstante esse sucesso, Costa (2010) observa que a administração pública norte-americana aceitou muito bem a adoção de métodos de gestão das empresas privadas, sendo celeiro de inúmeras experiências de flexibilização e inovação em gestão pública que resultaram na incorporação da ideologia gerencial ao setor público.

As novas ideias a respeito do Estado se pautavam pelas características da livre-iniciativa e do mercado na produção, circulação e distribuição da riqueza. Além disso, passou-se a adotar novas práticas gerenciais, que incluíam métodos empresariais de gestão (*management*) e avaliação de bens e serviços públicos com base em critérios de mercado.

No Brasil, o movimento de reforma da administração pública está intimamente relacionado com a formação da burocracia do País. As origens da administração pública genuinamente brasileira remetem à proclamação da independência, em 1822. Nesse período, havia uma mistura de centralismo excessivamente regulamentador e, geralmente, pouco efetivo, com patrimonialismo local, caracterizado pela privatização do espaço público. Lideranças locais, que formavam uma elite, ocupavam altos postos governamentais e sua seleção e promoção eram pautadas pelos relacionamentos pessoais de apadrinhamento (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010).

Na segunda metade do século XIX se iniciaram as primeiras reformas no sentido da burocracia weberiana, que acabaram ocorrendo em dois órgãos, quais sejam, as forças armadas e o Itamaraty. Este último, inclusive, serviu como fonte de inspiração para a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, durante o governo de Getúlio Vargas. De acordo com Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p. 39), o DASP era o “[...] órgão central do sistema de controle da administração pública brasileira e a peça-chave para a constituição de uma burocracia profissional institucionalizada, aos moldes weberianos” (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p. 39), assumindo, também, a responsabilidade pela realização de concursos públicos e pela supervisão dos processos de gestão de pessoal. Destaca-se, então, que o governo de Getúlio Vargas foi o primeiro a instituir um modelo de gestão calcado no mérito e no

profissionalismo, que atuou como “[...] o motor da expansão desenvolvimentista do Estado. [Tratou-se da] primeira estrutura burocrática weberiana destinada a produzir políticas públicas em larga escala” (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p. 36). Essa vertente modernizadora logrou êxito, resultando em avanço para a gestão pública, principalmente com medidas de centralização das compras, reorganização da administração pública, padronização de vencimentos e seleção meritocrática de servidores. Por outro lado, as mudanças propostas pelo DASP eram executadas de forma autoritária, no qual o ente federal centralizava as decisões. Em cada Estado foi criado um departamento administrativo, o *daspinho*, que era responsável pela garantia da uniformização dos *aliados* e pelo controle político e perseguição dos adversários. Com essa postura, o avanço gerencial dos governos subnacionais acabou ficando em segundo plano. Como resultado desse período, observou-se a criação de áreas blindadas da influência política, o que se denominou insulamento burocrático, que conviviam com a patronagem, característica no restante das estruturas públicas.

O segundo grande marco da reforma administrativa no Brasil se deu durante o período militar, com o Decreto-Lei n. 200, de 1967. Por meio dessa norma, buscou-se a descentralização administrativa, visando conferir maior flexibilidade gerencial aos Estados, e o fortalecimento do planejamento, por meio do estabelecimento de formas de descentralizadas de controle, do empoderamento dos órgãos de planejamento e da reformulação e criação de agências de orçamento, auditorias, compras e informações estratégicas. No entanto, apesar dos avanços, o modelo reformista do regime militar foi marcado pelo autoritarismo, fragmentação da administração, fortalecimento da administração indireta em detrimento da administração direta e centralização excessiva (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010).

Com a crise do regime autoritário e do modelo nacional-desenvolvimentista e buscando solucionar alguns dos problemas históricos acima citados, percebeu-se, na década de 1980, a necessidade de se avançar com o modelo burocrático. No entanto, o primeiro momento de redemocratização não resultou em avanços significativos dos modelos de gestão, pois havia uma excessiva preocupação em estabelecer meios que garantissem a continuidade do processo de redemocratização, uma baixa capacidade governativa e uma falta de diagnósticos precisos sobre a situação do Estado brasileiro. Apenas em 1988, com a entrada em vigor da nova Constituição da República, aconteceram mudanças substanciais. Dentre elas, são importantes para a presente pesquisa: aumento da descentralização, conferindo aos municípios e estados maior

autonomia e responsabilidades na condução das políticas públicas; e fortalecimento da profissionalização meritocrática do serviço civil, o que ocorreu por meio do processo de seleção dos servidores públicos com a universalização dos concursos públicos e a criação de planos de carreiras. No entanto, tais avanços não se concretizaram plenamente, sendo que a descentralização resultou em multiplicação exagerada de municípios, poucos incentivos à cooperação intergovernamental, urbanização inadequada e continuidade do patrimonialismo. Sobre esse ponto Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p. 57) afirmam que “[...] foi criado um federalismo compartimentalizado [...] em que há mais uma atuação autarquizada dos níveis de governo do que o estabelecimento de laços entre eles”, o que afeta diretamente os resultados das políticas públicas. Quanto ao aumento da profissionalização, acabou por resultar na elevação do corporativismo do funcionalismo público em um cenário no qual “[...] o maior incentivo ao funcionário público estava no final da carreira” (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p. 58)

Nesse contexto de mudanças, o candidato do Partido da Social-Democracia, elegeu-se como presidente e adotou a administração pública gerencial, também denominada nova administração pública, como modelo para a gestão do Estado. Luiz Carlos Bresser-Pereira assumiu a direção do Ministério da Administração e Reforma do Estado e propôs, em janeiro de 1995, o Plano Diretor de Reforma do Estado (Pdrael), contendo iniciativas que alteravam aspectos da gestão até então existente no setor público brasileiro. Os objetivos da reforma prevista nesse plano eram facilitar o ajuste fiscal no curto prazo e tornar a administração pública mais moderna e eficiente no médio prazo (PEREIRA, 2006b; COSTA, 2010; PAULA, 2005). Buscou-se, para tanto, o avanço do modelo burocrático para o modelo gerencial. Essa transição se daria em três dimensões: institucional-legal, por meio da reforma da Constituição e das leis brasileiras; cultural, via internalização de uma nova visão do que seja a administração pública; e gerencial, que é o plano no qual se concretiza a reforma (COSTA, 2010).

Para o presente trabalho importa, principalmente, esta última⁵, que tratava de “[...] pôr em prática as novas ideias gerenciais e oferecer à sociedade um serviço público efetivamente mais barato” (PEREIRA, 2006b, p. 265). Isso se daria por meio da criação de agências autônomas e da adoção de práticas gerenciais que, somadas às boas práticas burocráticas, possibilitariam o avanço da gestão pública. Para tanto, os administradores de todos os níveis (federal, estadual e municipal) deveriam utilizar

⁵ Para um debate sobre as demais dimensões vide PEREIRA (2006b) e COSTA (2010).

ideias, ferramentas e práticas de gestão adotadas no setor privado. Algumas das medidas que deveriam ser implementadas passavam pelo revigoramento das práticas de planejamento, pela adoção de iniciativas de gerenciamento de projetos, pelo aprofundamento da profissionalização da burocracia e por um maior enfoque a uma administração voltada para resultados. De acordo com Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p. 61),

[...] a despeito de certas mudanças institucionais requeridas para se chegar a esse paradigma não terem sido aprovadas, houve um “choque cultural”. Os conceitos subjacentes a essa visão foram espalhados por todo o país, com impacto muito grande para os estados e municípios, que produziram uma série de inovações governamentais nos últimos anos.

Conforme se percebe no trecho acima, o novo paradigma proposto pelo governo federal repercutiu nas demais esferas de governo. Inserido nesse contexto de reformas que se desenvolveu no Brasil, o Estado de Minas Gerais iniciou suas mudanças no ano de 2003. De acordo com o Secretário de Planejamento e Gestão da época, Antônio Augusto Junho Anastasia, o panorama estadual até o ano de 2002 era de “[...] um gravíssimo quadro fiscal, com notório déficit orçamentário existente desde 1996, pelo que faltavam recursos para todas as despesas, inclusive para o regular e tempestivo pagamento da folha de pessoal” (ANASTASIA, 2006, p. 13). A administração estadual não havia se adequado ao novo contexto econômico brasileiro, qual seja, o da estabilidade da moeda. Os métodos de gestão não avançaram e eram patentes a ineficiência do serviço público, o enfraquecimento institucional e a desmotivação dos servidores públicos. Anastasia (2006) constata que havia sérios problemas de gestão na administração pública mineira resultante, não apenas da crise fiscal, como também da forma de funcionamento obsoleta do Estado, sem condição de responder às necessidades da população.

Visando a superação do cenário crítico no qual Minas Gerais se encontrava, iniciou-se, no ano de 2003, um programa de reformas denominado *Choque de Gestão*. Tratou-se de “[...] um conjunto de medidas de rápido impacto para modificar, de vez, o padrão de comportamento da Administração estadual, imprimindo-lhe um ritmo consentâneo com a contemporaneidade própria de uma gestão eficiente, efetiva e eficaz” (ANASTASIA, 2006, p. 15). Em um primeiro momento, buscou-se o equilíbrio fiscal e, posteriormente, a elevação da qualidade do gasto e a institucionalização de uma

gestão por resultados. Para tanto, foram feitas mudanças gerenciais e institucionais que serão mais bem descritas no tópico seguinte.

Cabe fazer uma consideração antes de avançar para o próximo tópico, pois, apesar dos esforços para a melhoria do modelo de gestão existente, o que inclui a evolução do modelo burocrático, muitas das características da organização burocrática weberiana, incluindo suas disfunções, ainda persistem na administração pública brasileira e mineira (PEREIRA, 2006b; COSTA, 2012). Rezende (2002) fornece uma possível explicação ao afirmar que a reforma proposta não foi inteiramente implementada, dentre outros, em razão de seu caráter ambíguo uma vez que se pretendeu buscar o equilíbrio fiscal e a mudança institucional. Enquanto o primeiro requer aumento do controle, o segundo impulsiona as mudanças na direção da redução dos instrumentos de controle. Essa dualidade, que resultou em divergências entre atores relevantes, levando ao fracasso da reforma, será mais bem explicada no capítulo que trata da burocracia.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1. O campo das políticas públicas

Este capítulo tem como objetivo apresentar as referências teóricas que serviram de base para a construção do esquema de análise e do instrumental de coleta de dados. Além disso, visando auxiliar o leitor na compreensão dos desdobramentos, trajetórias e perspectivas da área das políticas públicas, será apresentado, abaixo, histórico sucinto do surgimento do campo, bem como alguns conceitos a ele relacionados.

A estruturação do campo das políticas públicas como disciplina acadêmica e área de conhecimento ocorreu nos Estados Unidos. Para Valencia Agudelo e Álvarez (2008), isso se deu em razão de aquele país apresentar um contexto intelectual, econômico, social e político favorável. Em primeiro lugar, havia um governo democrático estável que fomentou a criação de agências de investigação e assessoramento independentes, levando o governo norte-americano a conduzir inúmeros projetos sociais em educação, saúde e serviços públicos após a Segunda Grande Guerra Mundial. O estudo das políticas públicas surgiu, então, em um contexto que favoreceu o desenvolvimento científico. A intenção era utilizar o conhecimento desenvolvido como instrumento voltado para a explicação de problemas administrativos que eclodiram ao se tentar implementar as políticas públicas. Em segundo lugar, havia um componente ideológico. Os Estados Unidos se estruturaram administrativa e profissionalmente em uma data tardia. Foi o presidente Woodrow Wilson (1913-1921) quem fomentou o desenvolvimento das capacidades administrativas e profissionais por entender que esse era um fator importante para a nação e para o estudo das políticas públicas. Existia, durante seu governo, uma grande confiança na capacidade de a razão técnica solucionar os problemas da sociedade (VALENCIA AGUDELO e ÁLVAREZ, 2008).

É nesse contexto de relação entre governo e conhecimento que surge a proposta de Harold D. Lasswell, precursor da abordagem das ciências políticas ou *policy science*, que deu origem ao campo das políticas públicas. Os trabalhos de H. Lasswell datam do final da década de 1940 e início da década de 1950. Em um de seus artigos principais, denominado *The policy orientation*, de 1951, Lasswell defendeu a aplicação das *ciências* às questões que afetavam a governança e o governo. Sua intenção era que se

criasse uma *ciência social aplicada* ou *applied social science* que servisse para mediar acadêmicos, decisores governamentais e cidadãos. Sua ideia era fornecer soluções objetivas para problemas políticos de modo que se reduzisse a necessidade de realizar debates políticos improdutivos sobre as questões políticas urgentes do dia a dia (DELEON, 2007).

Além disso, H. Lasswell e outros pesquisadores perceberam a necessidade de interligar essa abordagem com a ética e os processos característicos da democracia, resultando na *ciência política da democracia* ou *policy sciences of democracy*, que se direcionava à produção do conhecimento necessário à melhoria das práticas democráticas (DELEON, 2007).

En síntesis, las ciencias políticas constituyen una empresa teórico-práctica que propende a la solución de problemas en aras de mejorar la decisión política, por consiguiente, una empresa contextual y comprometida con los valores de la democracia liberal (VALENCIA AGUDELO e ÁLVAREZ, 2008).⁶

No entanto, apesar de a proposta de se estudar cientificamente as políticas públicas em conjunto com a comunidade acadêmica para aconselhar os *policy makers* ser recente, os conceitos utilizados por essa abordagem não são completamente novos. Desde os antigos sistemas políticos havia pessoas que aconselhavam os decisores políticos, mas sem o rigor de um estudo sistematizado como o proposto por H. Lasswell (DELEON, 2007).

Conforme constata Deleon (2007), já no século XX, se assistiu ao início dos estudos acadêmicos das questões de relevância pública, que passaram a se utilizar das disciplinas de ciência política e administração pública. Posteriormente, as perspectivas da ciência política e da administração pública se estenderam para a arena pública, assim como aspectos relevantes do direito, da história, da sociologia, da psicologia, da saúde pública e da antropologia. A abordagem das ciências políticas, no entanto, distinguiu-se das demais por adotar três características: 1) serem explicitamente orientadas para problemas, buscando auxiliar na solução dos problemas públicos; 2) serem multidisciplinares, tendo em vista que os problemas sociais e políticos têm várias facetas que se relacionam com inúmeras disciplinas acadêmicas; 3) se orientarem para

⁶ Em suma, as ciências políticas se constituem em uma empreitada teórico-prática que busca a solução de problemas a fim de melhorar a decisão política, portanto, uma empreitada contextual e comprometida com os valores da democracia liberal (Tradução do autor da dissertação)

valores, sendo que, em muitos casos, os temas abordados se relacionam com a ética democrática e a dignidade humana.

Mudando-se do desenvolvimento acadêmico das ciências políticas para o ambiente em que ocorria sua aplicação, as *policy sciences* passaram a integrar os departamentos governamentais norte-americanos nos anos 60. Praticamente todos os escritórios federais tinham um setor de análise de políticas públicas e, ao observar a proliferação desses setores, vários estados seguiram a mesma direção. Os presidentes da década de 1960, em especial John F. Kennedy e Lyndon B. Johnson, contribuíram para o desenvolvimento das políticas públicas ao realizarem inúmeros programas sociais envolvendo analistas e acadêmicos (VALENCIA AGUDELO e ÁLVAREZ, 2008). De acordo com John (1999), a ampliação do escopo de atuação dos estados do oeste norte americano durante a década de 60 resultou na necessidade da criação de procedimentos e agências para a gestão dos programas sociais que estavam emergindo. Aguilar Villanueva (1993) retrata o ambiente de confiança que pairava na América do Norte durante o governo de Lyndon B. Johnson, cujo início se deu em 1964, ao afirmar que havia um ambiente favorável política e financeiramente para a realização de políticas públicas. A tradicional resistência dos conservadores à intervenção estatal havia cedido lugar às demandas dos liberais, que defendiam a realização de reformas sociais e entendiam que o governo deveria ser o protagonista desse movimento. Tudo isso chamou a atenção dos cientistas sociais, que passaram a se interessar por estudar questões antes deixadas em segundo plano. Acreditava-se que, assim como havia sido possível desenvolver uma tecnologia para colocar o homem na lua, as ações públicas poderiam solucionar de maneira definitiva os problemas sociais. Esse otimismo, associado à ampliação do escopo de atuação e aos estímulos públicos, levou cientistas à crença de que pesquisas poderiam contribuir para o sucesso das ações realizadas pelos governos. Observou-se, assim, uma ampla e determinante participação de acadêmicos e intelectuais no desenho de inúmeras políticas públicas. Os governantes estavam ávidos para implementar soluções inovadoras que resolvessem os problemas existentes (AGUILAR VILLANUEVA, 1993; JOHN, 1999).

No entanto, apesar de todos os esforços e financiamentos em políticas públicas ocorridos nos anos 60, a maioria delas não alcançou os objetivos almejados. Em alguns casos, os efeitos foram opostos aos desejados. As avaliações que começaram a ser realizadas indicavam atrasos, descumprimentos, ineficiência, desproporção entre investimentos e resultados e dificuldades de execução dentre outros problemas.

Percebeu-se que muitas das dificuldades enfrentadas ocorriam mais na etapa de execução das políticas públicas do que na fase de sua elaboração (AGUILAR VILLANUEVA, 1993; JOHN, 1999). Williams citado por Aguilar Villanueva (1993, p. 26) explica que se observou que “[...] a implementação não é o breve interlúdio entre uma brilhante ideia e oferta de um serviço”. Descobriu-se, então, que não era suficiente que houvesse leis e políticas públicas bem formuladas para que o êxito fosse alcançado. Como consequência dos inúmeros fracassos, o ambiente favorável desapareceu, o consenso em torno das ideias liberais deixou de existir e a decepção tomou conta de pesquisadores e entusiastas (AGUILAR VILLANUEVA, 1993).

Buscando compreender os motivos das políticas falharem, pesquisadores começaram a desenvolver modelos e teorias que fossem capazes de explicar os fracassos. Como os problemas relacionados às políticas públicas são complexos e de difícil solução, o interesse pelo tema cresceu enormemente durante as décadas de 1970 e 1980 (JOHN, 1999). Os primeiros estudos sobre implementação de políticas públicas versavam sobre o não cumprimento de objetivos, os atrasos e os custos excessivos. Aguilar Villanueva (1993, p. 31) enfatiza que “para nenhum autor as razões do fracasso das políticas públicas sociais foram de ordem moral, corrupção, mentira, preguiça, irresponsabilidade [...] de funcionários com de alta ou baixa hierarquia”⁷. As razões apontadas eram de ordem político-administrativa e as explicações foram inúmeras. Sobre a diversidade de explicações para os fenômenos que envolvem as políticas públicas Faria (2003, p. 22) chama atenção para a existência de diversas perspectivas ao afirmar que “há hoje uma Babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que buscam dar inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas [...]”.

Visando organizar os paradigmas existentes, John (1999) propôs a existência de cinco vertentes analíticas na área de políticas públicas. A primeira delas é a institucional, segundo a qual, organizações políticas são as responsáveis pelas decisões e resultados das políticas públicas. A segunda foca em grupos e redes, defendendo a ideia de que as redes e as relações entre atores determinam os resultados alcançados pelas políticas públicas. A terceira abordagem prevê que fatores socioeconômicos determinam as decisões dos atores envolvidos nas políticas públicas, afetando seus resultados. De acordo com a quarta perspectiva, denominada de escolha racional, as

⁷ Original em espanhol

preferências e as barganhas entre os diversos atores explicam os resultados das políticas públicas. Por fim, a quinta destaca o papel das ideias e do conhecimento ao explicitar que as ideias exercem influência independentemente (ou anteriormente) dos interesses nas políticas públicas. A vertente dos grupos e redes será abordada com maior profundidade a seguir por contribuir para o marco de análise e para aos objetivos pretendidos neste trabalho⁸.

Na década 1950 surgiram vários estudos que focaram a compreensão dos grupos e sua influência nas políticas públicas, visto que as instituições passaram a ser insuficientes para explicar a diversidade de mudanças nos relacionamentos políticos. Percebeu-se que as decisões não eram tomadas apenas em um gabinete presidencial ou no congresso, mas que as políticas emergiam como resultado de padrões informais de associação. Grupos formulam políticas e definem agenda; tentam influenciar as decisões do legislativo e do executivo; participam das decisões sobre a implementação; e, em geral, implementam as políticas. Desse modo, constatou-se a necessidade de os governos e de as burocracias aprenderem a lidar com os grupos, importantes fontes de políticas públicas. Eles passaram a ser vistos como repositórios de conhecimento, como possíveis auxiliares na legitimação de políticas públicas e como atores que, ao cooperarem com a implementação, elevariam a chance de sucesso de uma política (JOHN, 1999).

A metáfora das redes tem sido utilizada para descrever e tentar explicar as relações entre os tomadores de decisões considerando que eles atuam em inúmeras arenas de políticas públicas. De acordo com essa abordagem, os diferentes tipos de relação entre grupos representativos, burocratas, políticos e outros participantes da tomada de decisões representam as diversas maneiras pelas quais os sistemas políticos processam as políticas. Nesse enfoque, as relações entre os decisores é mais relevante do que o efeito da própria organização no processo político. A importância da política de grupos refletiu a fraqueza das instituições políticas e sua separação da vida econômica e social. Enquanto os governos se valem de seu poder para propor ideias e mudanças e o legislativo se ancora em promulgação de normas que afetam as políticas, os burocratas precisam dos grupos para formular e implementar as políticas, o que demonstra a complexidade do mundo real (JOHN, 1999).

⁸ Para um aprofundamento sobre as demais abordagens, vide John (2007).

A abordagem de redes ou *networks* se originou de uma mudança na maneira pela qual os analistas de políticas norte-americanos entendiam as políticas governamentais. Ao estudar as ações de atores envolvidos no setor da agricultura, Theodore Lowi, em 1964, criou a metáfora de um *triângulo de ferro*, cujos vértices seriam os comitês do congresso, representando o Poder Legislativo, as agências públicas, representando o Poder Executivo, e os grupos de produtores, que eram os grupos de interesse. Os três conjuntos de atores desempenhavam papéis relevantes no processo de tomada de decisões e mantinham fortes relacionamentos entre si, mas outros tomadores de decisões, incluindo outros do executivo e do legislativo, não eram envolvidos nas decisões. Esse subsistema, com poucos decisores dominando a formulação de políticas públicas, era estável, ou seja, outros atores não conseguiam participar, seja pela falta de interesse, seja porque eram excluídos (JOHN, 1999).

A expressão *triângulo de ferro* se popularizou apenas na década de 1970, apesar de o conhecimento sobre a elaboração de políticas públicas ter surgido, nos Estados Unidos, por meio de estudos de casos realizados durante as décadas de 1950 e 1960. Com o passar do tempo a expressão passou a ser criticada por adotar uma forma simplista de compreender a realidade da elaboração das políticas. Hecló, citado por John (1999, p. 79), afirma que “[...] the iron cage is not so much wrong as disastrously incomplete⁹”. Isso porque o número de atores que participam dos processos de uma política pública é muito grande e não confere sustentação ao conceito proposto (JOHN, 1999).

As mudanças ocorridas na década de 1960 romperam com a estabilidade desse subsistema. A emergência de novos valores (como as questões voltadas para o meio ambiente), o questionamento da autoridade e a perda das certezas e do otimismo em resolver os problemas das políticas públicas resultaram na derrocada dos consensos sobre o poder dos grupos produtores e da prática burocrática governamental. Ao invés de *triângulos de ferro*, passou-se a defender a existência de redes ou *teias de influência*¹⁰. Para John (1999), se, de fato, houve um mundo fechado na elaboração das políticas públicas, ele deu lugar a uma complexa realidade em que existem inúmeros

⁹ “o triângulo de ferro é tão errado quanto desastrosamente incompleto” (tradução do autor da dissertação).

¹⁰ Uma evolução do *triângulo de ferro* é proposta por Cerny (2001) ao incluir os mercados financeiros globais e as instituições financeiras internacionais como o quarto vértice e os atores não governamentais como o quinto, formando um *pentágono de ouro*.

atores (lobistas, experts, analistas de políticas públicas, administradores etc) conectados por relações abertas e frouxas (JOHN, 1999). De acordo com Faria (2003, p. 25),

[...] como é amplamente reconhecido, o desenvolvimento da análise de políticas públicas, no âmbito da ciência política, consagrou o conceito “triângulo de ferro” quando da superação das perspectivas pluralistas inicialmente prevalentes, destacando processos de formação de políticas muitas vezes monopolizados por políticos, burocratas e grupos de interesse. Contudo, pelo menos desde o final da década de 1970, sendo marcos os trabalhos de Heclo (1978) e de Richardson e Jordan (1979), vem se difundindo rapidamente a noção de que esses processos envolvem freqüentemente uma multiplicidade de atores, sobretudo após a aceleração dos processos de globalização.

Para Heclo (1974), as noções de *triângulo de ferro* e de subgovernos presumem a existência de pequenos círculos de participantes que obtiveram sucesso em se tornar autônomos. Por outro lado, a visão de redes ou *issue networks* compreendem um grande número de participantes com variados graus de comprometimento e dependência uns dos outros em seu ambiente. Além disso, enquanto nos *triângulos de ferro* os grupos de participantes são estáveis e controlam as políticas com base em interesses econômicos, na perspectiva de *issue networks* os participantes entram e saem constantemente da rede, não havendo um controle específico das políticas desenvolvidas.

É importante que se note que a perspectiva das redes enfatiza a pluralidade de atores e suas relações no processo de elaboração de políticas públicas. Em geral, os diversos participantes de uma rede são interdependentes, pois perseguem objetivos comuns que dependem de outros atores para serem alcançados. Cada política pública tem seu próprio emaranhado de atores, se estrutura por meio de seus próprios canais institucionalizados e segue uma dinâmica distinta na qual pode predominar o conflito ou o consenso em torno de objetivos ou estratégias (ESCOBAR, 2008).

Todo esse movimento de desenvolvimento da área de políticas públicas se refletiu em terras brasileiras. Arretche (2003) e Faria (2012) constatam que, nos últimos anos, os estudos na área de políticas públicas cresceram muito no Brasil. O aumento do interesse por essa temática está vinculado às recentes mudanças da sociedade brasileira. Isso porque os programas governamentais, em decorrência da competição eleitoral, da autonomia dos governos e das reformas gerenciais, têm sofrido um intenso processo de inovação e experimentação. Além disso, a ampliação das oportunidades de participação em diversas políticas setoriais “[...] despertaram não apenas uma enorme curiosidade sobre os ‘micro’ mecanismos de funcionamento do Estado brasileiro, como também

revelaram o grande desconhecimento sobre sua operação e impacto efetivo” (ARRETCHE, 2003, p. 7). No entanto, apesar desse aumento nos números de pesquisas, Faria (2003; 2012) entende que o campo da análise de políticas públicas, principalmente a implementação, ainda é bastante incipiente no Brasil e necessita de mais estudos. Como já evidenciado anteriormente, o presente trabalho tratará com mais profundidade da implementação de políticas públicas, tema que está incluso na área de conhecimento referente à análise de políticas públicas¹¹. No próximo tópico será apresentada a definição da expressão *política pública* que será utilizada no restante deste estudo.

3.2. Conceito de políticas públicas

Na literatura inúmeros são os conceitos existentes sobre políticas públicas (GUERRERO, 1993; CAVALCANTI, 2007). De acordo com Souza (2006, p. 24) “[...] não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública”. Hedo, citado por Aguilar Villanueva (1993), evidencia que uma definição de política pública resulta de uma construção que seleciona, destaca, articula e integra certos elementos de seu processo.

La política no es un fenómeno que se autodefina, sino una categoría analítica. Es el análisis el que identifica su contenido, no los dichos del decisor de la política ni las piezas de la legislación o de la administración. No hay tal cosa como un dato evidente e inequívoco que constituya la política y que se encuentre en el mundo a la espera de ser descubierto. [...] La política existe no por intuición sino por interrogación de los fenómenos políticos (HEDO apud AGUILAR VILLANUEVA, 1993, p. 22).¹²

A literatura sobre políticas públicas é vasta em definições para essa expressão, motivo pelo qual o presente trabalho apresentará abaixo algumas acepções de políticas públicas visando delimitar o conceito que será adotado no restante do estudo.

¹¹ A expressão *análise de políticas públicas* é utilizada para se referir a uma área diversa da análise para políticas públicas. “Esta distinção é importante porque chama a atenção para a análise de políticas como uma atividade acadêmica preocupada primariamente com o avanço da compreensão e, também, para a análise de políticas como uma atividade aplicada preocupada principalmente em contribuir à solução de problemas sociais” (HAM e HILL, 1993, p. 18).

¹² A política não é um fenômeno que se autodefine, mas uma categoria analítica. É a análise que identifica seu conteúdo e não o que dizem o responsável pela decisão política, a legislação ou a administração. Não há tal coisa como um dado evidente e inequívoco que constitui a política e que está no mundo esperando para ser descoberto. [...] A política existe não por intuição, mas pelas interrogações sobre os fenômenos políticos (Tradução do autor da dissertação).

Para Heclo (1972) a expressão *política pública* se relaciona, tanto ao que é intencionalmente perseguido, quanto ao resultado decorrente da intenção pretendida. Desse modo, ela deve ser identificada, não apenas por seus objetivos, mas também pela conduta realizada para o alcance desses objetivos. Assim, uma política pode ser utilmente considerada mais como um curso de ação ou inação do que como decisões ou ações específicas.

Anderson (1984, p. 6) tem entendimento semelhante ao definir política pública como “[...] o curso intencional de ação que é seguido por um ator ou um conjunto de atores ao tratar um problema ou assunto de interesse”.¹³ Esse conceito de política pública volta sua atenção ao que de fato é feito, bem como ao que se propõe e se quer. Deve-se notar que não se trata apenas de uma decisão, que é uma mera seleção entre alternativas, mas de um processo composto por inúmeras decisões, ações e não ações.

Inspirado em Subirats e Hogwood e Gunn, Aguilar Villanueva (1993, p. 22), apresenta um resumo dos diversos significados da expressão *política pública* ao afirmar que,

[...] política puede denotar varias cosas: un campo de actividad gubernamental (política de salud, educativa, comercial), un propósito general a realizar (política de empleo estable para los jóvenes), una situación social deseada (política de restauración de los centros históricos, contra el tabaquismo, de seguridad), una propuesta de acción específica (política de reforestación de los parques nacionales, política de alfabetización de adultos), la norma o las normas que existen para una determinada problemática (política ecológica, energética, urbana), el conjunto de objetivos y programas de acción que tiene el gobierno en un campo de cuestiones (política de productividad agrícola, de exportación, de lucha contra la pobreza extrema). O bien, la política como producto y resultado de una específica actividad gubernamental, el comportamiento gubernamental de hecho (la política habitacional ha logrado construir n número de casas y departamentos, la política de empleo ha creado n puestos de trabajo), el impacto real de la actividad gubernamental (disminución del crimen urbano, aumento de la terminación del ciclo de estudios básicos, descenso de los precios al consumidor, reducción de la inflación), el modelo teórico o la tecnología aplicable en que descansa una iniciativa gubernamental (política de energía, política de ingresos regresiva, política de ajuste y estabilización).¹⁴

¹³ Original em inglês

¹⁴ [...] política pode denotar várias coisas: um campo de atividade governamental (política de saúde, educacional, comercial), um objetivo a ser feito (política de emprego estável para os jovens), uma situação social desejada (política de restauração de centros históricos, contra o tabagismo, de segurança), uma proposta de ação específica (política de reflorestamento de parques nacionais, política de alfabetização de adultos), a norma ou as normas que existem para um determinado problema (política ambiental, energética, urbana), o conjunto objetivos e programas de ação que o governo tem para responder a questões de um determinado campo (política agrícola, de exportação, de combate à extrema pobreza). Ou a política como produto e resultado de uma atividade governamental específica, o comportamento já adotado pelo governo (a política habitacional construiu n casas e apartamentos, a política de emprego criou n postos de trabalho), o impacto real da atividade governamental (diminuição

Alguns componentes comuns identificados a todos os conceitos são: 1) o institucional, uma vez que a política é elaborada ou decidida por uma autoridade formal legalmente constituída, dentro de suas competências sendo, por isso, vinculante a toda a sociedade; 2) o decisório, pois as políticas públicas são um conjunto de decisões relacionadas aos fins e meios, de longo ou curto alcance, em uma determinada situação e como resposta a problemas e necessidades; 3) o comportamental e propositivo, já que implica uma ação ou uma não ação, mas que, em regra, se configura em uma sequência de ações e não somente uma. Refletem, assim, comportamentos intencionais e planejados em que mesmo a não ação é resultado de uma deliberação por não atuar frente a um problema público; 4) causal, porque são os produtos das ações que têm efeitos nos sistemas político e social (AGUILAR VILLANUEVA, 1993).

Ham e Hill (1993) destacam alguns aspectos decorrentes do fato de as políticas públicas envolverem uma teia de decisões. Primeiramente, deve-se atentar que a cadeia de decisões vai muito além do processo de formulação inicial e resulta em considerável complexidade às políticas públicas. Em segundo lugar, o entendimento da política será melhor se se considerar, não apenas uma decisão, mas o conjunto de decisões que foram tomadas. O terceiro aspecto se refere ao caráter dinâmico das políticas tendo-se em vista que elas mudam com o passar do tempo, de forma incremental ou radical, fazendo com que as intenções iniciais possam se alterar. O quarto ponto se vincula à importância da não decisão no contexto da análise de políticas públicas.

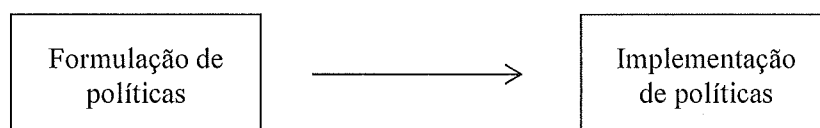
Uma definição adequada para os propósitos do presente estudo é apresentada por Jenkins, *apud* Ham e Hill (1993, p. 26), para quem política pública é “[...] um conjunto de decisões inter-relacionadas [...] concernindo a seleção de metas e os meios de alcançá-las dentro de uma situação especificada [...]”. Assim, política pública abrange as inúmeras deliberações voltadas para o alcance de determinados objetivos selecionados e a escolha dos meios necessários para sua realização, tudo isso, levando-se em conta os destinatários dessas decisões. Essa concepção aborda a política pública como um processo que ocorre por meio de um conjunto de decisões que estão relacionadas.

da criminalidade urbana, aumentando no número de conclusões no ensino básico, redução de preços ao consumidor, redução da inflação), o modelo teórico ou a tecnologia aplicável que sustenta uma iniciativa governamental (política energética, política de renda regressiva, política de ajuste e estabilização). (tradução do autor da dissertação).

A visão processual de políticas públicas foi um avanço em relação à visão clássica, segundo a qual, as políticas públicas são compostas apenas pelas etapas de formulação e implementação. Acreditava-se que havia um fluxo unidirecional no qual a formulação precederia a implementação. De acordo com esse paradigma, em um primeiro momento, metas e recursos necessários para seu alcance seriam definidos para, em seguida, ocorrer a execução das atividades estipuladas. Os problemas de implementação eram vistos como desvios, já que se partia do pressuposto de que seria possível assegurar fidelidade ao que foi proposto inicialmente. De acordo com Silva e Melo (2000, p. 5),

[...] essa visão clássica do ciclo de política (*policy cycle*) não considera os aspectos relativos à implementação e seus efeitos retroalimentadores sobre a formulação da política. Em outras palavras não considera o *policy cycle* como um processo. A implementação é entendida, fundamentalmente, como um jogo de uma só rodada onde a ação governamental, expressa em programas ou projetos de intervenção, é implementada de cima para baixo (*top down*).

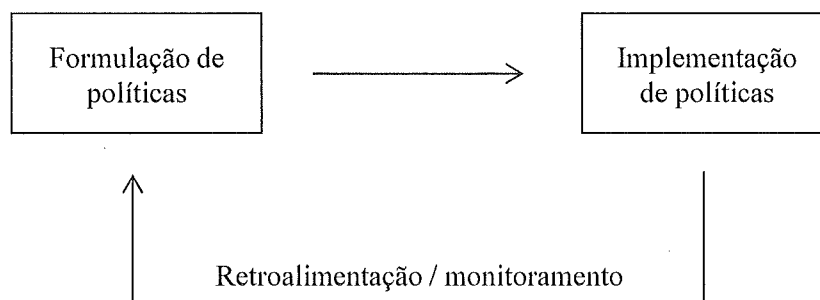
Figura 1 - Visão clássica do ciclo de políticas públicas



Fonte - SILVA e MELO, 2000, p. 5.

Um avanço em relação a esse paradigma foi a percepção do ciclo de políticas públicas como um processo. Pode-se dizer que essa visão processual progrediu em dois momentos. No primeiro deles, foram incorporadas as vicissitudes da implementação nas análises das políticas públicas de modo que se passou a incluir o monitoramento e a avaliação como fases que propiciariam a correção de desvios em relação ao planejado e a retroalimentação da formulação.

Figura 2 - A visão do ciclo de políticas públicas como um processo linear



Fonte - SILVA e MELO, 2000, p. 6.

Apesar de ter evoluído com o entendimento sobre as políticas, a visão processual linear conferiu excessiva importância à etapa da formulação em detrimento das demais etapas. Admitiu-se que a formulação era pouco problemática, pois acreditava-se que os diagnósticos eram precisos, que não havia deficiências de informações para o planejamento e que os modelos causais adotados eram válidos. Essa perspectiva pressupunha uma visão ingênua e irrealista do funcionamento da administração pública ao considerá-la um “[...] mecanismo operativo perfeito, onde seria possível assegurar a fidelidade da implementação ao desenho proposto inicialmente” (SILVA e MELO, 2000, p. 8).

O segundo momento do paradigma processual, ampliou a compreensão sobre o ciclo das políticas públicas ao percebê-lo como um “[...] complexo processo analítico e político que não tem início ou fim e cujas fronteiras são incertas” (LINDBLOM, 1968, p. 4). Nele prevaleceriam a troca, a negociação e barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos. Silva e Melo (2000, p. 9) afirmam se tratar de “[...] um jogo entre implementadores onde papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam, e os recursos entre atores são objetos de barganha”. Os antigos pressupostos foram trocados por outros, quais sejam: as limitações cognitivas dos formuladores de políticas, fruto da complexidade dos fenômenos sociais; a impossibilidade de se preverem as contingências que afetam o ambiente no qual as políticas se inserem; a ampla discricionariedade dos implementadores como espaço para alteração dos planos e programas e a consideração de que os indivíduos expressam suas preferências pessoais nos processos de tomada de decisões. Além disso, característica marcante desse novo paradigma é o fato de a implementação não ser uma mera etapa que ocorre após a formulação e seguindo tudo o que é prescrito nela. A implementação é entendida como processo autônomo, não no sentido de estar isolado, mas porque nela decisões importantes são tomadas e não apenas *implementadas*. Em outras palavras, formulação e implementação são processos interligados, e o ciclo de políticas públicas apresenta certa indistinção entre formuladores e implementadores. Sob essa ótica a formulação também ocorre durante a implementação, pois esta implica tomada de decisões que constantemente orientam as políticas.

Sendo assim, percebe-se que não há clara distinção entre os que implementam e os que formulam. Mais do que isso, além de não se poder considerar os atores e suas ações de forma isolada, admite-se a existência de uma pluralidade de agentes, cada qual detentor de uma parcela de poder, ou seja, da capacidade de influir nas políticas

públicas. Esses diversos atores compõem uma complexa rede na qual ocorrem interações que impactam os processos das políticas públicas.

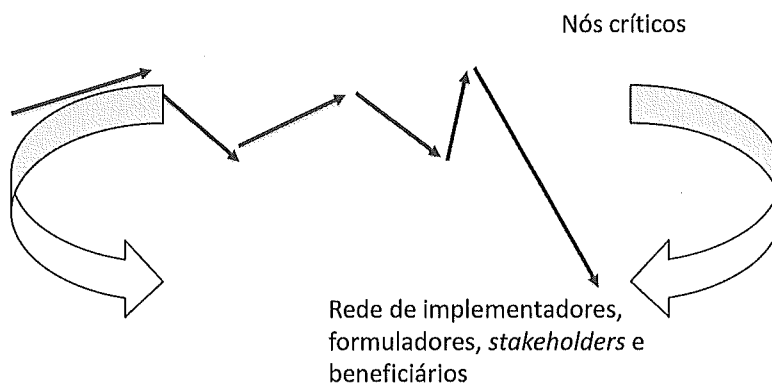
Uma rede de políticas públicas ou *policy network* pode ser definida como

[...] um conjunto relativamente estável de relações não hierárquicas e interdependentes que ligam diversos atores, cujos interesses sobre determinada política pública são comuns, e que trocam recursos com vistas a atingir esses interesses comuns, ao reconhecerem que a cooperação é a melhor maneira de se alcançar os objetivos comuns (BORZEL, 1997, p.1).

A rede é um tipo específico de relacionamento direto e indireto, o qual conecta atores que podem ser indivíduos, coletividades ou organizações. Cada um desses atores, que é entendido como um nó da rede, tem algum atributo que o identifica como uma unidade dessa rede. De acordo com Knocke e Kuklinski (1993), isso quer dizer que eles compartilham algum propósito, ou que são membros de classes equivalentes, sendo que a estrutura de relações entre os atores e a localização dos indivíduos na rede pode ter consequências no comportamento e nas atitudes tanto dos demais indivíduos, quanto da rede como um todo. Desse modo, “[...] a construção de políticas é entendida como resultando da cooperação, ou da não cooperação, entre partes interdependentes com interesses, racionalidades e estratégias diferentes e conflitantes” (NASCIMENTO, 2007, p. 46). Esse entendimento resulta na percepção da necessidade de que o desenho das políticas seja feito com a participação das inúmeras partes interessadas, conferindo, assim, sentimento de pertencimento da política pública, o que dá maior sustentação e legitimidade à política (SILVA e MELO, 2000).

O *policy cycle* nessa perspectiva [...], não pode ser concebido de forma simples e linear, nem pode, por definição, possuir um ponto de partida claramente definido. Ele é melhor representado por redes complexas de formuladores, implementadores, stakeholders e beneficiários que dão sustentação a política; e por “nós” críticos. Esses “nós” ou “elos críticos” representam os pontos no tempo onde questões referidas ao processo de sustentação política dos programas, de coordenação interinstitucional e de capacidade de mobilizar recursos institucionais se conjugam. Nesse momento de conjugação se produz uma espécie de “crise”, concretizada no processo de tomada de uma decisão crítica por um ator estratégico, cujo desenlace impele o programa em uma direção nova (SILVA e MELO, 2000, p. 13).

Figura 3 - A implementação como jogo



Fonte - SILVA e MELO, 2000, p. 14, adaptado pelo autor da dissertação

Em que pese o ciclo de políticas públicas não ocorrer de forma compartimentada e linear, sua divisão em etapas que se estendem por um determinado período de tempo tem grande valor analítico na medida em que possibilita a decomposição do objeto de estudo em elementos empíricos menores sem que se perca a visão do conjunto. Esse estudo, seguindo a proposição feita por Muniz (1997), considera a existência de três fases, quais sejam, formulação, implementação e análise das políticas públicas. Para os propósitos do presente trabalho, optou-se pelo aprofundamento das etapas de formulação e implementação de políticas públicas, o que é feito nos próximos capítulos.

3.3. A formulação de políticas públicas

“Muitas das primeiras tentativas no sentido de oferecer uma explicação a respeito de como os tomadores de decisão se comportam quando confrontados com um problema basearam-se no conceito de *racionalidade*” (SAASA, 2006, p. 224). Acreditava-se que as decisões eram tomadas por atores conscientes de um problema, que definiriam metas a serem alcançadas, analisariam as diversas alternativas e as consequências de sua implementação e selecionariam a mais adequada para o alcance da meta definida (LINDBLUM, 1959; ETZIONI, 2006). Esse ator racional seria, assim, capaz de identificar e compreender as preferências dos cidadãos, em matéria de valor, e de selecionar aquela que melhor atenderia aos requisitos de sua sociedade. Adotava-se o pressuposto da eficiência, segundo o qual, a quantificação numérica seria possível, assim como o emprego de indicadores e a realização de análises que garantiriam uma escolha racional. Além disso, os fins deveriam ser determinados antes que se

estabelecessem os meios para atingi-los. Desse modo, os tomadores de decisões deveriam chegar a um consenso em relação à meta a ser perquirida para, posteriormente, se determinar a ação que seria adotada (SAASA, 2006). O enfoque racional foi duramente criticado por Herbert Simon e por Charles E. Lindblom.

Para Simon (1965), não era possível que se previssem todas as alternativas e suas consequências no momento da tomada de decisão. Isso porque os decisores precisam lidar com fatores como escassez de tempo, existência de metas múltiplas e conflitantes, assimetria informacional, multiplicidade de interesses dentre inúmeros outros que tornam impossível a análise de todas as variáveis que envolvem o processo decisório. Apesar disso, Simon (1965) entendia que a racionalidade poderia ser maximizada até um ponto satisfatório por meio da criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadrassem o comportamento dos atores e modelassem seu comportamento na direção de resultados desejados (SOUZA, 2006).

Lindblom (1959), por sua vez, em seu artigo *The science of muddling through*, propõe uma abordagem incremental. Para ele, a escolha racional descrita por Simon não retrata o comportamento efetivo das pessoas, o comportamento que se dá no dia a dia. Frente a todas as restrições existentes (informação, conhecimento, tempo etc), buscar a racionalidade da melhor escolha pode ser uma atitude plausível, porém inviável. Principalmente quando se trata de um setor tão complexo como o público, no qual as decisões se dão em um contexto de informações assimétricas, em que não é possível fazer cálculos e avaliar as inúmeras opções de ação. As consequências dos caminhos selecionados não podem ser integralmente previstas e as relações causais muitas vezes não são capazes de guiar as escolhas (LINDBLOM, 1959).

For complex problems, the first of these two approaches is of course impossible [o modelo racional]. Although such an approach can be described, it cannot be practiced except for relatively simple problems and even then only in a somewhat modified form. It assumes intellectual capacities and sources of information that men simply do not possess, and it is even more absurd as an approach to policy when the time and money that can be allocated to a policy problem is limited, as is always the case. Of particular importance to public administrators is the fact that public agencies are in effect usually instructed not to practice the first method. That is to say, their prescribed functions and constraints - the politically or legally possible - restrict their attention to relatively few values and relatively few alternative policies among the countless alternatives that might be imagined. It is the second method that is practiced [o incremental] (LINDBLOM, 1959, p. 80).¹⁵

¹⁵ Para problemas complexos, a primeira dessas duas abordagens é, naturalmente, impossível [o modelo racional]. Embora tal abordagem possa ser descrita, não pode ser aplicada, a não ser para problemas relativamente simples e, mesmo assim, apenas de maneira modificada. Ela assume capacidades

De acordo com a perspectiva incremental, “[...] os responsáveis pela formulação de políticas públicas jamais se esquadrinham até chegar à política mais eficiente; eles se detêm assim que surge uma opção que funcione” (SAASA, 2006, p. 225). Ao invés de se traçarem as metas para posteriormente se escolherem os meios, os fins são determinados em função dos meios existentes, o que leva a uma escolha simultânea de valores e políticas (SAASA, 2006).

A formulação de uma política pública ocorre por meio da comparação e análise de políticas semelhantes já realizadas, pois as decisões a serem tomadas não são inéditas. Elas estão inseridas em um contexto histórico de decisões no qual é possível analisar os sucessos e fracassos já alcançados. Desse modo, a formulação ocorre com comparações sucessivas, não necessitando de um complexo sistema teórico que explique a causalidade de todos os problemas empíricos enfrentados pelos governos (AGUILAR VILLANUEVA, 1993). Sendo assim,

Para los propósitos de la elaboración de políticas se requiere conocer sólo las consecuencias de los aspectos en los que cada política difiere. Para esta aspiración mucho más modesta, no se requiere teoría, aunque puede ser de gran ayuda. Se puede proceder a aislar las probables diferencias examinando las consecuencias diversas que resultarían respecto de las consecuencias de las políticas pasadas. Es un programa viable porque sus observaciones pueden basarse en una larga secuencia de cambios incrementales (LINDBLUM, citado por AGUILAR VILLANUEVA, 1993, p. 49).¹⁶

Em um contexto no qual não é possível calcular quais são as consequências exatas das decisões que serão adotadas, o mais racional para um governo é corrigir de forma limitada e sucessivamente as decisões incorretas do passado. Isso resulta em um constante e gradual processo de revisão de políticas públicas. O incrementalismo pode, então, ser encarado como uma estratégia de aprendizagem coletiva e solução de problemas públicos (AGUILAR VILLANUEVA, 1993).

intelectuais e fontes de informação que os homens simplesmente não possuem e é ainda mais absurda como abordagem política quando se leva em consideração que o tempo e o dinheiro que podem ser alocados em um problema são limitados, como sempre é o caso. De particular importância para os administradores públicos é o fato de os organismos públicos serem, geralmente, orientados a não praticar o primeiro método. Ou seja, suas atribuições e suas restrições – políticas ou legais - limitam sua atenção para poucos valores e para poucas alternativas políticas dentre as inúmeras alternativas que podem ser imaginadas. É o segundo método o praticado [o incremental]. (Tradução do autor da dissertação)

¹⁶ Para fins de elaboração das políticas é necessário conhecer apenas as consequências relacionadas aos aspectos que se diferem em cada política. Para essa aspiração mais modesta, a teoria não é necessária, mas pode ser útil. Podem-se isolar as prováveis diferenças por meio do exame das diversas consequências que resultaram de políticas passadas. É uma proposta viável porque as suas observações podem se basear em uma longa sequência de variações incrementais. (Tradução do autor da dissertação).

Posto que as políticas públicas são fruto de decisões incrementais, Lindblom (1959) explica que as interações sociais, também chamadas de políticas, acabam por substituir o processo de análise na escolha das políticas públicas que serão utilizadas para solucionar os problemas incluídos na agenda. No entanto, mesmo substituindo a análise, a interação política necessita dela tendo em vista sua importância para as negociações.

Es "un instrumento de control de los demás en la interacción política" y "un instrumento de persuasión". En efecto, los participantes en una política mejoran su desempeño en las controversias y transacciones políticas, si para la exposición y defensa de su posición se apoyan en análisis de situaciones, acciones y tendencias. Los resultados y argumentos del análisis ayudan a sustentar más informada y rigurosamente la propia posición, así como a ofrecer evidencia contraria a los opositores y debilitar sus posiciones; ayudan también a persuadir a adversarios o a convencer a reticentes con correlaciones o inferencias aceptadas (AGUILAR VILLANUEVA, 1993, p. 54).¹⁷

Para Lindblom (2007), o incrementalismo reduz os riscos das controvérsias políticas e auxilia na manutenção do consenso porque não resulta em mudanças bruscas e porque torna complexa a percepção de todas as mudanças que serão adotadas, dificultando a visão de todo o cenário. O autor chama a atenção para o fato de o incrementalismo não ser sinônimo de lentidão decisória e não poder ser taxado de conservadorismo. Afirma que uma rápida sequência de pequenas decisões pode resultar em uma alteração drástica do *status quo*, mais do que uma grande e única mudança. De forma diversa dos grandes passos, as ações incrementais podem acontecer rapidamente pelo simples motivo de serem incrementais, não provocando grandes antagonismos ou paralisias típicas de ações de mudanças drásticas. Sobre esse aspecto, Van Meter e Van Horn (1992) destacam a importância de analisar a magnitude das mudanças provocadas pelas políticas públicas. Para eles, deve-se atentar para o grau na qual a política a ser implementada difere das políticas anteriores, bem como para a magnitude das mudanças que ocorrerão nas próprias organizações e nas relações dos grupos afetados. Quanto maior as mudanças a serem realizadas, maior a complexidade de se conseguir consenso em relação as metas que serão perseguidas.

¹⁷ É "um instrumento de controle dos outros na interação política" e "um instrumento de persuasão." Na verdade, os participantes de uma política melhoram seu desempenho com as controvérsias e transações políticas se, para a exposição e defesa de sua posição, se apoiam na análise de situações, ações e tendências. Os resultados e os argumentos da análise auxiliam a sustentar o posicionamento, bem como a oferecer evidências contrárias aos adversários e a enfraquecer suas posições; também ajudam a persuadir ou convencer adversários relutantes com correlações ou inferências aceitas. (Tradução do autor da dissertação).

A abordagem incremental nega que as políticas de uma sociedade possam ser governadas por uma instituição central de uma sociedade, capaz de expressar o bem coletivo. As políticas são percebidas, então, como fruto da negociação de inúmeros atores. A boa decisão é aquela que decorre da decisão das inúmeras partes interessadas nas políticas e leva em consideração a opinião dos atores que podem alterar o curso de ação planejado (ETZIONI, 2006). Desse modo, ao invés de existirem altos decisores que definem o que os burocratas de baixo nível hierárquico e outros atores devem fazer para implementar uma política pública, há inúmeros *policy-makers* que interagem constantemente (JOHN, 1999).

Uma vez que a decisão sobre o que será feito é tomada e o escopo do trabalho a ser executado está desenhado, parte-se para a implementação da política, que será tratada no tópico seguinte.

3.4. A implementação¹⁸ de políticas públicas

Os primeiros estudos sobre a implementação de políticas públicas se pautaram pelo pessimismo, fruto dos inúmeros insucessos alcançados desde a década de 60 nos Estados Unidos. Havia entendimento de que atrasos, defeitos, conflitos e distorções, dentre outros problemas, eram inerentes à execução das políticas públicas. O maior mérito desses trabalhos pioneiros está em se atentar para o déficit resultante da atuação governamental e em atribuí-lo como consequência, principalmente, de problemas de implementação. Passou-se, assim, a perceber que se preocupar em demasia com as decisões iniciais e com a formulação das políticas não era suficiente para que resultados positivos fossem alcançados. A execução não ocorreria como uma consequência lógica e simples dessa etapa (AGUILAR VILLANUEVA, 1993). Conforme Hargrove (1975) explica, era necessário buscar o *elo perdido* ou *the missing link* entre a intenção dos tomadores de decisões e o impacto das políticas públicas.

Muitas foram as causas apontadas para os fracassos das políticas públicas. Uma corrente afirmava ser um problema de decisão governamental. Nesse caso, bastaria preveni-la ou repará-la. Tratava-se de se conseguir formular e desenhar uma boa política pública. Por outro lado, estudos apontavam que os insucessos estavam relacionados à

¹⁸ Neste trabalho, os termos implementação e execução são utilizados como sinônimos.

execução das decisões. Sob essa perspectiva, os fatores determinantes seriam a desorganização das agências, problemas de processos de rotina, incompetência técnica ou apatia dos agentes dentre outros. A atenção deveria se concentrar, então, na direção e no controle da execução (AGUILAR VILLANUEVA, 1993).

A divisão entre formulação e implementação resultava no entendimento da realidade de forma mecânica, segundo a qual, haveria uma decisão política que seria seguida por um simples trabalho de administração. Sobre essa problemática Lindblom, citado por Aguilar Villanueva (1993, p. 34), elucida que

[...] en principio algunos actos administrativos simplemente ejecutan una decisión política previa. Si es así, nos podemos olvidar de ellos por cuanto no forman parte del policymaking. Sin embargo, la mayor parte de los actos administrativos o quizá todos ellos hacen política y cambian la política al intentar implementarla. En este caso debemos analizar la implementación como parte del policymaking.¹⁹

Desse modo, ao se perceber que as decisões, supostamente racionais, não se transformariam em programas que seriam executados de maneira automática, seguindo-se exatamente o que foi planejado, houve uma tendência a se enxergar o processo de implementação como distinto do processo de formulação, o que impactou os estudos iniciais (HAM e HILL, 1993). Nota-se, no entanto, que a implementação não se configura em uma mera etapa posterior à formulação. De acordo com Silva e Melo (2000), conflitos interjurisdicionais entre órgãos e instituições, brechas e ambiguidades legais, omissões de normas operacionais, além de outros fatores permitem que os executores de políticas tomem decisões relevantes para seu sucesso ou insucesso. Sendo um espaço que implica tomada de decisões, a implementação além de constantemente orientar novas políticas, constitui-se em fonte de informações para a formulação de novas políticas públicas (SILVA e MELO, 2000).

Perspectivas mais recentes têm sugerido uma busca pela superação da distinção entre formuladores e implementadores como forma de elevar as chances de que as políticas públicas sejam executadas de forma assertiva. A abordagem de redes de implementação tem ganhado espaço e pressupõe que as políticas públicas são implementadas por uma coletividade de agentes públicos e, em inúmeros casos, por

¹⁹ Em princípio, algumas ações administrativas simplesmente executam uma decisão política prévia. Se é assim, podemos esquecê-las, porque elas não fazem parte da formulação de políticas. No entanto, a maioria dos atos administrativos, ou talvez todos eles, fazem política e mudam a política para tentar implementá-la. Neste caso, devemos analisar a implementação como parte da formulação de políticas. (Tradução do autor da dissertação).

agentes não governamentais. Sob essa perspectiva, o ciclo de políticas públicas não se dá de forma simples e linear e não tem um ponto de partida claramente definido. Ele acontece por meio de complexas redes de formuladores, implementadores e outras partes interessadas que conferem sustentação política (JOHN, 1999).

Frente a esse entendimento, o conceito de implementação adotado neste trabalho seguirá a proposta de Rein e Rabinovitz (1992) para quem implementação expressa a declaração das preferências dos governos, que é mediada por vários atores e que geram um processo caracterizado por relações de poder e negociações recíprocas. Considerando essa definição,

[...] tendremos que concluir que los actores deben tener em cuenta la existencia de tres imperativos potencialmente conflictivos entre sí: el imperativo legal de cumplir con la exigencia legislativa, el imperativo racional burocrático de realizar lo que sea defendible en términos racionales y el imperativo consensual de facilitar el acuerdo entre las partes contendientes interesadas en el resultado y con posibilidades de ejercer influencia²⁰ (REIN e RABINOVITZ, 1992, p. 149).

Aguilar Villanueva (1992) divide os trabalhos sobre implementação em duas gerações, quais sejam: os pioneiros e seus estudos exploratórios e os estudos de segunda geração, com suas estratégias de pesquisa de cima para baixo e de baixo para cima²¹.

3.4.1. Estudos de primeira geração

Na primeira geração, merecem destaque os estudos de caso de Martha Derthick (1972) e de Pressman e Wildavsky (1973) e o trabalho de Eugene Bardach (1977).

Aguilar Villanueva (1993) aponta o estudo de Martha Derthick, de 1972, intitulado *New towns in town: why a federal program failed* como pioneiro na área de implementação. A autora realizou um estudo de caso sobre uma política de habitação ocorrida durante o governo do presidente norte-americano Lyndon Johnson que

²⁰ [...] temos de concluir que os atores deveriam levar em conta a existência de três imperativos potencialmente conflitantes entre si: a obrigação legal de cumprir a exigência legislativa, o imperativo burocrático racional de fazer o que é defensável em termos racionais e o imperativo consensual de facilitar o acordo entre as partes interessadas no resultado que possuem possibilidade de influenciá-lo.

²¹ Há autores, como Perez (2010) e Winter (2010), que defendem a existência de três gerações, sendo que os precursores da terceira geração são Malcom Gogging e James Lester. O presente estudo se restringirá à proposta de Aguilar Villanueva (1993) por ser suficiente para o alcance de seus propósitos.

objetivava melhorar as condições de vida e de habitação de pessoas pobres de sete áreas urbanas. Para tanto, o governo federal cedeu terras e concedeu incentivos para que os governos locais se responsabilizassem pela implementação do programa de habitação. Após quatro anos não havia ocorrido praticamente nenhum progresso nas cidades escolhidas - San Antonio, New Bedford, San Francisco, Washington, D.C., Atlanta, Louisville e Clinton Township - e o programa foi considerado um fracasso. Como causas desse fracasso, Derthick (1972) apontou a pequena influência em nível local do governo federal e a estipulação de objetivos extremamente audaciosos. O trabalho problematizou de forma precursora o motivo de os programas federais falharem ao evidenciar as dificuldades de relacionamento entre diferentes entes federados. Inaugurou-se um novo campo de conhecimento e, conseqüentemente, o começo de buscas por novas respostas.

Pressman e Wildavsky (1973) são considerados os primeiros autores a elaborar conceitos e teorias sobre implementação. Eles tentaram compreender o motivo de políticas públicas que dispunham, desde seu início, de consenso, disponibilidade de recursos, critérios legislativos claros e compatíveis e oposição inexistente, dentre outros, falharem. A hipótese era de que, nesses casos, os problemas de implementação seriam as causas mais prováveis dos fracassos. Para os dois estudiosos, a implementação consistia na “[...] capacidade de estabelecer ligações subseqüentes na cadeia causal de modo a obter os resultados desejados” (PRESSMAN e WILDAVSKY, 1973, p. xxiii).

O trabalho de Pressman e Wildavsky (1973) se insere em um contexto de pessimismo, fruto das promessas exaltadas e esperanças frustradas dos programas de reformas sociais dos anos sessenta. De acordo com Ham e Hill (1993), os estudos dessa época estavam preocupados com a descoberta de que muitas coisas falham entre a formulação das políticas e a entrega final de seus resultados. Esse parece ser o motivo que levou Pressman e Wildavsky (1973) a colocarem o seguinte subtítulo em seu livro: *How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all*²².

Pressman e Wildavsky (1973) realizaram um estudo de caso sobre um programa de desenvolvimento econômico federal para a redução do desemprego entre grupos étnicos minoritários em Oakland. A taxa de desemprego na cidade era de 8,4%, mais do

²² Como grandes expectativas em Washington são frustradas em Oakland; ou porque é surpreendente que programas federais funcionem. (Tradução do autor da dissertação).

que o dobro da média nacional. A hipótese era de que novos empregos destinados às minorias seriam criados se o governo federal aportasse recursos para que empresas privadas contratassem minorias. O projeto inicial previa um investimento de cerca de 23 milhões de dólares e esperava-se que a implementação dos projetos previstos resultasse na criação de 2.200 empregos diretos e outros indiretos. Além disso, acreditava-se que um empréstimo para o fomento das atividades empresariais no valor de 1.600.000 dólares geraria mais 800 novos empregos, totalizando 3.000 postos de trabalho (PRESSMAN e WILDAVSKY, 1973).

O início da implementação dependia da ocorrência de *condições iniciais*, expressão definida por Pressman e Wildavsky (1973) como os consensos sobre os objetivos, recursos e instrumentos da política. Essas condições determinariam e restringiriam os cursos de ação possíveis, uma vez que apenas as ações congruentes com as orientações definidas e compatíveis com o emprego dos recursos e instrumentos selecionados seriam as passíveis de utilização. A implementação seria, assim, “[...] el conjunto de las acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y concatenar que, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales, se considera tendrán como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto y preferido²³” (AGUILAR VILLANUEVA, 1993, p. 45).

O esquema conceitual utilizado pelos autores para sua análise segue a sequência: condições iniciais, ações voltadas para a implementação, efeitos esperados alcançados. A implementação é a capacidade para realizar as consequências previstas depois das condições iniciais terem sido cumpridas. No caso de Oakland, as condições iniciais eram o consenso em torno da geração de emprego para as minorias e os financiamentos federais disponíveis para as empresas privadas interessadas. A implementação é a sequência de ações programadas (cadeia de causalidade), incluindo a participação de inúmeros atores e as várias operações necessárias para, por meio da realização de meios específicos (financiamento e subsídios públicos), atingir o objetivo definido, que é a criação de emprego para minorias (AGUILAR VILLANUEVA, 1993).

Os autores supuseram que não havia fatores iniciais que impactavam negativamente o sucesso da política pública. Os objetivos eram claros e consistentes, havia recurso disponível para o projeto, consenso sobre os meios empregados e

²³ [...] o conjunto de ações selecionadas, formuladas e implementadas que, caso sigam a direção prevista e empreguem a capacidade produtiva das condições iniciais, resultarão nos efeitos planejados (Tradução do autor da dissertação).

capacidade técnica para a execução. No entanto, decorridos três anos de seu início, apenas 3 milhões de dólares haviam sido gastos, sendo que uma parte desse recurso foi utilizada para a construção do acesso ao coliseu e o restante para o pagamento de taxas aos arquitetos. Os financiamentos e subsídios públicos haviam sumido completamente e os resultados de criação de emprego para as minorias eram desapontadores. A partir desse desolador panorama os autores buscaram compreender os motivos que levaram ao fracasso da política pública (PRESSMAN e WILDAVSKY, 1973).

A *complexidade da ação conjunta* foi identificada como principal problema de implementação da política pública investigada. De acordo com Winter (2010),

[...] nesse caso – como em muitos outros – os atores dos governos federal, regional, estadual e municipal, bem como os tribunais, os grupos de interesse afetados, as empresas privadas e a mídia tinham participação na implementação de uma política. Os problemas de implementação eram ampliados não só pelos muitos atores, como pelos diversos pontos de decisão e veto que deviam ser comumente aprovados durante o processo. Embora tenham provavelmente exacerbado a falta de conflito em seu caso, Pressman e Wildavsky demonstraram de modo convincente que apenas as perspectivas, as prioridades e os horizontes de tempo ligeiramente diferentes entre múltiplos atores, cada qual com sua missão em decisões repetidas e sequenciais, poderiam causar atraso, distorção e até fracassos na implementação de uma política (WINTER, 2010, p. 210).

Conforme se nota, um ponto crucial para o sucesso das políticas públicas é a maneira como os inúmeros atores que participam de uma determinada política se relacionam. Inúmeros indivíduos e organizações intervêm nas políticas por diversas razões e com diferentes graus de comprometimento. As consequências dessa multiplicidade de atuação são variadas e podem ser danosas aos propósitos almejados. Isso porque, ainda que a maior parte das contribuições dos numerosos atores envolvidos com a política pública estejam voltadas para sua melhoria, suas especificidades (prioridades, urgências, maneiras de atuar, perfil profissional, conhecimento técnico etc) frequentemente resultam em conflitos, mal entendidos, confusões e atrasos que, mesmo que pequenos, são devastadores. Assim, as particularidades de cada ator acabam por resultar na perda do foco e na tentativa de adaptar os meios e os fins à especificidade de cada parte interessada.

Outro aspecto relevante é a multiplicidade de *pontos de decisão* e de *pontos de déficit*. “Cada vez que for necessário um ato de concordância para que o projeto possa prosseguir, nós chamaremos de ponto de decisão. Cada caso em que um participante em separado deve consentir, nós chamaremos de ponto de déficit” (PRESSMAN e

WILDAVSKY, 1973, p. xxiv). Dessa maneira, todo processo de implementação tem inúmeras decisões, que se dão de forma coletiva, e cada decisão tem inúmeros pontos de déficit, que ocorrem por meio de atores individuais que têm a capacidade de vetar alguma decisão. Caso uma decisão conjunta não seja tomada, o projeto não poderá seguir adiante. Sobre esse fato Ham e Hill (1993, p. 137) afirmam que,

[...] seguramente, grande parte da análise presente no livro de Pressman e Wildavsky refere-se ao grau em que a implementação bem-sucedida depende das interrelações entre diferentes organizações e departamentos em nível local. Eles argumentam que se uma ação depende de um certo número de elos em uma cadeia de implementação, então o grau requerido de cooperação entre agências para estabelecer estas ligações tem que ser perto de 100 por cento. Desta forma, é possível evitar uma situação em que uma quantidade de pequenos déficits se acumula até levar a um grande fracasso. Eles introduzem, assim, a idéia de déficit de implementação e sugerem que a implementação possa ser analisada matematicamente desta maneira.

Seguindo com os estudos pioneiros, outro importante trabalho desse período foi desenvolvido por Eugene Bardach, em 1977, e denominado *Implementation games*. O autor queria construir uma concepção precisa do processo de implementação antes de tentar compreender seus problemas e especular sobre o que se deve fazer para combatê-los. O foco do estudo estava nos aspectos conflitantes da implementação, considerando-a como uma continuação do jogo político iniciado durante a etapa de adoção da política (WINTER, 2010). De acordo com Bardach (1977), a implementação pode ser comparada ao processo de montagem de uma máquina na qual cada peça se encontra com uma pessoa diferente e independente. A única forma de fazer com que todos cooperem seria por meio da persuasão e da negociação. Sob essa perspectiva, percebe-se que o processo é altamente politizado e resulta em um jogo político. Por jogo político entendem-se as estratégias e as técnicas de interação por meio das quais atores independentes se relacionam reciprocamente, já que cada um deles dispõe de algum recurso necessário à realização da política. Em outras palavras, são as estratégias e táticas que os atores, com seus interesses e poderes, utilizam nas relações com a finalidade de ganhar controle sobre os elementos que compõem um programa de implementação de uma política e que estão sob domínio de outros atores independentes.

El proceso de implementación se caracteriza por el maniobrar de muchos actores semiautónomos, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del programa y tenerlos bajo su control, intentando al mismo tiempo extraer las mejores ventajas de otros actores que también buscan tener

acceso a elementos que les den el control (BARDACH citado por AGUILAR VILLANUEVA, 1993, p. 63).²⁴

O jogo político pode resultar em quatro efeitos negativos, a saber: o primeiro deles é o desvio de recursos que deveriam ser utilizados nas etapas da política; o segundo é a distorção dos objetivos definidos para a política; o terceiro é a resistência aos esforços explícitos e institucionalizados para se controlar administrativamente as condutas; o quarto é o elevado desgaste pessoal e político que ocorre em função dos jogos, sendo que a energia dissipada poderia ser utilizada em ações construtivas do programa. Bardach (1977) analisa, então, os diversos tipos de jogos que os inúmeros atores aplicam no processo de implementação para atender a interesses próprios, concluindo que esses jogos tendem a desviar a implementação das metas legislativas (WINTER, 2010).

A revisão desses três autores é relevante, pois chama a atenção para três pontos cruciais para a implementação: a relação interorganizacional, principalmente quando se levam em conta políticas públicas que demandam a participação de entes diferentes; os déficits de implementação, que decorrem da existência de múltiplos atores, cada qual com uma parcela da decisão, sendo que uma longa cadeia decisória eleva as chances de complicações durante a implementação; e o jogo político existente na implementação de uma política pública, que demanda persuasão e negociação para que a relação entre os diversos interesses não resultem na sua paralisação.

3.4.2. Estudos de segunda geração

A década de 1980 foi marcada pelo desenvolvimento dos estudos de segunda geração, que buscaram a construção de modelos teóricos ou estruturas de análise capazes de guiar a análise empírica. Os trabalhos dessa época, em geral, podem ser agrupados em duas perspectivas distintas, a saber, a *de cima para baixo (top-down)* e a *de baixo para cima (bottom-up)*.

²⁴ O processo de implementação se caracteriza por manobras de muitos atores semiautônomos, cada qual buscando acessar elementos do programa e tê-los sob seu controle, ao mesmo tempo em que buscam extrair as melhores vantagens dos outros atores que também estão buscando acesso a elementos que lhes deem o controle. (Tradução do autor da dissertação).

A perspectiva de cima para baixo está baseada na distinção entre as etapas de formulação e implementação sendo esta última entendida como a execução de ações que se destinam ao alcance de objetivos previamente estabelecidos pelos decisores políticos. As decisões são implementadas seguindo o sentido descendente da estrutura hierárquica, e o ponto de partida está, na maioria das vezes, nos tomadores de decisões dos níveis mais altos. A regra geral dessa perspectiva é que a formulação sempre antecede a implementação.

Pressman e Wildavsky (1973, p. xxi-xxii) parecem ter posicionamento semelhante, pois afirmam que,

[...] implementation, to us, means just what Webster and Roget say it does: to carry out, accomplish, fulfill, produce, complete. But what is it that is being implemented? A policy, naturally. There must be something out there prior to implementation; otherwise there would be nothing to move toward in the process of implementation. A verb like “implement” must have an object like “policy”. But policies normally contain both goals and the means for achieving them. [...] There must be a starting point. If no action is begun, implementation cannot take place. There also must be an end point. Implementation cannot succeed or fail without a goal against which to judge it.²⁵

Para se diferenciar política de implementação, Pressman e Wildavsky (1973) sugerem que a definição de política deve considerar a implementação. Mas não qualquer tipo de implementação. Apenas aquelas que têm um início e um fim bem definidos.

A percepção de que a implementação pressupõe uma ação anterior, qual seja, a formulação, leva a questões como: “[...] quem é o formulador?; quem é o tomador de decisões?; quem é o implementador?; se não estiverem integrados em um único ator, é necessário identificar a variedade de atores envolvidos”. (HILL, 2007, p. 64). Além disso, deve-se atentar para quem ostenta maior legitimidade: formuladores ou implementadores.

De acordo com a visão *top-down*, o fracasso no alcance dos resultados planejados é atribuído a problemas existentes na etapa de implementação, o que exige

²⁵ Implementação, para nós, significa exatamente o que Webster e Roget dizem que é: realizar, terminar, cumprir, produzir, completar. Mas o que está sendo implementado? Uma política, naturalmente. Deve haver algo antes da implementação; caso contrário, não haveria nada a ser feito no processo de implementação. Um verbo como *implementar* deve ter um objeto como *política*. Mas as políticas normalmente contêm ambos, objetivos e meios para alcançá-los. [...] É necessário existir um ponto de partida. Se nenhuma ação for iniciada, a implementação não acontecerá. Também deve haver um ponto final. A implementação não pode ter sucesso ou falhar sem um objetivo a ser verificado. (Tradução do autor da dissertação).

os formuladores de qualquer ônus. Os problemas de implementação, por sua vez, são imputados à intervenção de múltiplos atores, à desordem das organizações, ao comportamento irresponsável dos implementadores, à resistência frente aos regulamentos e ao baixo desempenho dentre outros. Por outro lado, a solução para os problemas apresentados está focada no estabelecimento de mecanismos de controle, dentre os quais, podem-se citar a adoção de regras e sanções, a contratação de supervisores, o estabelecimento de incentivos etc., cuja finalidade é garantir a fidelidade e a conformidade dos operadores com os objetivos almejados pelos governos (AGUILAR VILLANUEVA, 1993).

Além de ser criticada por adotar uma visão compartimentalizada, essa abordagem é rechaçada porque a separação entre formuladores e implementadores pode servir de estratagema para que políticas simbólicas sejam elaboradas pelos políticos sem que se tenha a real intenção de que elas se concretizem. Ademais, os implementadores podem ser vistos como responsáveis por problemas, inconsistências e por soluções impopulares, já que não participam do processo original de estruturação das políticas. O que, inclusive, é providencial para os políticos que formulam políticas simbólicas. Winter (2010) acrescenta, ainda, que alguns críticos afirmavam que esse modelo é ingênuo e irreal porque confere exagerada ênfase à capacidade dos proponentes de uma política em estruturar sua implementação, mas ignoram a capacidade dos oponentes de interferir nesse processo de estruturação.

Já a corrente que defende o modelo de baixo para cima ou *bottom-up*, preocupa-se mais com o ponto de interface da política pública com o cidadão. Cientes de que os *trabalhadores de nível de rua*²⁶ são tomadores de decisões cruciais e da dificuldade de controlar suas ações, essa corrente voltou sua atenção para a influência da equipe de linha de frente na realização da política pública. Estes trabalhadores têm grande discricionariedade em sua atuação cotidiana e acabam se tornando *policymakers*. As tarefas que devem realizar se pautam por direcionamentos políticos e leis que os obrigam a se adaptar constantemente em seu ambiente de trabalho, bem como exigem ajustes importantes em suas habilidades e condutas pessoais e em grupo. Por outro lado, não recebem informações precisas sobre metas, prioridades e procedimentos e, não raramente, não recebem o devido reconhecimento e não são remunerados adequadamente. Além disso, muitas vezes não dispõem dos devidos recursos materiais,

²⁶ Alusão ao termo *street level bureaucrats*, cunhado por Lipsky, em 1976

humanos e organizacionais para a realização das complexas tarefas designadas. Todo esse cenário, de imprecisão dos fins e limitação dos recursos disponíveis frente às pressões político-administrativas, resulta em uma atuação altamente discricionária e na necessidade de inventar esquemas de condutas cotidianas que possibilitem controlar o fluxo de demandas e lidar com as pressões sofridas. Acabam, assim, por rotinizar procedimentos, racionalizar serviços, determinar prioridades, modificar objetivos e limitar o acesso a alguns serviços (AGUILAR VILLANUEVA, 1993; HILL, 2007).

Ao adotar essa perspectiva, Hill (2007) explica que os pesquisadores, para compreenderem o relacionamento entre política e ação, devem atentar para a complexidade e a dinâmica das interações entre os indivíduos e grupos que buscam implementar as políticas públicas, aqueles de quem as políticas dependem e aqueles cujos interesses são afetados pelas propostas de mudança. Propõe, então, que a atenção se volte para os órgãos em si e suas interações, bem como para a identificação de quem parece estar influenciando o que, como e por quê.

Hill (2007) sugere uma discussão para além das abordagens *de cima para baixo* e *de baixo para cima* ao explicitar que, em ambas, haverá uma tentativa de atores para se controlar previamente a etapa da implementação. Sendo assim, sugere que a análise da implementação atente para três pontos: o primeiro é a imposição das regras a terceiros; o segundo trata da estruturação da discricionariedade e da autonomia dos atores; o último perpassa a questão da hierarquia e da legitimidade. O autor afirma, ainda, que uma abordagem realista para o exame da implementação deve considerar os seguintes fatos,

- A implementação envolve complexas interações intra-organizacionais;
- A análise dessas interações deve nos levar a questões sobre negociação entre atores quase autônomos;
- Essa autonomia pode estar vinculada a reivindicações de legitimidade que enfatizam a recalcitrância, as deficiências e os déficits;
- Essas complexidades precisam ser vistas como contidas dentro de diferentes sistemas de políticas nacionais ou transnacionais que influenciam os jogos realizados e as legitimidades reclamadas (HILL, 2007, p. 85).

Winter (2010) ressalta que ambas as perspectivas desempenham papéis importantes no processo de implementação. No entanto, o embate entre elas não é proveitoso, pois cada qual tende a ignorar o ponto de vista do outro. Elmore, citado por Winter (2010, p. 214),

[...] recomenda o uso tanto de mapeamento descendente (*forward mapping*) – que é essencialmente uma análise de cima para baixo - quanto do mapeamento ascendente. Ele argumenta que os planejadores de políticas necessitam levar em consideração os instrumentos e os recursos que têm disponíveis (mapeamento descendente), bem como a estrutura de incentivos do grupo-alvo e a capacidade dos burocratas de nível de rua de mudar o equilíbrio desses incentivos, para afetar a situação problemática do grupo-alvo (mapeamento ascendente) [também denominado *backward mapping*].

Considerando o objetivo desta pesquisa em compreender as dificuldades de implementação, optou-se por utilizar elementos de ambas as abordagens, sendo que o maior enfoque em uma ou outra se dará conforme a estrutura da política pública que esteja sendo analisada. Desse modo, uma política que tenha se iniciado de cima e que seja direcionada por metas claras tendo maior ênfase na cadeia decisória e nas relações hierárquicas será analisada com ênfase no modelo *top-down*. Por outro lado, políticas que tenham grande participação de burocratas de nível de rua e apresentem maiores indefinições serão analisadas mais pelas relações entre os implementadores, considerando-se sua discricionariedade, controle de atuação e as rotinas e regras estabelecidas, características do modelo *bottom-up*.

Levando-se em conta, então, o ciclo de políticas públicas e suas complexidades, até o momento, buscou-se criar embasamento para a compreensão da formulação e da implementação. Para tanto, foram explicadas as teorias que embasam a formulação, como os modelos racional, racional limitado e incremental, bem como algumas teorias que auxiliam na compreensão da implementação, como os estudos de primeira e segunda gerações.

Contudo, a análise da implementação deve considerar, não apenas a formulação e o papel dos implementadores, mas a influência da organização no processo de execução de uma política pública. Por esse motivo, o próximo capítulo abordará o modelo dominante de estruturação das organizações públicas brasileiras, qual seja, a burocracia e seus impactos na formulação e implementação das políticas públicas.

3.5. O papel da burocracia nas etapas de formulação e implementação de políticas públicas

Conforme anteriormente mencionado, o setor público brasileiro, e também o mineiro, vem passando por um processo de reforma em seu modelo de gestão. Não

obstante esse fenômeno, muitas das características da organização burocrática weberiana, incluindo suas disfunções, ainda persistem na administração pública (PEREIRA, 2006b; COSTA, 2010). De acordo com Rezende (2002), uma possível explicação para esse fato foi o caráter ambíguo da reforma brasileira, que pretendia elevar a performance do aparato burocrático por meio de ações voltadas para o ajuste fiscal e para a mudança institucional, o que acabou por resultar em *clivagem dos interesses dos atores estratégicos*, que detinham grande poder decisório na arena da reforma, em razão das diversas percepções sobre a relação entre controle e performance. Enquanto os atores que vinculavam ajuste fiscal com performance entendiam que o controle sobre a burocracia deveria ser aumentado, os que relacionavam mudança institucional com performance defendiam que menos controle burocrático deveria ser adotado. Esse conflito de interesses acabou por dificultar a cooperação dos atores estratégicos, levando a problemas de implementação da reforma que buscou a evolução do modelo burocrático para o modelo gerencial no Brasil.

A burocracia foi associada a “[...] sistemas sociais relativamente avançados [e que se configurava em] fator de eficiência econômica e ingrediente indispensável de toda associação democrática” (GUERREIRO RAMOS, 1966, p. 254). Para Weber (2012, p. 59) “[...] a burocracia é o meio de transformar a ‘ação comunitária’ em uma ‘ação societária’ organizada racionalmente”. É exatamente esse o conceito de burocracia que será considerado neste trabalho, qual seja o de “uma estrutura social na qual a direção das atividades coletivas fica a cargo de um aparelho impessoal hierarquicamente organizado, que deve agir segundo critérios impessoais e métodos racionais” (MOTTA, 1986, p. 7).

Por meio dos escritos de Weber (2004), percebe-se que o modelo de organização burocrática, quando comparado com os demais modelos existentes, teria superioridade técnica sobre qualquer outra forma, conforme ressaltado no trecho abaixo.

[...] a relação entre um mecanismo burocrático plenamente desenvolvido e as outras formas é análoga à relação entre uma máquina e os métodos não-mecânicos de produção de bens. Precisão, rapidez, univocidade, conhecimento da documentação, continuidade, discricção, uniformidade, subordinação rigorosa, diminuição de atritos e custos materiais e pessoais alcançam o ótimo numa administração rigorosamente burocrática (especialmente monocrática) exercida por funcionários individuais treinados, em comparação a todas as formas colegiais ou exercidas como atividade honorária ou acessória (WEBER, 2004, p. 212).

De acordo com Weber (2004), nas organizações burocráticas rege o princípio da hierarquia de cargos, por meio do qual se evidenciam as relações de mando e subordinação; as competências são distribuídas conforme leis que normatizam os cargos existentes e que explicitam os deveres a serem cumpridos; as decisões e os processos são documentados em atas, memorandos, ofícios e comunicados, prevalecendo o formalismo; o modo de agir e de trabalhar se dá de acordo com regras gerais, mais ou menos fixas e mais ou menos abrangentes, que podem ser aprendidas; há grande especialização da atividade desempenhada, o que ocorre devido ao alto grau de hierarquização dos departamentos.

Hall (1963), ao analisar a literatura sobre burocracia, avança um pouco na caracterização das organizações burocráticas e destaca seis dimensões que são apontadas mais frequentemente na literatura como estando presentes em organizações com alto grau de burocratização, quais sejam: hierarquia de autoridade bem definida, divisão do trabalho baseada na especialização funcional, presença de um sistema de regras contendo a especificação de direitos e deveres para cada cargo, existência de um sistema de procedimentos para regulamentar as situações no trabalho, impessoalidade nas relações interpessoais e promoção e seleção de empregados com base em competências técnicas.

A dimensão da hierarquia da autoridade resulta em um sistema de subordinação organizado, no qual funcionários hierarquicamente superiores controlam funcionários hierarquicamente inferiores. Weber (1966, p.17) afirma que “[...] cada cargo inferior está sob o controle e supervisão do superior”. Merton (1966, p. 96) complementa ao explicar que “[...] a cada um desses cargos se atribui uma responsabilidade e uma jurisdição. A autoridade, ou seja, o poder de controle que tem sua origem em um status reconhecido, é inerente ao cargo e não à pessoa que o desempenha”. Conforme se percebe, a organização burocrática apresenta unidades com responsabilidades determinadas e cargos e papéis específicos. As unidades se vinculam de maneira hierárquica conforme uma relação de *status*, que está presente nos cargos, e não nas pessoas. Para Weber (2004), a hierarquia da autoridade ocorre em qualquer estrutura burocrática sendo que, nas mais evoluídas, acaba por resultar em estruturas monocráticas.

Motta (1986, p. 38) entende que a hierarquia burocrática “[...] tem ainda um aspecto essencial: a divisão entre os que planejam e os que executam, entre dirigentes e dirigidos”. Esse é um aspecto fundamental para a formulação e a implementação das

políticas públicas e será mais bem explorado mais à frente. Eisenstadt, citado por Menegassi (2007), considera a divisão do trabalho uma das mais importantes características da burocracia. Isso porque, conforme preconizado por Adam Smith, possibilita ganhos de eficiência e redução de custos.

Apesar de ser alvo de diversas críticas, entre elas a de Karl Marx (1999), segundo o qual essa divisão era portadora de alienação aos trabalhadores, a divisão do trabalho foi assumida pelo modelo burocrático por ser coerente com suas outras premissas e por sua noção de eficiência. Assim, a divisão do trabalho constitui uma estratégia de ação das organizações burocráticas, isso porque, conforme foi verificado por Smith (1985), a especialização derivada dela diminui custos operacionais, (SIC) por gerar maior rapidez e precisão na execução da tarefa (PERROW, *apud* MENEGASSI, 2007, p. 33).

No que se refere à especialização, as organizações burocráticas têm tarefas particulares que devem ser confiadas a funcionários especializados (WEBER, 2012). A prática levaria esses funcionários a aprenderem e a se especializarem cada vez mais, o que elevaria a eficiência da organização. Em uma visão mais crítica, Motta (1986) explica que, tanto a especialização, quanto a hierarquização eram estratégias capitalistas para o aumento da produção e para a redução de custos. Prossegue ao afirmar que a hierarquia, a divisão do trabalho e a especialização estão voltadas para o controle e a vigilância dos funcionários, sendo necessária, então, a existência de um sistema de normas (MOTTA, 1986; WEBER, 2004). Essas normas atuarão de forma que as organizações atinjam seus objetivos com o mínimo de problemas ou dificuldades. Desse modo, a organização acaba por despender grande parte do tempo no exercício do controle, ou seja, na distribuição de recompensas e punições. “Esse controle relaciona-se em seu exercício com os objetivos a que a organização se propõe, bem como as camadas a serem controladas” (MOTTA, 1986, p. 47).

Entretanto, para que haja controle, é necessário que exista, de maneira clara, o papel que cada pessoa deverá desempenhar. É justamente esse o objetivo do sistema de procedimentos que, conforme o próprio nome explicita, estabelece os procedimentos que devem ser seguidos pelos funcionários ao executarem suas tarefas. Desse modo, padroniza-se o desempenho e limita-se a necessidade de intervenções diretas dos superiores, deixando-as para casos especiais (BLAU, 1966; MENEGASSI, 2007).

Mesmo com todos os procedimentos estabelecidos e com treinamento adequado, sentimentos pessoais podem interferir no trabalho a ser desempenhado e na tomada de decisões racionais. Essa questão é alvo de críticas, pois no modelo burocrático descrito por Weber (2004) preconizava a prevalência da impessoalidade no desempenho dos

deveres e nas relações oficiais. Contudo, “[...] para que a rigorosa disciplina impessoal, sob a qual os membros da burocracia devem operar, não diminua sua motivação, as carreiras estáveis promovem a lealdade para com a organização e neutralizam os efeitos inconvenientes” (BLAU, 1966, p. 129). Desse modo, todos os funcionários, mediante análise impessoal de seu desempenho, podem ser promovidos e avançar em suas carreiras.

Por fim, destaca-se que a seleção e a promoção de empregados se dão com base nas competências técnicas necessárias ao desempenho das tarefas do cargo a ser ocupado. A exigência da qualificação começa, assim, no recrutamento e perdura por toda a carreira do funcionário. Desse modo, “[...] dentro da burocracia as promoções deveriam ser baseadas em mérito e antiguidade [...]. Todas as etapas que percorre um funcionário dentro duma (*SIC*) organização burocrática são baseadas em sua competência técnica” (HALL, *apud* MENEGASSI, 2007, p. 37).

As seis dimensões da organização burocrática propostas por Hall (1963) são apresentadas de forma resumida no quadro 1.

Quadro 1 - Seis dimensões das organizações burocráticas

Dimensões	Comentários
1. Hierarquia de autoridade	<ul style="list-style-type: none"> • Estrutura hierárquica piramidal • A autoridade é do cargo • O poder das pessoas deriva do cargo que ocupam • O mando também é decorrência do papel • A estrutura organizacional prevê as responsabilidades, a delegação e o comando • A coordenação e a responsabilidade final cabem às chefias
2. Divisão do trabalho	<ul style="list-style-type: none"> • Os membros da organização são mantidos dentro da sua função e competência • Divisão sistemática do trabalho, com especialização nas tarefas de acordo com o cargo • Causa alienação no trabalho / impede a pessoa de perceber o trabalho como um todo
3. Sistema de normas	<ul style="list-style-type: none"> • Regras e normas devem ser obedecidas por todos • Atribuições de todos são de caráter formal • Regulamentos formalizados, feitos por escrito
4. Sistema de procedimentos	<ul style="list-style-type: none"> • Regras e procedimentos uniformes estabelecem o poder do comando e padronizam as ações • O comportamento do funcionário é previsível • Atividades previstas por manuais, diretrizes de procedimentos, rotinas etc
5. Impessoalidade	<ul style="list-style-type: none"> • A ordem que orienta a ação é impessoal • As pessoas exercem papéis e o poder é impessoal • Impessoalidade na comunicação • Despersonalização dos relacionamentos interpessoais • O funcionário é um profissional, prepara-se para seguir carreira e, se bem sucedido, pode atingir os níveis mais elevados da estrutura da pirâmide
6. Competência técnica	<ul style="list-style-type: none"> • Necessidade dos critérios, exames, concursos, títulos para admissão e promoção dos funcionários

Fonte - MENEGASSI, 2007, p. 38.

Em que pese ser possível notar na descrição da burocracia weberiana a pretensão de um modelo ideal de organização cujas características levariam à superioridade quando comparada aos demais modelos existentes, alguns estudiosos conferiram significado negativo ao termo e destacaram problemas que foram observados em organizações que buscaram implementar esse tipo ideal de burocracia (GUERREIRO RAMOS, 1966; MARTINS, 1997).

Dentre estes estão, principalmente, Merton (1959), que explora na morfologia burocrática típica uma tendência ao deslocamento de objetivos em direção a regras, normas e interesses próprios; Michels (1949), que identifica uma tendência à oligarquização segregatória do poder intraburocrático; Von Mises

(1944), que explora o caráter antiinovador, reforçador do status quo, da estrutura burocrática; Selznick (1964), que denuncia o paradoxo da organização burocrática, ou as influências da organização informal em torno de seus objetivos próprios; Gouldner (1954), que identifica uma relação entre mecanismos de supervisão e controle e uma tendência à acomodação em torno de padrões mínimos; e Crozier (1979), que desmascara o círculo vicioso da burocracia, sua incapacidade estrutural em autocorrigir-se de forma sistêmica, ancorando-se em estratégias conservadoras e formalistas de autoproteção (MARTINS, 1997, p. 44).

Para Merton (1966), ao estudar a burocracia, Weber (2004) optou por analisar seus aspectos positivos e apenas eles, não se debruçando sobre as limitações desse tipo de organização. Merton (1966) utiliza a expressão *disfunções da burocracia* para se referir aos efeitos negativos da burocracia. Para o autor, o burocrata é portador de uma *incapacidade treinada* resultante da internalização inadequada de regras, normas e procedimentos, que são utilizadas mesmo que tenham perdido a função para a qual foram originalmente criadas. Desse modo, acabam por adotar “[...] medidas que correspondem à preparação anterior, e sob novas condições que não são percebidas como significativamente diferentes, a solidez desta preparação pode conduzir à adoção de procedimentos errados” (MERTON, 1966, p. 100). Isso ocorre porque a burocracia necessita de uma conformidade dos funcionários às regras e procedimentos e exerce grande pressão para que isso aconteça. Para tanto, a disciplina acaba por assumir papel essencial. Talcott Parsons, *apud* Gouldner (1966, p. 56), explica que a disciplina garante “[...] a adequação das ações do indivíduo a um complicado padrão de maneira que o caráter de cada uma de suas relações com o resto pode ser rigorosamente controlado”. Garante-se, então, obediência, ou seja, que as ordens se tornem a base da ação.

Todavia, isso só ocorre se os padrões colocados como ideais forem sustentados “[...] por fortes sentimentos que assegurem dedicação aos próprios deveres, uma aguda percepção dos limites da própria autoridade e competência e a realização metodizada das atividades de rotina” (MERTON, 1966, p. 101). Sendo assim, é fundamental que atitudes e sentimentos apropriados sejam infundidos nos integrantes da burocracia, o que acaba sendo realizado de forma intensa. O resultado disso é que os sentimentos são transferidos dos fins da organização para os detalhes particulares da conduta exigida pelas normas. A submissão às normas acaba, assim, transformando-se em um fim em si mesmo, processo ao qual Merton (1966) denominou de *transferência de objetivos*. O apego às normas gera, por seu tempo, um apego excessivo aos procedimentos formais, resultando em formalismo ou tecnicismo exacerbado. Mannheim, citado por Merton (1966), afirma que o produto extremo do formalismo se dá com o *burocrata virtuoso*,

que é o funcionário que nunca se esquece das normas e acaba por desagradar seus destinatários. Esse comportamento é resultado, também, da impessoalidade, que produz conflitos nos contatos do burocrata com o público. O tratamento impessoal, não raramente, se transforma em descaso, e as particularidades de cada situação individual são ignoradas. De acordo com Merton (1966, p. 106), “[...] o tratamento impessoal que se dá a assuntos que, para o cliente, podem ser de grande importância pessoal é a causa da imputação de ‘arrogância’ e ‘insolência’ que se faz aos burocratas”.

Crozier (1963) também critica as organizações burocráticas ao afirmar que elas não têm a capacidade de corrigir seus erros. Para ele, isso acontece porquanto

[...] os modelos de ação “burocráticos” aos quais essa organização obedece, tais como impersonalidade (*SIC*) das regras e a centralização das decisões, estão tão bem estabilizadas (*SIC*) que chegaram a ser parte integrante do seu equilíbrio interno, de forma que, quando uma regra não permite desenvolver adequadamente as atividades prescritas, a pressão resultante dessa situação disfuncional não leva ao abandono dessa regra, senão ao contrário, contribui para sua extensão e reforço (CROZIER, 1963, p. 272).

Essa rigidez é resultado da permanente luta pelo poder entre dirigentes e subordinados. Isso porque os subordinados não são passivos e agem na defesa das posições que ocupam e do poder de barganha que ostentam (GUERREIRO RAMOS, 1966). “Os subordinados aceitam entrar no jogo que lhes é imposto, na medida em que possam utilizá-lo em seu próprio interesse, tirando partido dele para, por exemplo, obrigar a direção a respeitar sua autonomia pessoal” (CROZIER, 1963, p. 270). Certeau (1998) analisa a resistência da minoria e a denomina *rede de antidisciplina*. Para ele existem “[...] operações, quase invisíveis, que proliferam no seio das estruturas tecnocráticas e alteram o seu funcionamento por uma multiplicidade de ‘táticas’ articuladas sobre os ‘detalhes’ do cotidiano”.

Merton (1966) acrescenta que os burocratas acabam por se identificarem uns com os outros, fato que, somado à inexistência de competição entre eles, gera a formação de um espírito de grupo que se preocupa mais com a defesa de seus interesses do que com o público e seus superiores.

Outro aspecto negativo da organização burocrática é a monopolização do poder por um pequeno grupo, garantindo-se o *status quo*. Essa característica foi proposta por Robert Michels e complementada por Von Mises, citados por Guerreiro Ramos (1966), ao destacar o caráter pouco inovador das burocracias. Mannheim, citado por Guerreiro Ramos (1966), complementa esses pontos de vista ao atribuir o caráter conservador

como traço habitual do burocrata, cuja análise dos fatos cotidianos é limitada pela sua atividade rotineira, pelas normas e pelos procedimentos.

Ao observar as características das organizações burocráticas e suas disfunções, Subirats (2006) constata que elas são pouco capazes de se adaptarem aos inúmeros desafios do dinâmico ambiente no qual estão inseridas, principalmente quando se consideram os novos compromissos que os estados vêm assumindo nos últimos quarenta anos, a fragmentação de interesses e as mudanças tecnológicas nos últimos vinte anos. Afirma ser necessário estabelecer controles internos e externos fortes, de gestão e de resultados, para que a implementação das políticas públicas se dê conforme o planejado. Para ele, o controle possibilitaria a verificação da coerência entre objetivos, procedimento e resultados da ação administrativa.

O controle se mostra mais necessário quando se tem em vista o comportamento discricionário dos burocratas, que é potencializado em organizações grandes e complexas, como a administração pública. De acordo com Ham e Hill (1993), a discricionariedade acontece quando um funcionário tem o poder de escolher entre diferentes alternativas de ação ou não ação. Sendo assim, essa liberdade de ação ocorrerá ou porque a lei assim permitiu e estabeleceu, ou porque há um espaço indeterminado na lei que possibilita esse tipo de comportamento. Apesar de, em várias situações, a liberdade de ação ser benéfica por permitir que o comportamento mais adequado seja tomado em uma situação concreta, ela pode resultar no comportamento inadequado por parte dos burocratas. Defende-se, nesses casos, a rigidez normativa, que pode, por outro lado, servir de refúgio ao funcionário pouco motivado para agir de maneira lenta e rotineira, seguindo estritamente o que está colocado no comando legal (SUBIRATS, 2006).

O controle seria, então, fundamental para que se obrigue que uma determinada tarefa seja feita. No entanto, ao se admitir que A tem controle sobre B, deve-se atentar para o fato de B dispor de a capacidade de resistir às pressões de A, o que significa que o poder é fragmentado e está distribuído de maneira desigual. Conseqüentemente, o controle deve se dar em razão de uma desigual distribuição de recursos, como informação, dinheiro e tempo dentre outras (SUBIRATS, 2006).

Ao se aplicar essas ideias em organizações nas quais a estrutura organizacional é um indicativo de distribuição de poder e de recursos, torna-se possível notar a complexidade dos mecanismos de controle. Isso porque a desigual distribuição de poder não permite que o controle se dê unidirecionalmente, ou seja, de cima para baixo.

Essa perspectiva de cima para baixo dá a impressão de que os funcionários do nível hierárquico mais baixo tem pouco poder e se submetem passivamente ao controle dos níveis hierárquicos superiores. No entanto, tal compreensão da realidade já se mostrou equivocada, principalmente quando se nota a influência dos *burocratas de nível de rua* na implementação de políticas públicas, tendo-se em conta que eles possuem alto grau de discricionariedade no exercício de suas atividades e que o controle sobre eles é extremamente reduzido. Percebe-se, assim, que não se deve considerar a burocracia como mera executora de decisões, mas como ator protagonista, portadora de importantes recursos específicos, dentre os quais se destacam: controle da informação, pois quem executa uma atividade é quem melhor a conhece; contatos formais e informais importantes para a realização das atividades; permanente influência no desenho e implementação das políticas públicas, já que possuem conhecimento da arena em que estão inseridos, o que permite *potencializar* ou *neutralizar* as ações de políticos, ou simplesmente manter suas influências em razão das constantes novidades dos decisores políticos (SUBIRATS, 2006).

Ao se relacionar tudo isso com o ciclo de políticas públicas, ressalta-se a influência dos burocratas na etapa de formulação das ações que decorrem dos pontos que constituem a agenda governamental. Conforme Subirats (2006, p. 119),

[...] en los momentos previos a la toma de decisiones el papel de la burocracia de apoyo se centra en el análisis de las diferentes alternativas posibles y las posibles consecuencias que pueden desencadenarse según qué decisión se adopte. Es en este contexto en el que ciertos sectores de la administración ejercen su condición de expertos, aunque debería matizarse la, a veces, pretendida objetividad o cientificidad de esa labor (en el sentido de buscar *todas* las alternativas posibles y evaluar *todos* sus efectos), cuando, en líneas generales y como ya hemos señalado más arriba, el abanico de opciones reales sobre las que el político debe ejercer su capacidad de decisión viene muy condicionado por el grado y la calidad de la información disponible, los recursos, o la necesidad de adoptar compromisos que está presente en todo proceso de actuación pública.²⁷

A influência dos burocratas nas políticas públicas não se resume à formulação, sendo significativa durante a etapa de implementação. Uma das dificuldades mais

²⁷ Nos momentos prévios à tomada de decisões, o papel da burocracia de apoio se foca na análise das diferentes alternativas possíveis e nas consequências que podem ocorrer em decorrência da decisão escolhida. É nesse contexto que alguns setores do governo exercem seu papel de especialista, ainda que sua opinião deva ser qualificada pela objetividade e cientificidade necessária a esse trabalho (no sentido de buscar todas as alternativas possíveis e avaliar todos os seus efeitos), quando, em linhas gerais e como já destacamos acima, o número de opções reais sobre os quais o político deve exercer sua capacidade de decisão está muito condicionado pelo grau e pela qualidade da informação e dos recursos disponíveis ou pela necessidade de assumir compromissos que estão presente em todos os processos de ação pública. (Tradução do autor da dissertação).

patentes nessa etapa se relaciona com o caráter amplo dos objetivos traçados que, muitas vezes, são ambíguos, genéricos, múltiplos e até contraditórios. Isso ocorre porque objetivos pouco claros facilitam a celebração de acordo e o consenso em torno de questões complexas. Ademais, favorecem a tendência de transformar a implementação em um processo casuístico cuja direção é dada pelos órgãos responsáveis pela execução. Por outro lado, um aspecto positivo dessa ambiguidade é a possibilidade que o burocrata terá de selecionar um caminho que maximize a eficiência e que se mostre mais conveniente ao alcance dos objetivos traçados (SUBIRATS, 2006).

Percebe-se, assim, como já destacado anteriormente, que o desenho da política não é suficiente para que o planejado seja implementado. Ao se pensar em políticas públicas, deve-se levar em consideração a disposição dos implementadores e suas relações com o restante da estrutura administrativa e com o ambiente no qual estão inseridos. Torna-se importante, portanto, a participação dos executores durante as fases iniciais do ciclo de políticas públicas, destacando-se a formulação e a determinação dos programas e projetos que serão levados a cabo durante determinado governo.

Essa visão quebra com a ideia do modelo *top-down* de que se os objetivos estão claros e bem definidos e de que, se o ambiente não é hostil e se os implementadores estão motivados, o rendimento da atuação administrativa será ótimo. O que se percebe, ao contrário, são objetivos inconsistentes e difusos, excesso de controle, formalismo exacerbado, recursos insuficientes e ambiente desencorajador (SUBIRATS, 2006). Além disso, nota-se que o burocrata desempenha um papel relevante na implementação da política pública.

4. CONTEXTUALIZAÇÃO: MODELO DE GESTÃO DE MINAS GERAIS

4.1. Reorganização das administrações direta e indireta

Ao assumir o governo de Minas Gerais, em janeiro de 2003, o Partido Social Democrata implementou uma série de reformas para promover o ajuste fiscal e o crescimento do Estado. Logo no início de seu mandato, autorizado pela Assembleia Legislativa, o governador extinguiu seis das Secretarias de Estado, que passaram de vinte e uma para quinze, diminuiu o número de cargos comissionados em cerca de 20% e contingenciou o orçamento durante os primeiros cem dias de governo (MINAS GERAIS, 2010; GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006a). O crescimento do Estado, por sua vez, se pautou por uma estratégia de longo prazo, que será mais bem explicitada em tópico posterior.

Destaca-se, nesse período, a criação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), originada da fusão da Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral e da Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração. Buscou-se instituir um “[...] órgão central de gestão forte e titular dos meios necessários à plena execução do Projeto Choque de Gestão” (ANASTASIA, 2006, p. 17). Foram concentrados nesse órgão importantes atribuições, a saber: orçamentos anual e plurianual, planificação de médio e longo prazos, coordenação geral das ações governamentais, gestão de recursos humanos, governança de tecnologia da informação e gestão logística. Essa unificação da gestão orçamentária com o planejamento e com a gestão de recursos humanos, propiciou uma visão abrangente sobre a realidade do Estado, facilitando a gestão fiscal e a implementação das reformas pretendidas.

Além da mudança na estrutura organizacional, criaram-se instâncias de governança, dentre as quais, cabe destacar o Colegiado de Gestão e a Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças. O primeiro, que se focou nas mudanças de longo prazo, era composto pelo governador e pelos secretários de estado e visava à gestão das mudanças complexas, que exigiam tempo e esforço. O segundo exercia funções de natureza consultiva e deliberativa sobre a alocação e a gestão de recursos financeiros, humanos e técnicos. Era composto pelos secretários de planejamento, fazenda e governo, advogado geral e auditor geral e atuou fortemente na

gestão das mudanças de curto prazo (MINAS GERAIS, 2010; GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006a).

Toda essa estrutura criada tinha seu funcionamento guiado por uma concepção dual de planejamento e por práticas de gestão de projetos e de gestão por resultados que serão apresentadas nos dois tópicos seguintes.

4.2. Duplo planejamento: *hoje para hoje e hoje para amanhã*

Guimarães e Almeida (2006a) sugerem que, ao adotar, no ano de 2003, um planejamento com estratégias de curto prazo, que se voltavam para o presente, e estratégias de médio e longo prazos, direcionadas para o futuro, Minas Gerais havia implementado um duplo planejamento. De acordo com Abell, citado por Guimarães e Almeida (2006a, p. 45),

[...] o conceito de Duplo Planejamento surge porque os agentes econômicos precisam, cada vez mais, competir no presente e, paralelamente, se preparar para o futuro. Não basta mais uma única estratégia englobando presente e futuro. A abordagem dual exige duas estratégias simultâneas e coerentes entre si. Uma com foco na excelência da gestão das atividades atuais e outra concentrada na competência para gerenciar as mudanças necessárias para o futuro.

No presente — “hoje para hoje” — cabe aos responsáveis pelo planejamento escolher uma estratégia própria, consistente com uma visão de como a organização deve funcionar “hoje”. Cabe, portanto, definir claramente as atividades da organização, os segmentos-alvo, as funções-chave e o modelo para gerir tais atividades com excelência, visando atender às necessidades dos atuais beneficiários.

Planejar para o amanhã — “hoje para amanhã” — requer uma visão de futuro para a empresa e uma estratégia de “como chegar lá”. Nesta perspectiva, cabe aos executivos descobrir como a atividade da organização precisa ser redefinida para o futuro e quais as mudanças necessárias para esse fim, que geralmente inclui remodelar os modos de gerir a organização.

No que se refere à agenda de curto prazo, as principais iniciativas estavam voltadas para a questão fiscal já abordadas no tópico anterior. De qualquer modo, cabe lembrar que as principais ações realizadas foram a revisão do marco legal, a criação da SEPLAG, a redução no número de cargos comissionados, o contingenciamento orçamentário e a criação de instâncias colegiadas que auxiliaram na implementação e no controle do planejamento formulado (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006a).

As ações voltadas para o *amanhã* se pautaram pela visão estratégica de futuro do governador, que norteou a elaboração de todo o planejamento estadual e a criação de um escritório central de projetos²⁸, responsável pela coordenação dos projetos estratégicos. Este tópico abordará o planejamento enquanto o próximo se focará na criação e no funcionamento do escritório central de projetos (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006a).

Antes de discorrer sobre o conteúdo e a estruturação do planejamento de Minas Gerais, é fundamental explicar a sistemática de planejamento e orçamento pública brasileira, que foi estabelecida na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Em seu artigo 165 está previsto que o Poder Executivo estabelecerá três instrumentos de planejamento e orçamento, quais sejam: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses documentos têm natureza jurídica de leis de iniciativa do Poder Executivo e, por conseguinte, devem ser aprovados pelo Poder Legislativo.

O principal instrumento de planejamento é o PPA, que deve conter, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para investimentos e outras despesas deles decorrentes e para as despesas relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988). Seu horizonte temporal é de quatro anos e sua vigência se inicia no segundo exercício financeiro do mandato do chefe do Poder Executivo. A ideia de um instrumento plurianual demonstra a preocupação com o planejamento de políticas públicas de médio e longo prazos, colaborando para uma programação que vai além da elaboração anual do orçamento. Essa associação entre planejamento e orçamento possibilita prever, no médio prazo, os impactos fiscais decorrentes das decisões adotadas (PARES; VALLE, 2006).

A articulação entre o planejamento e o orçamento é feita por meio da Lei de Diretrizes Orçamentária, que estabelece as prioridades e as metas para o ano seguinte de governo, bem como as regras para a elaboração do orçamento. Nela se encontram as regras gerais para aplicação ao plano plurianual e também aos orçamentos anuais. Com a Lei Complementar 101/2000, acrescentou-se a necessidade de que a LDO trate do equilíbrio entre receitas e despesas. Busca-se, assim, “[...] assegurar uma função estratégica aos orçamentos, tradicionalmente inerciais” (PARES; VALLE, 2006, p. 232).

²⁸ O escritório central de projetos do estado de Minas Gerais recebeu o nome de GERAES, acrônimo para Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado

A Lei Orçamentária Anual, por sua vez, compreende o orçamento fiscal da administração direta e indireta dos três poderes, o orçamento de investimentos das empresas estatais e o orçamento de seguridade social.

No governo de Minas Gerais, além do PPA²⁹, da LDO e da LOA, existe outro documento de planejamento denominado Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Ele abrange um horizonte temporal de longo prazo (20 anos) e contém a visão de futuro e os objetivos estratégicos de Minas Gerais. O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado é

[...] um plano estratégico indicativo para o Estado de Minas Gerais. Neste sentido, consolida um conjunto de grandes escolhas que orientarão a construção do futuro de Minas Gerais num horizonte de longo prazo [...] e sob condições de incertezas (MINAS GERAIS, 2003, p. 4).

Desse modo, a sistemática de planejamento e orçamento no setor público mineiro se dá por meio da elaboração desses quatro documentos, conforme apresentado na figura 4:

Figura 4 - Principais instrumentos de planejamento e orçamento

	PLANO	PERSPECTIVA	PAPEL
Planejamento	PMDI Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado	Plano de Longo prazo previsto em legislação estadual	Diretrizes Estratégicas
	PPAG Plano Plurianual de Ação Governamental	Planejamento de 4 anos regulado por legislação federal	Materialização da Estratégia em Políticas Públicas
Orçamento	LDO Lei de Diretrizes Orçamentária	Diretrizes para elaboração da LOA	Prioridades e metas para o ano seguinte e regras de elaboração do orçamento
	LOA Lei Orçamentária Anual	Fixa receitas e autoriza despesas no curto prazo	Detalhamento de Valores

Fonte: MINAS GERAIS, 2011, p. 13, adaptado pelo autor da dissertação

O processo de elaboração do PMDI é conduzido pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e conta com a participação de todas as demais

²⁹ No governo de Minas Gerais, o Plano Plurianual (PPA) recebe o nome de Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG)

secretarias de estado e com o auxílio de consultoria externa. Sua criação se inicia na SEPLAG, que estabelece um plano de projeto detalhado contendo todas as etapas que serão realizadas. Em seguida, realiza-se entrevista com o governador para que ele explicita suas expectativas e forneça orientações estratégicas e diretrizes considerando-se os desafios atuais e futuros do estado (horizonte de cerca de 20 anos). Posteriormente, são realizadas entrevistas com secretários de estado, executivos do governo e gestores selecionados cujo objetivo está voltado para a captação de suas impressões, sugestões e propostas sobre desafios futuros. Concomitantemente, é realizado levantamento e identificação de projetos que apresentam potencial para compor a carteira de projetos prioritários (ou estratégicos), denominados projetos estruturadores. Todo esse trabalho servirá de insumo para uma oficina que tem como finalidade criar, rever e/ou atualizar a visão estratégica de longo prazo estadual, bem como identificar as prioridades governamentais e estabelecer uma agenda estratégica. Em regra, participam desse evento secretários de estado e outros poucos executivos selecionados. Após essa etapa, elabora-se a primeira versão do plano estratégico, que é submetida à análise do governador para ajustes e melhorias. Vencida essa fase, nova versão é produzida e enviada, primeiramente, para análise do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e, posteriormente, para aprovação da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG).

Definido o plano de longo prazo, é iniciada a criação do plano de médio prazo, que recebe o nome de Plano Plurianual. O PPA contém o programa de trabalho para que os objetivos estabelecidos no PMDI possam ser atingidos. É composto pelos programas e ações de governo, detalhando para cada um as metas físicas e financeiras, os objetivos e os produtos a serem entregues e a finalidade dentre outros. Sua elaboração é coordenada pela SEPLAG e realizada com a participação de todas as secretarias de estado, cabendo a cada uma selecionar as pessoas que trabalharão no detalhamento dos projetos. De acordo com a Constituição Estadual de Minas Gerais, o PPA deve ser enviado para aprovação da Assembleia Legislativa e sua vigência se dá a partir do segundo ano de mandato do chefe do executivo. Considerando ser um plano que abrange um prazo de quatro anos, foram criados ciclos anuais de revisão do PPA, o que torna o plano relativamente flexível em relação à alteração ou incorporação de programas e projetos.

Feito o planejamento para o médio prazo, há a necessidade de se especificar com clareza os recursos que irão financiar cada ação e as despesas que serão realizadas no

âmbito de cada uma delas. Esta especificação é elaborada por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), que tem por função básica detalhar os valores (receitas e despesas) definidos para o conjunto de programas e ações do PPA. A LOA corresponde ao programa de trabalho anual do governo. Para tanto, ela detalha os valores da despesa, bem como estima os valores da receita que darão suporte à execução dos programas de governo. Essa lei deve ser elaborada pelo Poder Executivo e encaminhada ao Poder Legislativo para aprovação até o dia 30 de setembro de cada ano.

No ano de 2003, foi criado o PMDI 2003-2020, que se pautou por três grandes questões: onde estamos? Aonde pretendemos estar? Como chegar lá? A primeira pergunta foi respondida por meio da criação de um diagnóstico que considerou diversos aspectos da economia brasileira. O segundo questionamento deu causa à elaboração de cenários exploratórios que indicavam as principais incertezas e condições que poderiam influenciar o futuro do estado. A última indagação guiou um amplo processo de construção da agenda de prioridades do governo, que se pautou pela visão de “[...] tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver” (MINAS GERAIS, 2010, p. 15).

No ano de 2007, houve uma revisão do PMDI com a consequente elaboração de um novo documento (PMDI 2007-2023) estruturado por grandes áreas de resultado que eram núcleos focais de concentração de esforços e recursos.

As Áreas de Resultados explicitam os grandes desafios a serem superados nos vários campos de atuação do Estado. Também cabe a cada Área de Resultados detalhar quais serão os objetivos estratégicos específicos, as ações e os resultados finalísticos que deverão ser perseguidos pelo Governo de Minas. Assim, a função das Áreas de Resultados é organizar as transformações almejadas, de forma qualitativa e quantitativa, em relação aos principais componentes da estratégia. [...] Cada Área de Resultados será alvo da intervenção de, pelo menos, um Grupo de Projetos Estruturadores visando obter as transformações planejadas. Tais grupos serão concebidos de forma a viabilizar uma intervenção sistêmica e combinada na Área de Resultados (MINAS GERAIS, 2007, p. 27).

As ações que seriam implementadas foram agrupadas em onze áreas de resultados³⁰ tendo o suporte de dois pilares, quais sejam: a qualidade fiscal e a qualidade e inovação em gestão pública. Buscou-se superar a lógica setorializada das políticas públicas segundo a qual cada departamento é responsável por determinados projetos focalizando-se mais nos resultados.

³⁰ As áreas de resultado eram: educação de qualidade; protagonismo juvenil; vida saudável; investimento e valor agregado de produção; inovação, tecnologia e qualidade; logística de integração e desenvolvimento; redução da pobreza e inclusão produtiva; qualidade ambiental; defesa social; rede de cidades e serviços; desenvolvimento do norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce.

Cabe destacar, por fim, que, conforme explicado, a estratégia é desdobrada em um conjunto de programas e projetos que serão implementados. Admite-se, então, a hipótese de que, no caso de a implementação dessa carteira de ações ocorrer conforme o planejamento realizado, a estratégia será atingida. Esse, inclusive, é o caminho descrito por Kaplan e Norton (2008, p. 104) ao afirmarem que a implementação da estratégia ocorre por meio do alinhamento e da execução de “[...] projetos e programas de duração finita, fora das atividades operacionais rotineiras da organização, destinados a ajudar a entidade a alcançar o desempenho almejado”, bem como de programas de melhoria de processos.

Considerando que o ambiente no qual a estratégia e sua execução ocorrem é o ambiente público, os projetos que serão implementados apresentam características de políticas públicas, ou seja, são produtos do conjunto de decisões das autoridades de um sistema político, podendo tomar a forma de leis, ordens, decisões judiciais, decisões administrativas, ordens executivas, acordos tácitos dentre outros (PLANO *et al*, citado por AGUILAR VILLANUEVA, 1993). Esse é um importante ponto que orientou a referência teórica utilizada nesta dissertação, posto que o presente estudo se utiliza de teorias de políticas públicas para a análise dos dados coletados.

4.3. O escritório central de projetos - GERAES

Após o desenvolvimento da estratégia e a elaboração do orçamento, foi implementado no estado uma metodologia de gerenciamento de projetos visando a adoção das melhores práticas existentes nessa área e ao alcance dos resultados estabelecidos. Sendo assim, buscou-se instituir como práticas rotineiras a criação de planos de projetos detalhados e uma melhor comunicação das metas e dos prazos estabelecidos para cada programa e para cada projeto, bem como o acompanhamento sistemático de sua implementação e a geração de informações oportunas. Para tanto, no ano de 2004 foi criado um escritório central de projetos o qual se denominou Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (GERAES). No que se refere à estrutura organizacional, esse setor tem o grau hierárquico de uma superintendência que compõe

uma das subsecretarias da SEPLAG, a de Planejamento e Orçamento³¹. Guimarães e Almeida (2006b, p. 79) explicam que as principais funções do GERAES eram:

- padronizar os procedimentos de gerenciamento dos projetos;
- assessorar os Gerentes de Projetos no planejamento, execução e controle do projeto;
- acompanhar o desempenho do projeto, reportando a situação do projeto, os riscos e as restrições para os tomadores de decisão adotarem contramedidas;
- realizar a gestão estratégica orçamentária e financeira dos projetos estruturadores;
- apoiar o Gerente do Projeto em relação a demandas específicas.

Para cada área de resultado foi designado um técnico responsável pelo monitoramento da implementação, o que ocorria (e ainda ocorre) por meio da realização de reuniões mensais e produção de relatórios de *status*.

Ainda como parte da metodologia criada, foi estabelecido que cada programa estratégico³² deve contar com um gerente e um gerente adjunto, que são responsáveis pela sua implementação, cabendo a eles tomar as decisões necessárias para que os resultados definidos sejam alcançados. Para essa posição, buscaram-se pessoas com um perfil mais gerencial, que tivessem habilidades de planejamento, comunicação, organização e conhecimento sobre o ambiente público estadual. Além disso, desejavam-se experiência e capacidade de transitar no ambiente governamental e em outros setores relacionados ao programa. Cada um dos projetos também tinha um responsável, que atuava de forma semelhante ao gerente do programa, mas no âmbito de um determinado projeto.

A presente pesquisa terá como objeto de análise três projetos estratégicos que constavam no PPA 2008-2011, sendo um na área da saúde, um na área da segurança pública e um na área da gestão. Cada projeto selecionado é entendido como uma política pública, motivo pelo qual o próximo tópico busca apresentar um marco conceitual referente ao campo de políticas públicas que se presta aos objetivos deste trabalho.

³¹ No ano de 2011 a estrutura organizacional da SEPLAG foi alterada e o GERAES passou a integrar a Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental (SUGES), mantendo o *status* de superintendência, apesar de seu nome ter sido alterado para Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional.

³² Em que pese o Estado de Minas Gerais utilizar as notações *projeto* e *ação*, visando a uma adequação com a melhor literatura, este trabalho usará a terminologia acadêmica, qual seja *programa* e *projeto*, respectivamente.

5. MODELO DE ANÁLISE

Ao se pensar em um modelo para analisar as dificuldades em se implementar uma determinada política pública, deve-se ter em mente alguns importantes aspectos. O primeiro deles é que são as organizações as responsáveis pela implementação e, por esse motivo, tornam-se um elemento crítico para a análise de políticas públicas. Sendo assim, é fundamental compreender a maneira como as organizações se estruturam e trabalham para implementarem as política pública. O segundo é que existem inúmeras teorias organizacionais que buscam explicar o fenômeno da implementação, motivo pelo qual é necessário selecionar algumas que possibilitem formular um modelo de análise (Elmore, 1992). Foi exatamente isso que se tentou fazer durante o marco teórico deste trabalho.

Partindo-se do problema de pesquisa, qual seja o de identificar os problemas que o estado de Minas Gerais tem para implementar seus projetos estruturadores, primeiramente definiu-se o entendimento de política pública, qual seja um conjunto de decisões inter-relacionadas voltadas para a seleção de metas e os meios de alcançá-las dentro de uma situação especificada. Ressalta-se que esse conjunto de decisões remete ao caráter processual das políticas públicas, que ocorrem em um complexo ciclo cujas etapas não são estanques e não têm limites claros. As decisões que permeiam esse ciclo estão inter-relacionadas e são tomadas por uma infinidade de atores que influenciam a formulação e a implementação das políticas. Considera-se, assim, a existência de grupos e redes com interesses, racionalidade e estratégias específicas que são de fundamental importância para a análise de políticas públicas.

Em seguida, passou-se a explicitar algumas das teorias sobre políticas públicas que permitissem formular um modelo para a análise da problemática proposta. Para a análise da formulação, optou-se pela utilização da noção do incrementalismo, segundo a qual, as políticas públicas se localizam em ambientes extremamente complexos nos quais as informações são deficientes, as relações causais não são claras e os recursos são escassos (dentre outras limitações) levando a escolhas subótimas. Nesse contexto, torna-se complexo prever as consequências das escolhas e de se estabelecer relações causais que auxiliem na seleção dos caminhos a serem seguidos. Ainda, como decorrência do incrementalismo, a visão adotada é de que as políticas públicas são fruto de uma série

de pequenas decisões e raramente se adota um posicionamento radical que levará a mudanças profundas das ações em andamento.

Ao se perceber o complexo processo analítico e político que cerca as políticas públicas, destacou-se a importância de se atentar para as questões políticas e sociais que as envolvem, marcadas por trocas, negociações e barganhas, dissensos e contradições quanto aos objetivos. Inúmeros são os atores envolvidos no ciclo das políticas e suas relações são um ponto crítico para uma pesquisa que busca compreender a implementação. Frente a essa constatação, torna-se essencial verificar o distanciamento entre formuladores e implementadores, atentando para a participação destes no processo de formulação de uma determinada política pública. Outro ponto fundamental é compreender as relações políticas e os interesses pessoais dos atores que estão envolvidos com as políticas públicas.

Por fim, destaca-se que as organizações estudadas são percebidas como sendo predominantemente burocráticas, contendo, inclusive, as mazelas desse modelo. Portanto, a organização estudada almeja a impessoalidade, o respeito hierárquico e a unicidade de comando, o formalismo e a racionalidade, mas cotidianamente, ocorrem descasos com os cidadãos-clientes, *papelório*, lentidão na tomada de decisão, perda do foco no fim para o qual a organização existe dentre outras disfunções. Torna-se imperioso, então, compreender a relação entre rotina e autonomia, a localização das políticas na estrutura e os diversos recursos disponibilizados para sua realização, os controles estabelecidos dentre outras práticas e características existentes.

O modelo adotado no presente estudo foi inspirado na proposta de Van Meter e Van Horn (1992) e teve como base o referencial teórico apresentado anteriormente, destacando-se: ciclo de políticas públicas, rede de políticas públicas, incrementalismo e burocracia. Sendo que os estudos de implementação devem considerar as interações entre os diversos entes, a cadeia de decisões e seus déficits, a complexidade da ação conjunta e a politização de todo o processo.

Considerando que se objetiva pesquisar as dificuldades na implementação de projetos estratégicos do governo de Minas Gerais, caberá verificar quais fatores poderão impactar a implementação. Para tanto, foram estabelecidas seis dimensões que explicitam o vínculo entre as políticas e seu desempenho, tendo-se como intermediária a etapa da implementação³³.

³³ Em que pese o modelo de Van Meter e Van Horn (1992) se caracterizar pela adoção da visão linear das fases das políticas públicas, as dimensões propostas são úteis à análise feita no presente trabalho.

O primeiro deles trata da estruturação das políticas que se deseja implementar. Para se verificar se determinada política foi implementada devidamente, é necessário que estejam claros o escopo da dessa política, seus objetivos e os resultados desejados. No caso do governo de Minas Gerais, essas informações estão contidas de forma genérica no Plano Plurianual.

O presente estudo não pretende verificar os impactos dos projetos, nem seu sucesso, mas considera que o não alcance das metas físicas e financeiras planejadas decorre de problemas de implementação. Desse modo, o que se busca analisar por meio desse grupo é se a política foi bem formulada, o que se entende ser um fator facilitador para que a implementação ocorra.

Para tanto, serão utilizados os seguintes questionamentos:

- qual o motivo da inclusão da política na carteira de projetos prioritário?
- Há um problema que levou à criação da política?
- O escopo do projeto era claro?
- O projeto tinha objetivos claros?
- O projeto tinha metas bem definidas?

O segundo grupo de análise se refere aos recursos. Nesse item, busca-se verificar os recursos internos necessário à gestão da política. Não apenas recursos financeiros, mas incentivos que estimulassem ou facilitassem a implementação. O estudo de Martha Derthick (1972), por exemplo, demonstrou que os incentivos do governo federal foram insuficientes para que os governos locais conduzissem as políticas devidamente, resultando em seu fracasso.

- Quais os recursos financeiros e orçamentários destinados à realização da política? Eles foram contingenciados?
- Quais os recursos técnicos destinados à realização da política?

O terceiro grupo trata da comunicação entre atores e dos mecanismos que obrigam à ação. Para que a implementação ocorra conforme o planejado, é necessário que haja a devida comunicação das normas e dos objetivos que se pretende alcançar aos atores responsáveis pela execução da política pública. Sendo assim, é fundamental que se verifique se a comunicação está sendo efetiva, ou seja, se a informação que é passada e repassada está sendo devidamente compreendida. De acordo com Van Meter e Van Horn (1992, p. 121),

[...] al transmitir mensajes hacia los niveles inferiores de una organización, o de una organización a otra, los comunicadores los distorsionan inevitablemente - ya sea voluntaria o involuntariamente (Downs, 1967: 133-136) -. Más aún, cuando diferentes fuentes de comunicación elaboran interpretaciones contradictorias de las normas y los objetivos, o cuando la misma fuente ofrece interpretaciones sucesivas incompatibles entre sí, los responsables de la implementación enfrentarán grandes dificultades para poder dar cumplimiento a las intenciones de la política.³⁴

Alguns problemas de comunicação estão relacionados à existência de diversas fontes de comunicação que repassam informações contraditórias, ou mesmo de apenas uma fonte que sucessivamente fornece informações contraditórias. Além disso, interpretações equivocadas podem gerar grandes confusões para a compreensão dos atores sobre o que deve ser implementados ou sobre o modo como a implementação deve ocorrer. É por isso que objetivos, escopo, metas e regras devem estar claros no documento que institui o projeto.

Para que a comunicação ocorra sem ruídos, as organizações devem buscar estabelecer mecanismos e procedimentos que permitam elevar a possibilidade dos responsáveis pela implementação compreenderem e perseguirem os objetivos das políticas. Além disso, mecanismos de *enforcement* podem ser estabelecidos para que a implementação ocorra com maior assertividade.

No caso do governo de Minas Gerais, a seleção de servidores por meio de recrutamento amplo, as avaliações de desempenho, a existência de acordo de resultados vinculados a prêmios de produtividade e o próprio poder hierárquico são instrumentos importantes para o constrangimento ao trabalho. Por outro lado, a estabilidade de servidores concursados e a promoção por tempo de trabalho independente do desempenho podem ser regras que dificultam a coerção ao trabalho. Percebe-se assim, que ainda que o controle seja complexo e que haja limitações para se obrigar alguém a agir, pode-se influir em direção ao comportamento desejado.

No entanto, quando se pensa na relação interorganizacional, esse cenário se torna mais complexo, pois, em regra, não há mecanismos de *enforcement* entre organizações distintas. Secretarias estaduais se subordinam diretamente ao governador e uma não pode interferir no trabalho realizado por outra. A única exceção se dá com a

³⁴ Ao transmitir mensagens para os níveis mais baixos de uma organização, ou de uma organização para outra, os comunicadores inevitavelmente as distorcem - voluntária ou involuntariamente (Downs, 1967, p. 133). Além disso, quando diferentes fontes de comunicação produzem interpretações conflitantes das normas e dos objetivos, ou quando a mesma fonte dá interpretações sucessivamente incompatíveis, os responsáveis pela implementação enfrentam grandes dificuldades para cumprir as intenções da política. (Tradução do autor da dissertação).

Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), que pode emanar normas para as demais, mas que não pode influenciar diretamente as políticas setoriais desenvolvidas.

Destaca-se o papel dos servidores de nível hierárquico elevado na implementação pelo potencial catalisador que têm na realização das políticas. Eles podem facilitar o êxito da implementação ao auxiliarem os subordinados na interpretação de regulamentos e no esclarecimento de dúvidas acerca da política pública na qual estão envolvidos, na captação de recursos físicos e técnicos, na estruturação de respostas a questões políticas e no trato necessário para lidar com as pressões cotidianas.

Frente ao exposto, as questões relacionadas a esse grupo são:

- houve alguma divulgação, discussão sobre o escopo, objetivos e metas?
Como se deu?
- Havia instrumentos que facilitassem a comunicação durante a implementação do projeto?
- Quais eram os mecanismos de incentivos existentes para que os atores envolvidos se comprometessem com a implementação?
- Qual a contribuição dos servidores de alta hierarquia durante a implementação?

O quarto grupo se refere às instâncias responsáveis pela implementação. Considerando que as organizações, sua cultura e rotinas impactam diretamente o comportamento dos atores e suas relações sociais, é essencial compreender a relação entre práticas organizacionais e implementação. Neste grupo se incluem os traços formais e informais das organizações.

As secretarias de estado de Minas Gerais são órgãos que adotam o modelo burocrático, apesar dos avanços de se instituir uma reforma em direção ao modelo gerencial. Como já explicado, apesar de M. Weber atribuir ao tipo ideal burocrático uma acepção positiva, relacionada à eficiência e à racionalidade, na prática ocorrem inúmeras das disfunções apontadas por Merton (1966). A hierarquização, muitas vezes, se transforma em elemento de paralisia das decisões, pois um determinado assunto deve percorrer um longo caminho, repleto de pontos de déficits, até que chegue ao decisor que tem o poder de deliberar sobre o assunto e que retorne ao responsável pela implementação da decisão. A divisão do trabalho acaba por resultar na especialização cega e na perda do foco de atuação. A separação em assessorias jurídicas, auditorias setoriais, setores de aquisições, setores responsáveis pelo patrimônio, assessoria de

comunicação, dentre outros, faz com que as unidades atentem apenas para sua *caixa* no organograma e percam a visão geral da organização. Além disso, o formalismo pretendido gera papelório excessivo visto que todas as decisões devem ser formalizadas por meio de atas e memórias de reunião, comunicados internos, memorandos e ofícios que *entulham* as repartições públicas e tornam as decisões lentas. Todas as regras e procedimentos estabelecidos geram uma atuação moldada e se tornam justificativa para o comportamento dos *burocratas virtuosos*, que acabam aplicando-as cegamente e se tornam quase que incapazes de inovar.

Frente a tantos fatores que impactam a implementação, entende-se ser relevante compreender as organizações nas quais as políticas públicas se inserem. Para tanto, buscam-se, aqui, respostas às seguintes indagações:

- qual o papel da secretaria responsável pela implementação em relação as demais organizações envolvidas?
- Como a organização entende o projeto que ela tem que realizar?
- O projeto era visto como prioridade da organização?
- Onde, na estrutura hierárquica, o projeto estava localizado?
- Como se dava a gestão do projeto?
- Existia monitoramento/avaliação?
- Como se dava o diálogo entre a organização responsável pela implementação e as demais organizações envolvidas?
- Que cargos estavam envolvidos no processo? Que apoio eles recebiam? Eles eram um grupo constante?

O quinto grupo trata das condições econômica, sociais e políticas. Van Meter e Van Horn (1992) ressaltam que esses fatores influenciam demasiadamente a implementação, mas que têm recebido pouca atenção. Neste grupo, busca-se identificar o ambiente socioeconômico e político no qual a implementação ocorre. Sendo assim, as questões que se vinculam a esse grupo são:

- como a sociedade percebe esse projeto?
- A opinião pública influenciou na implementação do projeto? Como?
- Em que medida grupos privados se mobilizaram contra ou a favor da política?
- Em que medida grupos de servidores públicos se mobilizaram contra ou a favor da política?

- Quais eram os principais apoiadores e opositores das políticas?

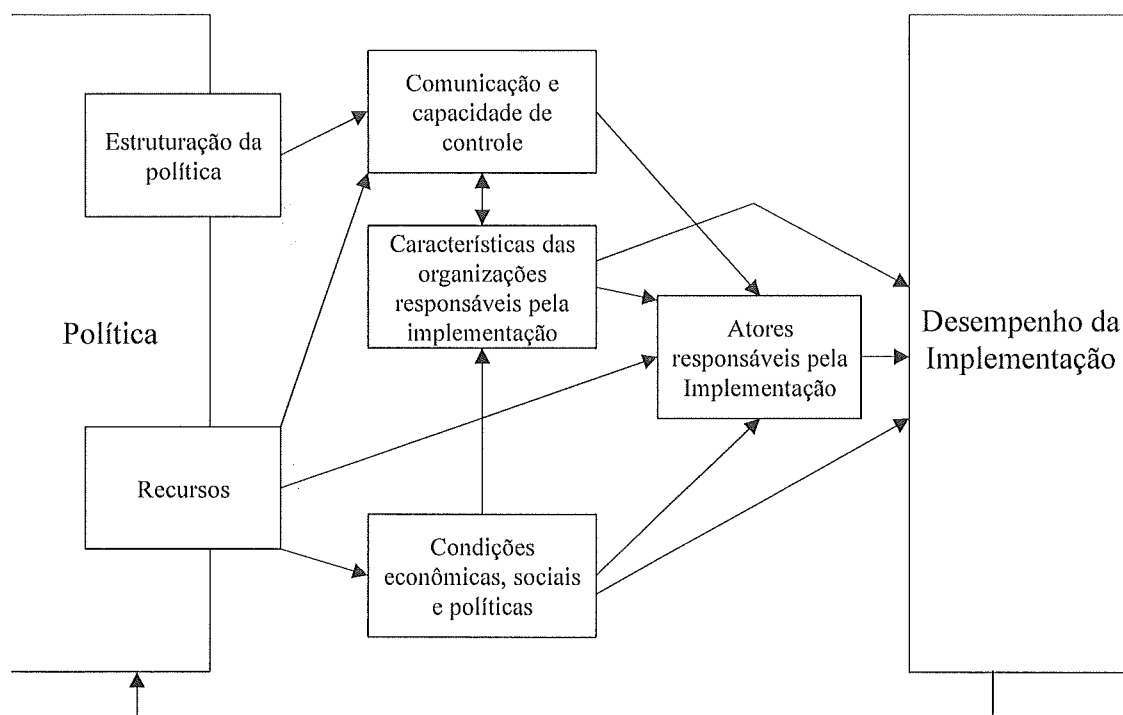
Por fim, o sexto e último grupo trata da atitude dos atores responsáveis pela implementação. Nesse conjunto, busca-se analisar seu posicionamento e sua orientação em relação a política, seu conhecimentos para o desenvolvimento das tarefas e seu grau de discricionariedade.

- Como os atores foram selecionados?
- Qual o grau hierárquico dos atores responsáveis pela implementação?
- Qual a visão de cada um sobre o projeto?
- Quais as diferenças de recursos entre eles?
- Os atores estavam devidamente preparados para executar as tarefas que lhes cabiam?
- Qual o papel e quais as responsabilidades de cada um?
- Havia autonomia para a execução das tarefas?
- Quais os conflitos existentes entre eles?
- Qual o acesso dos atores responsáveis pela implementação aos decisores de alto nível hierárquico?

Apesar de serem apresentados de maneira estática, deve-se atentar para o caráter dinâmico da implementação. De acordo com Van Meter e Van Horn (1992), fatores capazes de afetar a execução de uma política em sua fase inicial terão pouca relevância em momentos posteriores. Sendo assim, a análise das questões colocadas deve ser feita observando-se os momentos no qual seus impactos são mais relevantes.

O modelo de análise pode ser resumido de acordo com a figura 5:

Figura 5 - Modelo de análise adotado



Fonte - VAN METER e VAN HORN, 1992, p. 118, adaptado pelo autor da dissertação

No que se refere às relações entre as seis dimensões propostas, a forma como a política está estruturada exerce influência indireta no desempenho da implementação, sendo mediada pela comunicação. Uma boa comunicação do escopo, dos objetivos e das metas da política é essencial para que os implementadores se conscientizem das tarefas a serem executadas. As interpretações e a estruturação da política e das normas que a envolvem facilitarão ou dificultarão sua implementação. O comportamento dos atores frente à política pública pode ser explicado, em parte, pelas percepções e interpretações dos objetivos, o que está intimamente relacionado com a maneira como a comunicação ocorre (VAN METER e VAN HORN, 1992).

Os recursos se relacionam com outros três componentes, quais sejam, comunicação, condições socioeconômicas e políticas e atores responsáveis pela implementação. Os recursos disponíveis impactarão as estratégias de comunicação. Além disso, as disponibilidades financeira e orçamentária podem resultar em uma atitude mais favorável por parte dos implementadores. Por outro lado, a percepção de que não há recursos para a implementação pode gerar o desânimo dos atores envolvidos. Em relação ao entorno econômico, social e político, a existência de recursos pode atrair

grupos interessados em conquistar benefícios decorrentes da política, resultando no desejo de participar da implementação (VAN METER e VAN HORN, 1992).

O entorno social, econômico e político, por sua vez, afeta os implementadores e, suas atitudes e seu desempenho, bem como a organização responsável pela execução da política. Nesse caso, o ambiente no qual a política se insere pode ter um efeito significativo na organização, levando à melhoria da estrutura burocrática, bem como à manutenção da vitalidade e da experiência das agências administrativas e do nível de apoio político. Além disso, problemas graves que mobilizam a sociedade e grupos de interesse geram mobilização dos atores responsáveis pela implementação. O desejo de minimizar a hostilidade pública ou a inclinação ideológica a responder positivamente aos desejos da sociedade podem ter influência no comportamento, mesmo que a ação seja contrária à ideologia pessoal (VAN METER e VAN HORN, 1992).

Finalmente, as características das organizações responsáveis pela implementação podem afetar os atores que devem executar a política. A natureza da rede de comunicação, o grau de controle hierárquico e o estilo de liderança podem influenciar o grau de identificação dos indivíduos com as metas e com os objetivos da organização, facilitando ou dificultando a eficácia da implementação. As relações formais e informais também são importantes para o desempenho da implementação (VAN METER e VAN HORN, 1992).

6. METODOLOGIA

A presente pesquisa tem caráter eminentemente descritivo e abordagem qualitativa. Trata-se de um estudo multicase em que serão investigados três projetos estruturadores do estado de Minas Gerais, sendo um na Secretaria de Estado de Defesa Social, um na Secretaria de Estado de Saúde e um na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Esses três órgãos foram escolhidos por seu caráter idiossincrático, o que permitirá analisar políticas públicas que têm contextos, culturas, relações e estruturas peculiares, além de outros aspectos específicos. O setor de segurança pública envolve o relacionamento entre órgãos com objetivos comuns³⁵ e que estão estruturados em um sistema, mas que apresentam autonomia e culturas bastante distintas. A relação se dá horizontalmente, sem que haja hierarquia entre os diversos órgãos. A área da saúde se caracteriza por um ambiente altamente politizado e com relações verticalizadas, exigindo constante relacionamento do ente estadual com os entes municipais e federal. No caso da Secretaria de Planejamento, a escolha se deu pelo fato de ser um órgão central que detém o controle das *regras do jogo*, sendo ela a responsável pela alocação do orçamento e dos cargos, bem como por emanar diretrizes para todas as demais secretarias. Não obstante, ela tem mesmo nível na hierarquia estadual que as outras secretarias de estado e baixo grau de conhecimento técnico sobre as áreas de atuação desses órgãos, o que dificulta seu trabalho.

O método considerado mais apropriado é o estudo de caso porque

[...] permite una comprensión profunda del fenómeno como un todo, tal como se da en el caso estudiado. Al no verse distraído por una multiplicidade de unidades de observación y no estar restringido a un certo número de factores que deben observarse, el investigador puede centrar su atención em un pequeño número de casos y explorar con gran detalle todas y cada una de las facetas de los casos que prometan brindarle certa luz sobre el fenómeno. Este grado de amplitud y profundidad no se puede obtener con ninguno de los otros métodos empíricos (GRENWOOD, *apud* MUNIZ, 1997, p. 30).³⁶

³⁵ A área de segurança pública mineira está organizada por meio do Sistema de Defesa Social que é composto pela Secretaria de Estado de Defesa Social, Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militar. Cada órgão se subordina diretamente ao governador cabendo ao primeiro deles a coordenação desse sistema.

³⁶ [...] permite una comprensión profunda do fenômeno como um todo, bem como do caso estudado. Por não ser distraído por uma multiplicidade de unidades de observação e não se restringir a um número certo de fatores que devem ser observados, o pesquisador pode se concentrar em um pequeno número de casos e explorar com mais detalhe todas e cada uma das facetas dos casos que podem explicar determinado

Para Stake, citado por Godoy (2006, p. 119), o estudo de caso possibilita “[...] a compreensão de um particular caso, em sua idiossincrasia, em sua complexidade”.

As políticas públicas escolhidas foram: na área de segurança pública o programa *Integração da gestão em segurança pública*; na área de planejamento e gestão o programa *Implantação das Unidades de Atendimento Integradas*; e na área de saúde o programa *Ampliação das redes de urgência e emergência*. A escolha das políticas que serão analisadas seguiram alguns critérios, a saber: primeiramente deveriam estar inclusas no PPA que vigorou entre 2008 e 2011 desde seu início até seu fim, o que garante uma existência de ao menos quatro anos; e, em segundo lugar, deveriam ser representativas tanto para as secretarias analisadas como para a estratégia governamental, o que pôde ser verificado por meio do dispêndio de recursos, atenção política e número de servidores alocados na execução.

A coleta de dados se deu por meio de documentos oficiais e entrevistas semiestruturadas. De acordo com Godoy (2006, p. 134),

[...] a entrevista é utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, possibilitando ao investigador desenvolver uma idéia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo. Mesmo quando o pesquisador utiliza um roteiro, ele não deve ser rígido, impedindo que o entrevistado se expresse em termos pessoais ou siga uma lógica diferente do entrevistador. As entrevistas semi-estruturadas são adequadas quando o pesquisador deseja apreender a compreensão do mundo do entrevistado e as elaborações que ele usa para fundamentar suas opiniões e crenças. São pertinentes quando o assunto a ser pesquisado é complexo, pouco explorado ou confidencial e “delicado”.

Os atores escolhidos para a entrevista foram os que atuaram na etapa de implementação das políticas, sendo eles: subsecretários, superintendentes, diretores e técnicos. Optou-se por não entrevistar os destinatários das políticas públicas, tendo-se em vista que não é pretensão deste estudo realizar qualquer tipo de avaliação sobre os resultados das políticas. Além disso, os questionamentos que serão feitos abordarão temas relacionados ao funcionamento dos órgãos, não sendo primordial a coleta de opinião junto aos atores externos.

Sobre esse ponto, cabe destacar que o termo *implementação* tem sido usado de maneira polissêmica para se referir ao processo de implementação, ao produto que é

fenômeno. Este grau de amplitude e de profundidade não pode ser obtido com nenhum dos outros métodos empíricos (Tradução do autor da dissertação).

fruto dela e ao resultado almejado com as políticas públicas. Winter (2010, p. 219) explica “[...] que geralmente se utiliza o conceito de ‘implementação’ para caracterizar tanto o processo quanto o produto – e às vezes também o resultado – desse processo”. Ante ao exposto, é imperativo esclarecer que o presente trabalho focará o processo de implementação buscando identificar e compreender os problemas existentes durante a implementação de uma política pública e que impactam o produto perquirido, fazendo com que ele seja alcançado ou não. A dimensão resultado não é foco do presente estudo, o que significa que não se analisará a eficácia do projeto executado.

A análise dos dados se deu por meio de análise de conteúdo, cuja unidade central e básica é a palavra. Para tanto, foram criadas dimensões de análise, e a fala de cada um dos entrevistados foi transcrita e analisada considerando a categorização proposta no modelo de análise (ALONSO, *apud* GODOI, 2006; BARDIN; 2011).

6.1. Projetos analisados

6.1.1. Segurança pública e Integração da Gestão de Segurança Pública (IGESP)

A segurança pública brasileira é um direito estabelecido pela Constituição de 1988 e dever do Estado. Conforme disposto no art. 144 da Constituição brasileira, ao governo federal cabe a manutenção e a organização das polícias federal, rodoviária federal e ferroviária. Os estados, por sua vez, são responsáveis pela polícia militar, pela polícia civil e pelo corpo de bombeiros militar e os municípios têm a opção de constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações.

Em Minas Gerais, a secretaria responsável pela coordenação do sistema de segurança pública é a Secretaria de Estado de Defesa Social, criada em 2003, fruto da junção das extintas Secretaria de Segurança Pública e Secretaria de Justiça. Com essa junção, além de uma maior efetividade no controle e na prevenção social, buscou-se uma maior integração entre as polícias militar e civil, corpo de bombeiros militar, defensoria pública e administração prisional.

No ano de 2005, visando reverter o quadro de aumento da criminalidade que perdurava em Minas Gerais desde o início da década de 1990, decidiu-se adotar uma

nova metodologia de solução de problemas e gestão por resultados denominada Integração da Gestão em Segurança Pública (IGESP). Buscava-se integrar ações e informações para a obtenção de resultados em segurança pública.

Considerando este último objetivo e a abrangência estadual da política analisada, cabe esclarecer que a polícia militar tem função preventiva e repressiva e que a polícia civil tem função investigativa, sendo denominada polícia judiciária. A existência dessas duas instituições resulta em um ciclo policial duplo, no qual duas organizações devem atuar de maneira complementar na redução e no controle da criminalidade. Dessa forma, é essencial que informações sejam compartilhadas, estratégias para resolver problemas sejam desenvolvidas em conjunto e que fluxos operacionais sejam desenhados de modo a facilitar e esclarecer a maneira de atuação das organizações.

A dinâmica do IGESE baseia-se na realização de reuniões periódicas e no comprometimento dos participantes em elaborar documentos de análises e relatórios e em cumprir as metas pactuadas durante os encontros. O objetivo dessas reuniões é a troca de informações entre os participantes para que seja feito diagnóstico que permita compreender o fenômeno da criminalidade nas diversas localidades do estado. Buscam-se, também, o planejamento e a combinação de procedimentos, estratégias e operações conjuntas para o controle dos problemas identificados em tais áreas. Essa reunião envolve a participação de policiais civis e militares, bem como de outros atores que podem auxiliar nas ações de redução da criminalidade, como ministério público, poder judiciário, polícia federal e polícia rodoviária federal dentre outros.

Desde o início de sua implementação, a condução do IGESE era de responsabilidade do Superintendente de Integração do Sistema de Defesa Social, setor subordinado diretamente ao Secretário de Estado da pasta de segurança pública. Posteriormente, em 2010, houve uma reestruturação institucional e essa superintendência foi alçada ao *status* de subsecretaria. Criou-se, assim, a Subsecretaria de Promoção de Qualidade e Integração do Sistema de Defesa Social, que passou a ser a responsável pela execução do IGESE.

A finalidade do projeto, descrita no PPA 2008-2011, é “[...] implementar um modelo de organização e gestão do trabalho policial focado em resultados e estruturado em torno de uma metodologia de resolução de problemas dentro dos limites de uma área integrada de segurança pública” (MINAS GERAIS, 2008a, p. 74). As metas estipuladas se referiam, nos anos de 2008 e 2009, a metodologias implantadas nas regiões de

segurança pública. Com a revisão de 2010 e 2011, as metas passaram a mensurar o número de municípios com a metodologia IGESP implantada e mantida, o que explica as alterações nas metas física e financeiras apresentadas na tabela 2.

Tabela 2

Metas físicas e metas financeiras planejadas e realizadas - Projeto Integração da Gestão em Segurança Pública

		PPA 2008-2011 – Ano de 2008	PPA 2008-2011 – Revisão 2009	PPA 2008-2011 – Revisão 2010	PPA 2008-2011 – Revisão 2011
Meta física (metodologia implantada / nº de municípios com a metodologia implantada)	Planejamento inicial	8	12	16	16
	Planejamento com revisões	8	16	537	853
	Realizado	8	16	601	603
Meta financeira (milhares)	Planejamento inicial	590	1.150	1.350	1.350
	Planejamento com revisões	590	1.542	2.473	3.731
	Realizado	688	1.622	1.074	642

Fonte – elaborado pelo autor da dissertação.

6.1.2. Implantação das Unidades de Atendimento Integrado (UAIs)

O projeto de implantação das Unidades de Atendimento Integrado é uma das ações que compõem o Programa Descomplicar, cuja finalidade é simplificar a relação do “[...] Estado com Estado, do Estado com o cidadão e do Estado com as empresas”³⁷.

No ano de 1996, o estado de Minas Gerais iniciou a criação de postos de serviços integrados (PSIUs), sendo que a maior parte foi inaugurada em 1998. Esses postos eram locais onde foram reunidos serviços de inúmeros órgãos e entidades com o objetivo de garantir atendimento rápido e cômodo à população. No ano de 2004, um diagnóstico realizado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) permitiu constatar a existência de inúmeros problemas nesses postos, o que estava resultando em baixa qualidade dos serviços prestados. Dentre outras deficiências apontadas no diagnóstico destacam-se: adoção de métodos de gestão rudimentares,

³⁷ Disponível em: <<http://www.geraes.mg.gov.br/projetos-estruturadores/investimento-e-valor-agregado-da-producao/descomplicar-melhoria-do-ambiente-de-negocios>>, acesso em: 29 jan. 2013.

existência de funcionários mal remunerados e pouco qualificados, de estruturas físicas inadequadas e de equipamentos obsoletos.

Visando sanar os problemas apontados, no ano de 2007, foi criado um projeto para reformular os Postos Integrados de Atendimento Urbano (PSIUs), que tiveram seu nome alterado para Unidades de Atendimento Integrado (UAIs). A finalidade inicial era “[...] melhorar a infra-estrutura de atendimento das unidades e melhorar os processos para descomplicar a relação com o cidadão” (MINAS GERAIS, 2008c, p. 329).

Além disso, a gestão das UAIs passou a ser feita pela SEPLAG. Antes, os PSIUs eram de responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Regional e Urbano (SEDRU). Na SEPLAG, o projeto passou a ser conduzido pela Diretoria Central de Gestão das Unidades de Atendimento Integradas, unidade subordinada à Superintendência de Governança Eletrônica. Posteriormente, foi criada a Coordenadoria Especial de Gestão das Unidades de Atendimento Integradas, vinculada hierarquicamente ao Secretário de Estado de Planejamento e Gestão.

Tabela 3

Metas físicas e metas financeiras planejadas e realizadas - Projeto de implantação das Unidades de Atendimento Integrado

		PPA 2008-2011 – Ano de 2008	PPA 2008-2011 – Revisão 2009	PPA 2008-2011 – Revisão 2010	PPA 2008-2011 – Revisão 2011
Meta física (unidade reestruturada/ implantada)	Planejamento inicial	8	9	12	0
	Planejamento com revisões	8	14	5	7
	Realizado	8	7	4	6
Meta financeira (milhares)	Planejamento inicial	16.450	18.312	19.960	21.756
	Planejamento com revisões	16.450	39.410	45.250	72.936
	Realizado	10.125	35.011	51.103	53.476

Fonte – elaborado pelo autor da dissertação.

6.1.3. Sistema de saúde e projeto de implantação de redes de urgência e emergência

O atual sistema público de saúde brasileiro é denominado Sistema Único de Saúde (SUS) e foi criado, em 1988, com a entrada em vigor da Constituição da República Federativa do Brasil, como parte integrante do sistema de seguridade social. O art. 194 da referida norma dispõe que “[...] a seguridade social compreende um

conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988).

A Constituição de 1988 elevou o direito à saúde à categoria de direito subjetivo público, reconhecendo que o sujeito é o detentor do direito e o Estado é o seu devedor. Desse modo, em seu art. 198, a carta maior evidencia que “[...] a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 1988).

A competência de cuidar da saúde pública é atribuída à União, aos estados e Distrito Federal e aos municípios sendo “[...] vedado a qualquer ente político-administrativo constituir um plano ou programa de saúde à parte do SUS, posto que a Constituição cria um sistema de serviço público unificado e fundado na obrigatoria conjugação de esforços” (COSTA, 2012, p. 4).

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
[...]
II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
(BRASIL, 1988)

No que se refere ao financiamento, o art. 195 da Constituição dispõe que “[...] a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...]” (BRASIL, 1988). A lei complementar 141, que entrou em vigor em janeiro de 2012, estabeleceu que os municípios e o Distrito Federal devem aplicar 15% do valor arrecado em impostos com saúde, os estados, 12% e a União, o mesmo valor do ano anterior acrescido da variação do PIB (BRASIL, 2012).

Quanto à sua estruturação, o sistema de saúde brasileiro está organizado em três níveis de saúde, quais sejam: o primário, o secundário e o terciário. A lógica dessa organização segue critérios econômicos e operacionais. Econômicos, porque possibilita a alocação adequada de recursos de acordo com a complexidade de cada nível. Operacionais, pois permite a organização hierarquizada da tecnologia, bem como a distribuição dos eventos a serem atendidos de acordo com sua frequência de ocorrência na população (ELIAS, 2013).

No nível primário, os equipamentos dispõem de tecnologia mais simples e a capacitação do pessoal é mais generalista, visando ao atendimento dos mais diversos problemas de saúde da população. O nível secundário aloca equipamentos com grau intermediário de sofisticação e pessoal com conhecimento especializado (como pediatria, oftalmologia e ginecologia dentre outros), voltado para o atendimento de pacientes encaminhados pelos profissionais do nível primário. Já o nível terciário concentra equipamentos com alta tecnologia e pessoas com alto grau de especialização (neurocirurgiões e nefrólogos etc.), aptas ao atendimento de casos que não são solucionados no nível secundário (ELIAS, 2013).

As situações de urgência e emergência³⁸ são uma exceção à regra de que se deve buscar o nível primário, para depois ser direcionado ao secundário e, finalmente, ao terciário. A estruturação desse tipo de atendimento ocorre por meio das redes de urgência e emergência que se utilizam de serviços e equipamentos dos três níveis de atendimento dos entes federativos.

A política nacional de urgência e emergência foi normatizada em 2003, ano em que se iniciou a implantação dos Serviços de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU). Cinco anos mais tarde, em 2008, o governo federal fomentou a criação de Unidades de Pronto Atendimento (UPAs). Observou-se, no entanto, que apenas esses dois equipamentos não eram suficientes para tratar da diversidade e das especificidades das questões relacionadas à urgência e emergência no Brasil, dada a natureza do objeto saúde/doença (BRASIL, 2011). Frente a essa constatação, o Ministério da Saúde voltou sua atenção para a criação de Redes de Atenção à Urgência e Emergência (RAUE).

A atenção às urgências trata-se de tema complexo, que não deve ser tratado de forma pontual e por um único tipo de serviço. Desse modo, no âmbito do SUS, as urgências devem ser abordadas a partir da constituição de uma Rede Atenção, que atravesse os diversos níveis de complexidade do sistema, além de comportar vários serviços diferentes, organizados a partir das necessidades dos usuários.

Desse modo, integram a Rede de Atenção às Urgências desde salas de observação, funcionando na Atenção Primária à Saúde até os leitos de retaguarda nos hospitais, passando pela organização do SAMU, Unidades de Pronto Atendimento (UPAS) e similares, e a proposta de Atenção Domiciliar (BRASIL, 2011, p. 4).

³⁸ Os termos urgência e emergência apresentam diversas conceituações. Para este trabalho, serão consideradas as definições adotadas pelo Estado de Minas Gerais, a saber: emergências são situações que provocam alteração do estado de saúde, com risco iminente à vida, ou seja, risco iminente de morte. O tempo para resolução é extremamente curto, normalmente quantificado em minutos; urgências são situações que provocam alteração do estado de saúde, porém sem risco iminente à vida, que por sua gravidade, desconforto ou dor, requerem atendimento médico com a maior brevidade possível (MINAS GERAIS, 2008c, p. 10).

Também preocupado com a melhoria dos serviços de urgência e emergência prestados à população, Minas Gerais realizou um projeto voltado para a implantação de redes de urgência e emergência, cuja responsabilidade foi atribuída a Secretaria de Estado de Saúde (SES), mais especificamente, à Superintendência de Redes de Atenção à Saúde (SRAS).

A ideia era que pacientes fossem encaminhados para a unidade adequada, com condições para atender os pacientes de uma maneira eficaz e no menos tempo possível, ao invés de serem levados para o hospital mais próximo. Para tanto, foi necessário estabelecer um modelo de triagem de pacientes, sendo escolhido o protocolo de Manchester. Esse protocolo adota cinco categorias, atribuindo para cada uma um símbolo, descrição de gravidade e tempo-alvo máximo aceitável até o primeiro atendimento médico, conforme a tabela abaixo:

Tabela 4
Classificação de acordo com o protocolo de Manchester

Símbolo	Gravidade	Tempo de espera
Vermelho	Emergência	0 minutos
Laranja	Muito urgente	10 minutos
Amarelo	Urgente	60 minutos
Verde	Pouco urgente	120 minutos
Azul	Não urgente	240 minutos

Fonte: MAFRA *et al*, 2009.

Além disso, admite-se como pressuposto a realização da triagem pelo enfermeiro, sendo a dor um importante critério para a avaliação (COUTINHO; CECÍLIO; MOTA, 2012). A adoção de um novo processo de triagem é apenas um dos pontos do modelo de urgência e emergência. Feita a classificação, é necessário encaminhar o enfermo para a unidade correta, o que exige a elaboração de fluxos de encaminhamento que levem em consideração o tempo de espera para atendimento, a gravidade do caso e a necessidade de estrutura física. Para tanto, foi proposto um desenho com a definição de pontos de atenção, a competência de cada ponto e a respectiva área de abrangência. A reorganização da rede de urgência e emergência leva em consideração que, numa região, 90% da população tenha acesso a um dos pontos de atenção da rede em até uma hora, seja esse ponto móvel ou fixo. Outro pressuposto é de

que a governança e o custeio sejam compartilhados entre os integrantes da rede de uma região.

O projeto de ampliação das redes de urgência e emergência foi inserido no PPA 2008-2011 com a denominação *Rede de urgência e emergência* e a primeira rede, qual seja a da macrorregião norte, foi implementada em 2008. O objetivo descrito no PPA variou com as revisões anuais, conforme se vê no quadro 2:

Quadro 2 - Objetivos descritos no PPA relacionados ao projeto Rede de Urgência e Emergência

Versão do PPA 2008-2011	Objetivo
PPA 2008-2011 – Ano de 2008	Implantar a rede de urgência e emergência
PPA 2008-2011 – Revisão 2009	Implantar a rede de urgência e emergência
PPA 2008-2011 – Revisão 2010	Elaborar e coordenar a implantação e manutenção da rede de urgência e emergência no estado de Minas Gerais
PPA 2008-2011 – Revisão 2011	Implantar e manter a rede de urgência e emergência no estado de minas gerais visando à redução de mortes e sequelas evitáveis

Fonte – Elaborado pelo autor da dissertação.

A análise do planejamento físico e financeiro em relação ao que foi realizado demonstra a dificuldade em se executar a política pública. Em todos os quatro anos analisados a execução física ficou aquém da meta estipulada e a execução financeira variou em mais de 50% em três anos.

Tabela 5

Metas físicas e metas financeiras planejadas e realizadas - Projeto Rede de Urgência e Emergência

		PPA 2008-2011 – Ano de 2008	PPA 2008-2011 – Revisão 2009	PPA 2008-2011 – Revisão 2010	PPA 2008-2011 – Revisão 2011
Meta física (rede implantada/ mantida)	Planejamento inicial	1	1	1	1
	Planejamento com revisões	1	1	2	4
	Realizado	0	0	1	1
Meta financeira (milhares)	Planejamento inicial	10.000	10.000	10.000	10.000
	Planejamento com revisões	10.000	133.000	119.000	311.575
	Realizado	56.444	50.912	121.480	148.092

Fonte – elaborado pelo autor da dissertação.

7. ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS

O presente capítulo tem por objetivo apresentar a análise dos dados que foram coletados junto aos membros das equipes que atuaram diretamente na formulação e na implementação das políticas selecionadas, bem como junto aos gestores do escritório central de projetos que monitoraram sua execução. Com fins de aprofundar sobre a leitura dos depoimentos, optou-se pelo sistema categorial, tal como descrito por Bardin (2011).

A coleta de dados se deu nos meses de março e abril de 2013 e foram entrevistados gestores e técnicos da SEDS, SEPLAG e SES. Um dos fatores dificultadores na coleta dos dados foi a falta de conhecimento aprofundado sobre o histórico das políticas por parte dos entrevistados. Como muitos dos técnicos mudam, aqueles que não trabalharam no início da implantação das políticas conheciam pouco sobre sua origem e, muitas vezes, sabiam mais sobre sua manutenção. É por esse motivo que trechos de entrevistas de alguns dos entrevistados aparecerão com maior frequência.

7.1. Integração da Gestão em Segurança Pública – IGESP

7.1.1. Estruturação da política pública

Ao se analisar a estruturação da política, optou-se por verificar, primeiramente, a forma como ela foi inserida na agenda governamental. No caso da Integração da Gestão em Segurança Pública (IGESP), os entrevistados foram unânimes em identificar o Centro de Estudos da Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) da Universidade Federal de Minas Gerais como o ator que colocou a política na agenda estratégica do governo. Foi um representante do CRISP quem levou a proposta que mais tarde se transformaria na política em análise à cúpula da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) e do Governo de Minas. A partir daí houve uma ordem para que o IGESP fosse implementado rapidamente.

A decisão do projeto partiu da cúpula, né? O próprio professor conversou sobre isso, na época acho que até com o próprio governador. E isso em

conjunto com o adjunto, com o secretário e eles decidiram implementar no formato que o professor tinha proposto. Inclusive muito no início o projeto era operado em parceria com o CRISP. (Entrevistado 1a)³⁹

A ordem de fazer foi *top-down*. A construção foi técnica, tá. A partir do momento que o CRISP entrou na sala do secretário e apresentou o IGESP e o secretário viu naquilo a solução para uma demanda dele, a ordem foi *top-down*, mesmo. (Entrevistado 1b)

O principal problema que levou à criação do IGESP foi a falência do modelo de policiamento, eminentemente repressivo e individualizado. Além disso, a existência de impactos negativos para a atuação policial resultantes do ciclo policial dividido entre as polícias civil e militar também é citada como fator relevante. Frente a esses problemas, buscava-se reorientar o trabalho policial de modo que as estratégias de enfrentamento à criminalidade fossem elaboradas levando-se em consideração uma atuação integrada dos múltiplos atores necessários para sua solução. Essa reorientação ocorreria por meio da adoção de práticas de solução de problemas e de gestão por resultados, bem como com a utilização de informações estatísticas precisas e oportunas.

Aqueles que optam por esse projeto acabam associando o IGESP como resposta a um problema da divisão do ciclo policial, isso fica muito evidente, né. Você tem a questão da função policial sendo exercida por duas instituições. E aí, uma função que precisa ser muito baseada em informação, acompanhar um fenômeno que é dinâmico e que ela, de repente, está dividida em órgãos distintos que têm lógicas e racionalidades distintas que não convergem. A divisão do ciclo policial, ela por si só, para mim, ela é o problema que é cerne da questão, o problema principal. E acho que a gente também tem problemas acessórios que são identificados, do tipo, ainda que fosse uma instituição policial apenas, há um questionamento da lógica que orienta esse policiamento. Uma lógica reativa, não analítica, não inteligente, não baseada em informação, né? Então, no meu entendimento, são dois problemas que o IGESP tenta resolver: a necessidade de mudança de uma lógica de policiamento, que isso está acontecendo no mundo e, no caso de Minas Gerais e Brasil, entenda-se assim agravado pela divisão do ciclo policial. (Entrevistado 1a)

Pelo que eu tive conhecimento, havia uma falta de comunicação do trabalho policial. Assim, cada polícia trabalhava isoladamente. Eles trabalhavam em busca de um objetivo comum, só que eles não conversavam. (Entrevistado 1d)

À época da implantação do projeto, o nível estratégico da SEDS entendia que a política tinha vários objetivos:

Criar condições para uma mudança no modelo de gestão do trabalho policial. O IGESP seria uma ferramenta para reorientar o trabalho policial, baseado no

³⁹ Nesta, como em todas as transcrições que se seguem, não houve preocupação com a correção linguística. Busca-se, com isso, preservar a espontaneidade da fala dos entrevistados.

compartilhamento de informações, isso era muito claro, e numa visão territorial dos problemas, e que ele seria uma ferramenta aplicada de forma focalizada em áreas que tinham alta concentração de criminalidade, para responder a esse problema, eu acho que isso estava claro. E outro aspecto que desde o início estava claro, de que no momento em que você passa então a orientar o policiamento face ao entendimento e a dinâmica do fenômeno crime e violência, esse fenômeno, nesse momento, passa a ser entendido como fenômeno complexo e multicausal e sob o qual a polícia não é capaz de intervir sozinha. Então você precisa reorientar o trabalho policial, mas ao mesmo tempo você precisa provocar uma série de outras agências públicas para também intervir, isso também se mostrava muito evidente desde o início, como a sugestão de participação de uma série de atores que deveriam estar lá e não apenas a polícia. Então eu acho que em termo de escopo, sim, agora em termos de detalhamento do como se fazer isso é que eu acho era a questão, o que e o objetivo eu acho que eram muito claros. (Entrevistado 1a)

A política foi inspirada por uma experiência que estava sendo implementada na cidade de Nova Iorque denominada de *Compstat*, uma prática administrativo-organizacional de planejamento das atividades policiais. Sua implementação se deu quando o chefe da polícia desse município percebeu uma dificuldade dos comandantes e dos delegados na compreensão do fenômeno criminal. Visando solucionar essa dificuldade, instituiu reuniões semanais para a análise dos dados de criminalidade, identificação de problemas e proposição de estratégias para sua solução. Os encontros de trabalho eram subsidiados por estatísticas computadorizadas, relatórios e mapas de kernel, que possibilitavam visualizar as *zonas quentes de criminalidade*. Além disso, as reuniões se pautavam pela responsabilização dos comandantes e delegados de área, que passaram a ter sua continuidade no cargo ocupado atrelada ao seu desempenho.

O IGESP se baseou nesse modelo e foi apresentado ao então governador e aos altos gestores da SEDS por professores do meio acadêmico. Esses professores tinham apenas uma ideia de como a política funcionaria, mas não havia um desenho detalhado explicando esse funcionamento. Como consequência, o modelo do *Compstat* foi adaptado de forma superficial e implementado sem maiores reflexões, o que se tornará um problema, pois sua adoção em todo o território de Minas Gerais exigiu adaptações que não foram pensadas. Essa necessidade ocorreu, dentre outros fatores devido à diferença de tamanho dos territórios, pois, enquanto Nova Iorque ocupa uma área de cerca de 1.200 km², o estado mineiro tem uma área de cerca de 587.000 km², o que exigiu estratégias de implementação, manutenção e controle específicos.

O desenho do IGESP vem pronto, vem pronto do CRISP. A implementação dele é que a secretaria intervém. Agora, a concepção dele vem desenhada do CRISP. (Entrevistado 1a)

Foi muito difícil porque o CRISP foi contratado como consultor, mas não tinha nada escrito. Ele falou que seria um modelo baseado no *compstat*, mas ele não escreveu. Seria um modelo adaptado, né? Só que ele não tinha nada escrito. Aí, depois de várias reuniões com a equipe do CRISP e na época, também, com representantes das instituições a gente tinha uma comissão que sentava e discutia junto com o CRISP como esse modelo seria escrito. Aí, a partir da que foi desenvolvendo a metodologia com base nessas informações, mas a escrita mesmo do modelo teve a participação da SEDS como também das polícias. Eles escreveram, mas eles faziam reuniões com as pessoas para poder escrever. Só que aí eles escreviam, mostravam pra gente e a gente alterava. (Entrevistado 1d)

O fato de ter havido uma decisão política para que o IGESP fosse implementado rapidamente precipitou o planejamento descrito no plano de segurança pública de 2003. De acordo com esse plano, a área de segurança deveria avançar em algumas áreas que eram pressupostos do modelo IGESP, dentre as quais destacam-se a questão da compatibilização de áreas, a integração das informações e a formação policial.

O primeiro item está relacionado com a responsabilização pela criminalidade, o que se daria por meio da atribuição dos resultados de uma determinada área geográfica a uma unidade operacional da polícia militar e a uma unidade operacional da polícia civil. Para tanto, dividiu-se o estado em Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP) em que a uma companhia ou fração da polícia militar corresponderia uma delegacia. Desse modo, em uma área determinada, existiriam um comandante e um delegado que seriam responsabilizados pelos resultados alcançados.

O segundo ponto se refere à integração das informações. Esse projeto tinha como uma de suas principais ações a integração de todos os sistemas do ciclo de justiça criminal, o que incluiria despacho de uma viatura, registro da ocorrência, elaboração do inquérito, persecução criminal e aplicação de medidas de restrição de liberdade. A ideia era criar um número único que integraria todo esse ciclo permitindo o rastreamento de um determinado fato cometido por um indivíduo. Para tanto, o primeiro passo foi criar um sistema de informação para controlar o atendimento das chamadas emergenciais e o despacho das viaturas, ao qual se denominou Controle de Atendimento e Despacho (CAD). Em seguida houve a informatização do boletim de ocorrências, o que foi feito por meio do sistema denominado Registro de Evento de Defesa Social (REDS). Ocorre que esses sistemas ainda eram muito incipientes quando da opção pela implementação do IGESP. Um dos maiores problemas era os erros de preenchimento, que afetavam sobremaneira as estatísticas produzidas. Desse modo, outro dos pressupostos do modelo IGESP, qual seja, a disponibilização de informação precisas e tempestivas não era atendido. Isso ocorria, não apenas pela incipiência dos sistemas, como também pela

inexistência de uma área institucional responsável pela elaboração de estatísticas oficiais. Como resultado, os participantes da reunião do IGESP dispunham de relatórios criminais com informações distintas. Os representantes da polícia militar, da polícia civil e da SEDS iam para as reuniões com estatísticas discrepantes que, em alguns casos, resultavam em interpretações divergentes quanto aos problemas de uma determinada área.

Por fim, o terceiro aspecto constante do plano era a implementação de um treinamento integrado, o que se daria por meio da construção acadêmica de uma teoria geral da ação policial. Essa iniciativa tinha por objetivo catalisar a mudança na atitude dos policiais de modo que a atuação conjunta e integrada fosse incutida nos policiais militares e civis. Na prática o treinamento policial integrado não avançou e pouco contribuiu para a atuação operacional conjunta.

Como houve uma decisão política para a implementação do projeto, a política pública foi executada de forma precipitada, sem uma fundação sólida, o que é destacado pelo entrevistado 1b. Seus pressupostos não foram atendidos devidamente e diversos problemas decorreram disso. Percebe-se aí uma prática corriqueira no setor público, qual seja a da urgência na implementação de políticas que exigem tempo para uma boa formulação e para a criação de uma boa estratégia de implementação.

Dentro da integração tinham três projetos principais: áreas integradas, o SIDS e o treinamento policial integrado. A ideia é que esses três projetos juntos lançariam as bases para um modelo de polícia de resultados. A ideia é que integrando as responsabilidades territoriais, integrando as informações, e integrando os conhecimentos que embasam a ação, poderia se integrar o processo de gestão, tá? O que aconteceu de peculiar na implantação do IGESP foi que os três projetos não estavam completamente implantados quando o IGESP aconteceu. Entrou o Anastasia e ele queria uma execução com resultado finalístico mais palpável, com influência mais direta sobre os resultados finalísticos. E daí que veio a contratação do CRISP para propor e operacionalizar o modelo de polícia de resultados. Independente do fato de que, em Belo Horizonte, que foi onde o IGESP foi implantado inicialmente, o REDS ainda tava começando a ser implantado e o CAD mal, mal tinha sido implantado. Então, assim, as áreas integradas tinham sido desenhadas, beleza, mas não tinham tido investimento robusto em reequipamento, este tipo de coisa, né? E o treinamento policial integrado tinha acontecido de uma maneira bem pró-forma, bem subótima. Portanto, quando eu digo que o projeto tinha sido implantado, mas com um resultado subótimo, foi nisso. Treinou um monte de gente, mas não integrou o conhecimento de base de atuação das polícias. E aí, na urgência de uma intervenção que tivesse um impacto mais direto sob o resultado finalístico, surgiu o IGESP. (Entrevistado 1b)

Porque o IGESP foi assim, decidiu-se. Em abril, fez-se a pergunta: que que a gente faz para reduzir a criminalidade? E em maio veio a resposta: a gente deve fazer IGESP. E, em junho, tava tendo a reunião do IGESP. Inclusive

todas as salas de superintendente, diretor tiveram suas mesas removidas e transportadas pro prédio da rua Albita porque a licitação pra comprar o mobiliário lá não ficou pronta a tempo, entendeu? Foi assim, a implantação do IGESP na secretaria. Foi um verdadeiro arrastão, sabe? Então assim, sim ele já existia enquanto ideia e foi inserido, alguns vão dizer, prematuramente enquanto ação. (Entrevistado 1b)

Nota-se, ainda, que o escopo da política a ser implementada não estava claro para todos os envolvidos. As pessoas que ocupavam o nível estratégico da SEDS no ano de sua implantação o compreendiam bem, pois foram elas as envolvidas com a adaptação da metodologia trazida para Minas Gerais. Quanto às pessoas pertencentes ao nível técnico, percebe-se ter havido uma perda de compreensão sobre o que deveria ser feito. Esse aspecto foi ressaltado por mais de um entrevistado, conforme se vê abaixo:

Para alguns atores o escopo estava claro sim, muito poucos. Pessoas que estavam em posição de liderança na política pública de defesa social na época tinham uma ideia mais clara do que seria. Para a consultoria sim. Alguns poucos policiais, também em nível de comando, deveriam ter uma ideia mais ou menos clara do que era isso. Para o grosso das pessoas envolvidas ali parecia mais um pelourinho, que era como o IGESP era conhecido no início. Era mais um ambiente de cobrança do que um ambiente de construção de conhecimento, e esse é um aspecto fundamental. Até hoje o IGESP não é um ambiente de construção de conhecimento. (Entrevistado 1b)

Tem uma questão muito importante aí que é a seguinte: depende para quem ele estava claro. Para quem, né? Porque eu lembro quando o IGESP foi implementado, o contato e o acesso que eu tinha, o lugar de onde eu passo pelas coisas é o do ambiente estratégico. Eu acho que havia muita clareza dessas pessoas sobre o que se pretendia. (Entrevistado 1a)

Observa-se, ainda, que, apesar de estar claro para as pessoas que ocupavam o nível estratégico da SEDS, nem todos os atores envolvidos com a política compreendiam bem seu escopo e seus objetivos. O entendimento variava em função da cultura e da história da organização. Por exemplo, a polícia militar já havia tido uma experiência semelhante ao IGESP, o que a auxiliou a compreender o que estava sendo implementado. Para a polícia civil, no entanto, a política era completamente nova e perceber de forma assertiva o que se queria era complexo.

Então a gente tem que se perguntar assim: será que tava claro o suficiente para que instituição? Que condição que cada uma tinha de perceber, de entender o que se pretendia. Porque para a polícia militar eu acho que foi muito rápido ela entender do que se tratava. Para a polícia civil nem tanto, muito difícil. Então, eu acho que daí vai também a capacidade de cada instituição de absorver uma coisa nova como essa. (Entrevistado 1a)

Deve-se ressaltar, além disso, que apesar de a SEDS ter uma ideia clara do problema que se queria resolver e do que fazer para solucionar esse problema, muitas dúvidas ainda pairavam sobre a política que estava sendo formulada, principalmente no que se refere à sua implementação. Tanto assim, que o entrevistado 1a afirma que em determinado momento optou-se pela mudança na focalização do projeto. Inicialmente, ele seria implementado em áreas específicas, com altos índices de criminalidade, e, posteriormente, escolheu-se por sua universalização para todo o Estado mineiro.

Foi a questão da universalização versus a focalização. Eu acho que esse é o ponto central. Um momento em que se toma uma decisão de se expandir o IGESP para todo o território de um estado ao passo que na sua concepção original ela deveria ser aplicada de forma focalizada. E aí, essa decisão, ela é tomada por alguns motivos. Eu vejo dois fatores aí que foram determinantes para essa tomada de decisão. Um: IGESP era um projeto num contexto de algo maior que era uma política de integração. Uma política de integração, que nasceu antes do IGESP, em 2003, o IGESP em 2005, e que em 2007, 2008, estava, de uma certa forma, sendo reavaliada, repensada, né? E aí, no curso do alinhamento estratégico da política de integração, que aconteceu em 2008, essa questão da expansão do IGESP, e digo que até um pouco antes disso, né? Vamos dizer um pouco antes disso aí que a gente tem que pensar uma coisa. Essa política de integração tem um princípio, um princípio denominado, um princípio que eu acho que é muito expressivo, governança colegiada. E a partir dessa lógica de governança colegiada esses atores, que estão envolvidos nesse processo, eles são parte da decisão e a gente precisa pensar porque, por algum motivo os atores envolvidos, polícias e secretaria, entendiam que era uma método que deveria chegar a todos os lugares. (Entrevistado 1a)

[O projeto foi pensado para ser implementado] inicialmente na RISP 01⁴⁰. (Entrevistado 1e)

Essa opção pela ampliação do escopo é apontada como sendo uma decisão que gerou graves problemas para a política.

Agora, isso depois da universalização do IGESP, como tudo, como tudo, isso depois também se mostrou problemático. Como toda decisão, né, ela serve para uma coisa e ela acaba gerando outros tipos de problema, que acho que está muito claro também quais são. (Entrevistado 1a)

A ideia do IGESP, quando ele começou, não era de atender a universalização do Estado. E que no momento em que ele mudou esse foco a capacidade de atuação daquela equipe, junto a outros fatores, como a queda de investimento do Estado, passou a ser limitada. Você acabou não conseguindo agir direito em nada. (Entrevistado 1c)

⁴⁰ A Secretaria de Estado de Defesa Social divide o estado de Minas Gerais geograficamente em dezoito Regiões Integradas de Segurança Pública (RISPs). A RISP 01 corresponde ao município de Belo Horizonte.

Houve outra mudança no escopo do projeto que impactou negativamente a sua implementação. Trata-se da mudança no perfil dos responsáveis pela condução das reuniões do IGESP. Inicialmente, era feita por atores políticos com poder para tomar decisões relevantes, como as que envolvem alocação de recursos financeiros e de pessoas. Posteriormente, as reuniões passaram a ser coordenadas por técnicos sem poder de decisão e, muitas vezes, com pouco conhecimento sobre o ambiente no qual estava inserido e sobre o tema discutido, assim como com compreensão reduzida sobre a própria política.

Quando o IGESP começou quem mediava a reunião era o Secretário de Estado de Defesa Social, o Secretário Adjunto de Defesa Social, que além da posição hierárquica de secretário adjunto exercia uma posição de liderança intelectual sobre todos os policiais que tavam ali, pois tinha sido professor de todos eles, o chefe de gabinete que era um promotor do MP, que tinha não só conhecimento, mas tinha base hierárquica pra isso, né, e o superintendente de integração. Foi assim de 2005, quando o IGESP foi implantado até meados de 2006. Em meados de 2006 houve várias mudanças na secretaria, aí o Secretário de Estado mudou. Em 2007 a gente teve uma quebra muito grave nisso aí, tá, porque o secretário não ia, não só não ia como fazia reunião do colegiado de integração esvaziando a reunião do IGESP. Ali foi um momento muito crucial pro IGESP porque a carência de gente capaz de mediar mudou tanto a forma como a mediação acontecia, quanto o próprio caráter da reunião. Quando eram figuras de nível hierárquico muito alto que mediavam o IGESP, o IGESP era um ambiente de alocação de recursos para a solução de problemas, era um ambiente muito de cobrança, uma cobrança muito forte, muito ríspida, mas também era um momento onde a secretaria alocava recursos, sabe? Nem que fosse agente prisional pra servir de carcereiro em delegacia, pra delegacia ter que liberar os agentes pra fazer investigação, mandar equipamento, uma coisa assim ou outra aqui. Ali pra tampar buraco, entendeu? É muita da legitimidade que o IGESP conquistou nos seus primeiros anos era dada muito por isso, porque era gente de alto nível hierárquico mediando e fazendo algumas coisas pra resolver os problemas. O IGESP conquistou legitimidade no primeiro momento por causa disso. A partir do momento que tava indo só o superintendente e a diretora, né, e eles não tinham autonomia pra alocar recursos o IGESP quase morreu por causa disso, o IGESP quase morreu por causa disso. (Entrevistado 1b)

Quanto aos resultados esperados, parecia claro para os formuladores que o IGESP deveria integrar o trabalho das policias civil e militar, auxiliar na solução dos problemas de segurança pública e instituir uma maneira de estabelecer resultados a serem alcançados, bem como monitorá-los. Esperava-se que a consequência desse esforço seria a redução dos índices de criminalidade, mas havia uma grande dificuldade em pensar metas que possibilitassem mensurar o impacto do projeto. É o que expõe o entrevistado 1b.

É muito difícil você definir metas claras quando você tá lidando com um projeto cujo impacto desejado não depende apenas do produto do projeto, pensando da lógica de *output/outcome*, tinha-se clareza do *outcome* desejado, redução de criminalidade, mas o *output* do projeto era reunião. Como é que reunião gera redução de criminalidade? OK, aí, se a reunião, se a metodologia for bem implementada e a reunião for bem-sucedida as viaturas vão tá nos lugares certos e a polícia civil vai tá investigando os criminosos que realmente precisam ser investigados e isso, *hopefully*, vai resolver tudo. Isso, quando a gente tá pensando num outro aspecto muito pernicioso do IGESP que é: entendia-se IGESP como apenas isso, né? Apenas metas de prevenção, mediante policiamento ostensivo e investigação. A prevenção primária, a prevenção social nunca foi inserida no bojo do IGESP, né? Então assim, tinha metas claras, tinha. Mas, até que ponto, né, na medida em que você tem um *outcome* que não é fruto de apenas desse *output*, como é que você faz associação? Não é? (Entrevistado 1b)

Da fala acima nota-se que a compreensão da política não era clara para todos os atores. O fato de o IGESP se operacionalizar por meio de reuniões não quer dizer que seu produto é reunião. Esperava-se que as reuniões resultassem em uma reorientação do trabalho policial, de forma que as estratégias repressivas e preventivas se tornassem mais qualificadas. Para tanto, as reuniões realizadas seriam pautadas por dados estatísticos precisos e envolveriam todos os atores que pudessem influir para a adoção das estratégias identificadas. O efeito ou *outcome* esperado era a redução da criminalidade. Desse modo, a confusão apresentada no trecho acima demonstra a dificuldade no entendimento da política.

Como é possível perceber, o IGESP foi uma política pública elaborada por acadêmicos, que trouxeram um modelo implementado em Nova Iorque, e cuja inserção na agenda estratégica ocorreu de cima para baixo. O escopo já veio definido e visava a solução de problemas específicos, mas a forma de implementar não estava definida. Não existia uma certeza quanto a sua abrangência, se seria focalizado ou se deveria ser universal. Além disso, nem todos os atores envolvidos com a implementação compreendiam o que estava sendo implementado e quais as consequências decorrentes desse processo, demonstrando uma falha de comunicação. Talvez essa falha de comunicação seja a consequência da própria falta de clareza que os atores responsáveis pela formulação e implementação tinham do projeto, dado seu caráter inovador e o ambiente de incertezas no qual estava inserido.

7.1.2. Recursos da política pública

No que se refere aos recursos destinados à política, nota-se que nos primeiros anos de sua existência, tanto recursos financeiros, quanto recursos técnicos eram suficientes para a implementação e manutenção do IGESP. Com o passar do tempo, conforme demonstrado no tópico 6.1.1, cortes nos recursos financeiros começaram a gerar impactos negativos na implementação da política. O número de reuniões de trabalho foi reduzido em função de proibições de gastos com diárias de viagem, as comunicações e os eventos de alinhamento foram diminuídos, a premiação dada a áreas que conseguiam melhores resultados foi cortada e a própria solução de alguns problemas que exigiam recursos não era possível.

No IGESP, o acompanhamento dos índices criminais da região e das estratégias de combate à criminalidade se dá por meio das reuniões que ocorrem. Com a redução do número de reuniões, que passou a ocorrer semestralmente em função dos cortes, esse acompanhamento ficou prejudicado. Monitorar as estratégias de seis em seis meses não permite um acompanhamento eficiente da dinâmica criminal e das estratégias adotadas.

Os seminários que eram realizados possibilitavam trocas de experiências entre os policiais, treinamentos e atualizações sobre mudanças nas metodologias. A partir do momento em que não havia dinheiro para realizá-los, uma importante estratégia de comunicação deixou de acontecer.

Outro ponto da política deixado de lado foi a premiação para as unidades que tinham o melhor desempenho da região. Essa premiação foi criada como mecanismo de incentivo, como será mais bem comentado mais a frente. À medida que os recursos financeiros foram cortados, a premiação não ocorreu, apesar de ter sido prometida e regulamentada por meio de resolução conjunta entre a SEDS, PM, e PC. Esse fato gerou uma cobrança por parte da PM e da PC sobre a SEDS e gerou descrédito da política.

Por fim, outro impacto danoso decorrente dessa redução se relaciona às demandas coletadas nas reuniões. Nesses encontros, algumas das ações pactuadas necessitavam de recursos financeiros para serem realizadas, como a aquisição de viaturas, coletes e armas, ou a assunção de uma cadeia pela subsecretaria de administração prisional. Muitas vezes, a SEDS, visando não arranhar a imagem do secretário, não dava retorno para as polícias, o que resultava em grande desgaste.

Esses efeitos negativos podem ser percebidos nos trechos abaixo.

Depois de 2008, o IGESP passa, 2009, 2010, passa a sofrer muito com a restrição orçamentária, a ponto de no último ano de 2011 de haver corte de diária de viagem, que é o mínimo. A ponto do número de reuniões passar a ser pautado pela restrição orçamentária e não pelo que é necessário. Então, se no início você tinha recursos para capacitações, encontros, seminário, premiações e diárias, e a diária era um valor ínfimo perto das outras coisas, com o tempo você, de um ano para o outro, tira a capacitação, não tem dinheiro mais, tira a premiação. As premiações não foram pagas, o que, em termos de credibilidade, afetou muito porque chegava na hora de fazer as aquisições pra poder fazer o que se tinha combinado e o recurso era cortado. E aí, a meu ver, não é uma coisa assim que tem que cortar do IGESP. Num dado momento o nível de sacrifício era tamanho que tinha que cortar no osso, assim, sabe? Você cortava naquilo que era sobrevivência mesmo. E você tem que olhar isso no contexto de uma secretaria que tinha que fazer gestão de 50.000 presos e que, da noite para o dia vira e fala assim, não vai ter dinheiro para pagar alimentação, né? Aí muito mais, eu acho, por orientações até da própria SEPLAG, que vira e fala assim, olha, tem que cortar x em diária. E aí o IGESP vai no bolo, como se fosse qualquer diária. Sendo que se você for pensar, o único custo, de fato, essencial à sobrevivência do IGESP era diária. (Entrevistado 1a)

Uma vez tomada a decisão de que haveria a premiação, aquilo deveria ser sustentado. Então se vem o corte e quebra uma coisa que foi estabelecida como regra no início, você fere a credibilidade dos envolvidos ali. E aí eu acho que a credibilidade do IGESP foi muito afetada. (Entrevistado 1a)

A questão é, todo ano a área responsável pela execução planeja e acaba que em função dos corte, dos contingenciamentos e tudo mais eles raramente conseguem fazer tudo o que planejaram. A mudança do ano passado é reflexo um pouco disso. As reuniões passaram a ser de seis em seis meses e muita gente questiona. Isso foi uma decisão da superintendência, da subsecretaria na verdade, de, bom, se eu não tenho dinheiro pra fazer rodar do jeito ideal, vamos rodar capenga e aí fez essa estrutura (Entrevistado 1c)

Até os recursos serem cortados sempre havia um seminário, um *workshop* em cada um dos lugares para poder discutir. (Entrevistado 1e)

A partir de 2009, que foi quando o corte começou de fato a ser sentido, passou a ser um dos lugares que perdiam. Eu lembro que houve um esforço muito grande da equipe da época para que esse fosse o último recurso a ser cortado. Na minha opinião, por dois motivos: um, porque as pessoas tinham muita clareza de que essa era uma parte importante da política, independente de ver falhas, de precisar mudar, de que fazer esse momento no qual PM, PC e Corpo de Bombeiros e mais outras instâncias sentavam na ponta para conversar era muito importante, então elas faziam muita força, corriam muito atrás. E também por ser um projeto muito barato. Poucas políticas conseguem ser tão baratas como essa. A partir de 2011 acabou o dinheiro, completamente. Em 2009 já acabou o dinheiro da premiação do IGESP, que também era algo que eu acho que funciona muito bem. (Entrevistado 1c)

O último trecho acima permite constatar que, mesmo com os atores principais apoiando a política, houve corte de recursos por parte da área central de planejamento. Nota-se assim, o poder de influência que a SEPLAG tem nas políticas finalísticas em razão de controlar a alocação de recursos financeiros.

Outro efeito negativo dos corte pode ser percebido na fala abaixo.

Eu lembro que teve uma reunião que, como a renovação do contrato de passagem aérea da secretaria atrasou, e fui pra Uberlândia de ônibus. Viajei ao longo da noite e aí quando eu cheguei à rodoviária de Uberlândia, eu tinha o endereço; eu peguei um taxi e fui no endereço e aí na hora que o superintendente chegou sozinho lá de taxi, não tinha uma comissão, uma comitiva pra esperar ele no aeroporto, pra vir um superintendente com uma comitiva de quatro carros pra levar ele na prefeitura, o pessoal olha e pensa “ah, o IGESP não é mais importante pra secretaria, eles tão mandando o superintendente de ônibus, pra pegar taxi pra chegar lá”. (Entrevistado 1b)

De acordo com o entrevistado 1a, o contexto de restrição fiscal foi um dos fatores determinantes para a escolha da universalização da política pública. Isso porque dentre as políticas públicas desenvolvidas pela SEDS, o IGESP era a que tinha a possibilidade de alcançar todo o estado mineiro e gerar resultados com uma despesa muito menor que as demais políticas, quais sejam, implantação de programas de prevenção e implementação de unidades socioeducativas e prisionais. Os programas de prevenção são implementados em áreas muito específicas e com um foco determinado. Já as unidades socioeducativas e prisionais, além de serem muito caras, não tem a capacidade, por si, de reduzir a criminalidade. Desse modo, investir em integração, em um modelo que possibilitasse uma atuação policial integrada e qualificada pareceu ser o mais adequado. Esse ponto deve ser ressaltado justamente porque essa decisão resultou em inúmeras dificuldades de sustentação do IGESP posteriormente.

O crime já não estava concentrado mais. Os investimentos diminuindo. O que você poderia usar pra poder garantir que você alcançasse resultados de uma maneira sustentável? Você ia criar capacidade na ponta de responder à dinâmica dos problemas. Mesmo não tendo um grande volume de recursos. Era o que se tinha. Essa foi a estratégia que se apresentou como a mais, a de maior potencial de alcance no território. Você não conseguia chegar com mais nada. (Entrevistado 1a)

Tomada a decisão pela expansão, criou-se uma justificativa que explicasse a decisão tomada. Essa justificativa girava, não em função dos recursos, mas por meio de uma argumentação que se pretendia técnica. Nota-se uma inversão na qual os meios existentes pautam os fins.

A gente precisa pensar porque por algum motivo os atores envolvidos, polícias e secretaria, entendiam que era um método que se devia chegar em todos os lugares. O IGESP era uma resposta à questão da dinâmica, da divisão do trabalho policial e da necessidade de um novo modelo de policiamento. Ora, você tem essa necessidade, onde tem polícia você tem

essa necessidade de pensar um modelo de policiamento e de integrar. A única coisa que falta aí é que você não tem um mesmo grau de criminalidade em todo o território. Só que, olha pra você ver: a própria concepção do método, ela leva a uma questão; ela tá baseada tanto no método da gestão de resultados quanto na solução de problemas. Metodologia de solução de problemas de segurança pública não é algo que define por pressuposto qual é o problema e é algo que diz que eu tenho um método pra olhar pros problemas que as pessoas percebem e, eventualmente, numa área que você não tinha altos índices de crimes violentos, você tinha problema de segurança pública. Então, a grande questão era, ou vou esperar que uma área alcance um índice de crime elevado ou implanto a minha lógica de policiamento em qualquer lugar que a polícia esteja, pra eu não chegar nesse nível de problemas. A grande questão colocada era essa: você tinha a necessidade de fazer com que esse método chegasse onde você tinha polícia porque você tinha necessidade de integrar a ação; você tinha que mudar a lógica, independente de ser em Belo Horizonte ou em Unai. (Entrevistado 1a)

De acordo com os mapas visto na figura 6, pode-se notar que, a partir do ano apontado como o de início do corte orçamentário e financeiro, qual seja 2009, há uma aceleração da expansão do IGESP, corroborando o que foi citado acima.

é baseado em conhecimento. Se você não instrui as pessoas, o público que está participando tem uma grande chance disso não dar certo. (Entrevistado 1a)

Agora, um ponto é importante aí, o IGESP demandava de um recurso muito mais escasso do que dinheiro, que era gente capaz de conduzir a reunião, gente capaz de fazer o papel de mediador, tá, esse é um ponto muito importante sobre a evolução do IGESP. Então, assim, o principal recurso pra fazer o IGESP acontecer nunca foi o dinheiro, sempre foi o intelecto e liderança e esses são recursos que se mostram, até hoje, carentes. (Entrevistado 1b)

Os recursos são basicamente, os mediadores, que hoje são chamados coordenadores metodológicos, os transportes, né, para a pessoa chegar, que é o principal recurso financeiro, é a diária para a pessoa ir para o município que ela vai fazer a reunião. (Entrevistado 1c)

Diária, que é um montante bom. A secretaria sempre arcou com a diária das polícias para elas se deslocarem até o local onde ia acontecer a reunião. (Entrevistado 1d)

Pode-se dizer, então, que a necessidade de pessoas altamente capacitadas e qualificadas foi um fator que dificultou a implementação do IGESP, pois esses recursos não eram encontrados facilmente e, quando existiam, não se conseguia retê-los dada a baixa remuneração oferecida.

Deve-se destacar, por fim, o efeito nefasto do contingenciamento dos recursos financeiros em detrimentos do planejamento realizado que, no caso em análise, resultou tanto na precipitação da expansão da política e nas consequências prejudiciais que dela decorreram, quanto na perda de credibilidade da política, já que os acordos para se premiarem as unidades de área com melhor desempenho não foram cumpridos e a solução de problemas que dependiam de recursos ficou prejudicada. Observa-se que o desenrolar da política se pauta, muito mais pela disponibilidade orçamentária, do que pela avaliação técnica, havendo uma inversão do que deveria ocorrer.

7.1.3. Comunicação e capacidade de controle

Conforme já comentado anteriormente, os atores envolvidos com a implementação do IGESP tinham entendimentos diversos acerca da política. A inadequada comunicação pode ser apontada como um dos principais fatores que levaram a essa situação.

A estratégia de comunicação da política incluiu seminários, que eram realizados com representantes de todas as áreas (SEDS, PM, PC) anteriormente à implantação do modelo. Além disso, anualmente era feito um grande seminário para representantes das dezoito regiões de segurança pública no qual ocorriam palestras e treinamentos sobre a metodologia IGESP. O público-alvo desses eventos era o estratégico e não havia eventos de comunicação específicos para os atores operacionais. A comunicação com eles não se dava de modo planejado, ficando sob responsabilidade das chefias.

Havia, ainda, uma instância estadual denominada *secretaria executiva estadual*, composta por um policial militar, um policial civil e um representante da SEDS, a quem cabia auxiliar as unidades policiais e esclarecer dúvidas em relação à metodologia.

Os efeitos de uma comunicação deficiente foram potencializados na medida em que as pessoas que se envolviam com a parte operacional, ou seja, os integrantes da *street level bureaucracy* mudavam constantemente. Tanto assim que os entrevistados, ao serem questionados sobre a realização de uma divulgação adequada da política pública, responderam o que se segue:

Eu acho que no nível estratégico sim, a comunicação era adequada. No nível operacional talvez não. Mas houve. Todo momento de implantação, eu tô dizendo não de forma suficiente talvez, mas todo momento de implantação, ele era precedido. Primeiro que no nível estratégico eu acho que o alinhamento era muito bom. Agora, no nível operacional, cada momento de implantação era precedido de reuniões, de capacitação, de falas. Em termos de projeto, eu acho que a coisa fluiu. Eu acho que a questão foi a sustentação depois porque isso tem que se dar de uma maneira continuada porque as pessoas mudam. (Entrevistado 1a)

Em 2007 ficou muito claro que não, mas porque tinha muita rotatividade de comando, né, nas AISP. Então, assim, quem chegava, delegado recém chegado, era jogado no olho do furacão sem ter nenhuma preparação prévia. Até que ponto os representantes de cada corporação na secretaria executiva iam lá preparar as pessoas? (Entrevistado 1b)

A comunicação deficiente com os atores operacionais, que executavam a política na ponta da linha, pode ter resultado em entendimentos equivocados sobre seu escopo, objetivos e resultados esperados, dificultando a implementação.

Já no que tange à capacidade de controle da política pública, não existiam mecanismos de incentivos específicos para as pessoas que atuavam com a implementação e manutenção da política pública na SEDS. No caso dos órgãos externos, como as polícias, notadamente para a polícia militar, o IGESP servia de palco para a apresentação de bons resultados aos comandantes, o que poderia ser levado em

consideração quando houvesse promoção. Além disso, havia a premiação das unidades que tinham melhor desempenho e ocorria o constrangimento de assumir publicamente a incapacidade de conter a criminalidade e de se trabalhar de modo integrado. Do ponto de vista das organizações policiais, percebia-se que bons resultados poderiam atrair os investimentos da Secretaria de Estado de Defesa Social, conforme se nota nos trechos abaixo.

Vamos separar as pessoas envolvidas no projeto em duas esferas, tá? Primeira SEDS, a instituição que está tocando o projeto, né? Não existia nenhum mecanismo de incentivo a não ser o próprio salário que as pessoas recebiam, tá. Não era época de acordo de resultados ainda. Do ponto de vista das polícias existia um mecanismo de incentivo negativo, que era o fato que se eles tentassem fazer qualquer coisa pra boicotar, a retaliação seria forte. Porque era o projeto da secretaria, né, e a secretaria tava forte, fortalecida politicamente na época, né? E existia também algo de forma mais sutil e pontual, um nível de incentivo positivo na medida em que o papel exercido pela secretaria de alocação de recursos de forma pontual poderia efetivamente representar um tipo de incentivo positivo. Então as pessoas iam pro IGESP com um mínimo de esperança de que ao menos essas coisinhas, que tinham um impacto na época muito grande, principalmente nas delegacias de polícia civil que pudessem acontecer. Então, assim, o projeto tinha um pouco de credibilidade muito baseado nisso. (Entrevistado 1b)

No nível operacional havia esse esquema de premiação, né, para aqueles que obtinham resultados em termos daquilo que era o método. Você apurava no fim do processo e premiava a unidade com recursos logísticos adicionais, né. Era basicamente isso. Agora eu vejo também que, do ponto de vista da lógica das instituições, e aí sobretudo da PM, em que um bom resultado avaliado pelos pares é também critério para uma promoção, ele também servia a isso. Eu tenho registro, assim, em mente de oficiais que foram promovidos depois de um desempenho destacável no ambiente. Isso pra polícia civil já não se aplica tanto porque o critério que a instituição usa para promoção não é meritocrático. Aliás, na civil eu vi situações inversas, de pessoas não serem promovidas porque estavam desenvolvendo projetos integrados. Para os atores da secretaria não havia incentivos. (Entrevistado 1a)

O trecho acima relativo ao entrevistado 1a permite identificar como as organizações policiais gerenciavam de maneira distinta os mesmos recursos, quais sejam, as pessoas. Enquanto na polícia militar os policiais que atingissem bons resultados eram valorizados, na polícia civil, o mesmo não ocorria. Um desempenho acima da média não era critério para valorização do policial e, em alguns casos, o trabalho integrado, que era um dos resultados esperados do IGESP, era punido. Percebe-se, assim, que a forma peculiar que cada instituição adotava no tratamento de recursos semelhantes impactava a implementação e gerava um problema para o órgão responsável por sua execução. A SEDS necessitava monitorar e controlar as disputas institucionais e a mudança cultural que se pretendia implementar com o IGESP.

A implementação do IGESP, conforme citado acima, partiu de uma decisão da cúpula do governo. Os atores responsáveis por essa deliberação acompanharam e apoiaram o desenvolvimento da política, sendo que alguns deles participaram da própria implementação do IGESP. Esse apoio é apontado como fator essencial para a implementação da política pública.

Sem eles o projeto não teria acontecido, simples assim, as pessoas só levavam o projeto a sério, leia-se, as polícias que iam lá, os policiais que iam lá apresentar os problemas da sua área, discutir os problemas da sua área só levavam esse processo a sério porque eram as pessoas que eram que estavam mediando. Se não fossem aquelas quatro figuras, o secretário, o secretário adjunto, o chefe de gabinete e o superintendente o IGESP não teria acontecido, ponto. (Entrevistado 1b)

Conforme se nota, os gestores responsáveis pela implementação do projeto não conseguiram divulgar de forma adequada as informações necessárias para que todas as partes envolvidas compreendessem devidamente a política. No nível estratégico houve uma melhor comunicação, mas insuficiente para incutir em todos o que se pretendia com o IGESP e como os resultados esperados seriam alcançados. No nível operacional a comunicação não ocorreu de forma planejada.

Quanto ao controle da política, é possível perceber que, mesmo sendo tratada como uma prioridade de governo, não havia apoio de todos os envolvidos. As disputas históricas entre polícia militar e polícia civil se refletiam quando da implementação do IGESP. Tanto assim que alguns policiais civis que apoiaram uma atuação integrada foram punidos por sua chefia. Nota-se, assim, uma incapacidade da SEDS conseguir envolver as instituições policiais de modo que houvesse um compromisso e um envolvimento que potencializassem a implementação.

7.1.4. Características da organização responsável pela implementação

A Secretaria de Estado de Defesa Social era o órgão responsável pela adaptação da metodologia importada e pela implantação e manutenção da política pública. Isso abarcava inúmeras tarefas, dentre as quais se destacam o treinamento dos envolvidos, a preparação, organização e condução das reuniões, o fomento dos atores para

participarem das reuniões, a garantia da aplicação do método e seu monitoramento e o auxílio na identificação e solução dos problemas.

O papel na implementação é no sentido assim de coordenar o processo de implementação no sentido de mover os atores para chegar na implementação. Pensar na forma de fazer, pensar em preparar os dados que eram necessários para que aquela implementação acontecesse, isso significava mover aqueles que trabalhavam com dados estatísticos e produziam informação, capacitar as pessoas que iriam implementar, e aí isso envolve pensar em uma logística de pessoas com conhecimento para fazer isso, preparar pessoas para mediar o processo, a reunião lá na ponta, discutir o ritmo em que metodologia é operada, de quanto em quanto tempo a reunião vai acontecer, digamos quais são os problemas principais de cada área, então você ter toda uma questão de tentar ter uma olhar mais estratégico de qual é o problema em cada localidade que opera o IGESP para que a reunião tenha um direcionamento adequado, coordenar as próprias reuniões, mobilizar atores que vão compor uma rede, para que você tenha uma reunião com maior possibilidade de, uma gama de intervenções variadas que não só a policial, ajudar no estabelecimento das metas e dos objetivos que estavam sendo estabelecidos, monitorar, avaliar. Então assim, a secretaria de uma certa forma ela tem um papel de induzir todo o processo, ela é indutora do processo. (Entrevistado 1a)

A SEDS era a instituição que assumiu o papel e o ônus de ser a proponente da metodologia. Nas apresentações que se tinham, que se faziam sobre o IGESP, o texto exato era uma metodologia proposta pela SEDS com base em experiências internacionais para a gestão de segurança pública focada para resultados. O texto literal se não me engano era esse. Então, a SEDS se propôs a esse papel: eu sou o ente externo que vai te enfiar isso goela abaixo, era bem isso, né. A SEDS que fazia acontecer, a SEDS era a secretaria executiva no ponto de vista de que a SEDS que cuidava de todo o cerimonial e a logística de realização das reuniões, a SEDS que puxava, orientava e muitas vezes fazia acontecer até por silêncio conivente dos outros o que deveria ser a metodologia. E a SEDS que alocava o capital político, na figura dos mediadores, necessário pra fazer que a metodologia acontecesse. (Entrevistado 1b)

Acho que o papel da Defesa no IGESP é como se fosse meio *sponsor* assim, ela que é responsável por conceder, por chamar, por *vamos lá gente*, por mobilizar. (Entrevistado 1f)

Os entrevistados identificam que o projeto era tratado como uma prioridade dentro da SEDS. Observa-se, no entanto, que, mesmo sendo prioritário, houve cortes de recursos na política, não sendo a garantia de recursos financeiros um fator que possibilita identificar o aspecto prioritário. Nota-se, assim, que o fato de uma política ter um *status* de prioridade não garante recursos financeiros.

O forte apoio político para a execução do IGESP é apontado como principal ponto decorrente do fato de a política ser tratada como prioridade, conforme se depreende do trecho abaixo.

O projeto é criado, ainda, na fase do Anastasia secretário de Estado de Defesa Social, Filipeto, chefe de gabinete, e Sapori, Secretário Adjunto de Estado de Defesa Social, os três eram envolvidos no IGESP e o Genilson era superintendente. Ele continuou sendo uma prioridade na época que a expansão toma corpo e que você precisa do envolvimento do mediador, que o alinhamento estratégico tinha apontado e que aí você decide alocar cargos; e cargos eram limitados, e é isso, continua então sendo uma questão de cúpula. O colegiado também, as cúpulas das polícias também se envolviam na questão, opinavam sobre mudanças, decisões se vai expandir, mudanças no método, tudo passava no colegiado, então acho que isso também demonstra como que o assunto é um assunto tratado pela cúpula. (Entrevistado 1a)

Ele era o projeto da secretaria. É muito simbólico quando, no meio de uma reunião, quatro servidores da MGS entram numa sala de um superintendente pra levar a mesa embora, a mesa onde a reunião tá acontecendo embora, porque ela tem que tá lá amanhã porque amanhã começa o IGESP, entendeu? É muito simbólico o fato de pessoas que tinham o tempo muito contado dedicarem tempo a ele. A forma como na retórica, na fala de todo mundo isso era retratado como o ponto culminante na política de integração, quicá o ponto culminante da política de defesa social. O fato de que o modelo IGESP foi posteriormente replicado no sistema prisional e no sistema socioeducativo, né, são alguns elementos simbólicos muito importantes disso. (entrevistado 1b)

Com as mudanças na cúpula da SEDS, o IGESP acabou perdendo o apoio político, conforme destaca o entrevistado 1c.

Eu acho que eles (servidores de alta hierarquia) apoiaram até certo ponto. E acho que quando eles pararam de apoiar foi um dos motivos que o *trem* degingolou. Porque existia uma época na qual a subsecretária ia em todas as reuniões. (Entrevistado 1c)

Um dos motivos que justifica essa perda de apoio é apontado pelo entrevistado 1a como sendo a falta de recursos. Isso porque como não havia recursos para que as demandas que apareciam nas reuniões do IGESP fossem atendidas, a cúpula da secretaria não se dispunha a ir aos encontros apenas para ouvir críticas e não atender a pleito algum.

Desde a época que isso passou a se tornar precário, que você já não investia em nada, que o poder político do governo estava enfraquecido, as decisões pararam de ser tomadas, então ninguém queria por a mão e dizer vamos fazer aquilo, uma paralisia decisória que você ia e voltava nas reuniões lá na ponta e não tinha resposta pra dar. (Entrevistado 1a)

Outro motivo é apresentado pelo entrevistado 1b ao descrever o ambiente de reunião do IGESP como um ambiente hostil. Hostil porque os atores que participavam dos encontros do IGESP expunham de forma clara problemas de infraestrutura, de relacionamento com outros atores, de demandas que a SEDS não havia atendido, dentre

outros que, na visão deles, atrapalhavam os trabalhos. Desse modo, os atores eram pouco previsíveis e colocavam o representante da SEDS em situações constrangedoras.

Seria coerente especular que ele (o secretário) tenha achado o IGESP demasiadamente protocolar e muito custoso em termos de tempo para se envolver diretamente. E, é importante ressaltar, de fato o IGESP era as duas coisas: tomava muito tempo e a maior parte deste tempo era gasta com enrolação. Fora isso, sempre tinha a choradeira legítima das polícias por pessoal e equipamento, que era algo desconfortável, talvez até ofensivo. Em suma, o IGESP era um ambiente de certa forma hostil. (Entrevistado 1b)

Apesar de ser a responsável pela condução da política é possível perceber que a SEDS tinha grande dificuldade para implementá-la, não sendo capaz de exercer um efetivo papel de controle do comportamento das instituições envolvidas, o que acabou gerando impactos negativos.

O que acabou acontecendo é que as instituições é que acabaram imprimindo muito mais a cultura delas no ambiente do IGESP do que a secretaria mudar a lógica de policiamento. E a secretaria acaba facilitando isso. Porque como não é um método de domínio pleno de ninguém pra você ter uma orientação metodológica você roteiriza a reunião, você cria script, pra você ter um passo a passo. Porque é um método. Método tem etapas, né? E aí, o que que elas fazem disso? Eles absorvem isso como um *script*, pensam assim, “esperam que eu me comporte dessa maneira na reunião, eu vou seguir o script que já tá pronto, eu sigo. Toda hora que eu sou chamado a reunir eu apresento o que se quer ver, mas na prática isso não reorienta meu trabalho. Eu continuo fazendo a minha atividade de policiamento como eu fazia antes e de tempos em tempos eu vou pra uma reunião mostrar que eu estou fazendo do jeito que eles querem. E ainda mais, se eu tenho, na minha lógica de policiamento, algo reativo, eu tô sempre achando que eu preciso de mais efetivo, mais efetivo, eu vou passar a usar desse ambiente pra conseguir eu o que eu quero, a minha viatura de sempre, o meu efetivo de sempre”. Então eu acho que o que aconteceu é que as instituições capturaram, de uma certa forma, a metodologia e a secretaria e inverteram o jogo e passaram a usar o ambiente para pautar o rumo das coisas pela lógica deles. (Entrevistado 1a)

Essa dificuldade está relacionada com a alta rotatividade, tanto dos responsáveis diretos pela implantação, quanto dos dirigentes da Secretaria, o que será mais bem descrito mais a frente.

Dentro da SEDS, a política era conduzida, inicialmente, no nível de diretoria, mais precisamente, da Diretoria de Análise e Inteligência Criminal, setor que estava subordinado à Superintendência de Integração do Sistema de Defesa Social. Esta, por sua vez, ligava-se diretamente ao Secretário de Estado de Defesa Social. Posteriormente, o IGESP passa a ser de responsabilidade da Diretoria de Planejamento Operacional e Polícia Comunitária, que era integrante da mesma Superintendência. Em

2010, essa Superintendência alçou o *status* de Subsecretaria, momento no qual passou a haver mais um nível hierárquico entre o Secretário de Estado e a Diretoria que estava responsável pela política. Essa alteração não é vista pelos atores entrevistados como um problema, mas como o reconhecimento do trabalho desenvolvido.

Pra dentro da Secretaria, talvez ela tenha ganhado um pouco mais de destaque porque antes ela era mais uma coisa que a Superintendência fazia, agora ela é uma Diretoria específica. (Entrevistado 1c)

No entanto, por se tratar de uma organização hierarquizada, um nível a mais na estrutura significa um nível a mais de hierarquia pela qual as decisões devem passar. Desse modo, ao invés de haver despacho do superintendente diretamente com o secretário, o que passou a ocorrer é que o superintendente despacha com o subsecretário e este, por sua vez, com o secretário. Esse nível a mais configura-se em uma instância de déficit adicional, podendo afetar a agilidade na tomada de decisões.

Buscando verificar se o IGESP estava sendo implementado conforme o desenho inicial e se estava alcançando seus objetivos, a SEDS, durante os primeiros anos de execução da política pública, realizou algumas pesquisas e avaliações para a efetividade. No entanto, essa prática deixou de ocorrer com o passar do tempo, o que foi identificado como sendo um ponto negativo pelos entrevistados.

(O monitoramento e a avaliação do IGESP se davam) por meio de pesquisas e avaliações. Durante muitos anos o IGESP teve avaliações anuais, bianuais que, de alguma maneira, indicavam problemas que iam sendo, que se procurava discutir, sanar, havia seminários, é né, pra poder fazer pesquisas, seminários, pra se poder fazer isso por meio de uma secretaria executiva, de uma instância técnica, relativamente técnica pra poder também avaliar o curso das coisas dessa maneira, mas que depois de um certo tempo se descontinuou também em função dessa restrição. (Entrevistado 1a)

A secretaria contratou avaliações que também, com a restrição orçamentária foram descontinuadas. Porque avaliação não pode ser pontual. Ela tem que ser permanente. Então, pesquisas pra avaliar, capacitações, consultorias, foram todas deixadas de lado na questão, e aí é o papel da secretaria era zelar pra que esses pressupôs. (Entrevistado 1a)

As avaliações apontaram para uma grande efetividade do IGESP. Beato *et al.* (2007), por exemplo, observam que, após a implementação do IGESP em Belo Horizonte, as taxas de crimes violentos caíram em 17,3% num período de oito meses.

Outra avaliação (FJP, 2008⁴¹) aponta que a implementação do IGESP está associada a reduções da ordem de 47 a 53% na taxa de crimes violentos contra o patrimônio, de 16 a 21% na taxa de crimes violentos contra a pessoa e de 13 a 14% na taxa de homicídios (com defasagem de um ano).

O que se percebe é que a SEDS tinha muita dificuldade para controlar a política que estava sendo implementada. Primeiramente, porque o projeto implicava mudar a cultura de organizações centenárias, o que ficou prejudicado em razão da baixa capacidade institucional da SEDS. Enquanto a cúpula participou ativamente da implementação, os entrevistados entendem que a política estava sendo executado de acordo com o planejamento formulado. Além disso, a participação das instituições policiais se dava de forma mais contundente nessa época. Na medida em que se afastou e a mediação passou a ser assumida por técnicos problemas começaram a surgir e focos de resistência afloraram. Algumas dessas dificuldades foram percebidas, mas não se conseguiu corrigi-las. Um fator que agravou essa situação foi a descontinuidade das avaliações e das pesquisas, o que prejudicou a verificação da assertividades do rumo tomado pela política.

7.1.5. Condições econômicas, sociais e políticas

Os entrevistados apontaram que o ambiente no qual a política estava sendo conduzida era um ambiente repleto de incertezas. Isso porque a Secretaria de Estado de Defesa Social havia sido criada em 2003, apenas dois anos antes da decisão pela implementação do IGESP, que se deu em 2005. Sendo assim, havia grande desconfiança por parte das organizações que compunham o Sistema de Defesa Social, quais sejam, Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros Militar e Defensoria Pública⁴², sobre o papel que seria exercido por esse novo ator.

As complexidades já citadas anteriormente na compreensão da política e o ambiente de incerteza resultaram em insegurança em relação às consequências institucionais da política. O papel da nova secretaria ainda não estava claro e havia

⁴¹ Fundação João Pinheiro (2008). Relatório da avaliação de Impacto da Integração das Polícias Civil e Militar: uma avaliação da experiência de Minas Gerais no âmbito do programa *Integração da Gestão em Segurança Pública* – IGESP.

⁴² No ano de 2011, deixou de integrar o Sistema de Defesa Social.

receio de que ela assumisse uma atuação pautada pela superioridade hierárquica sobre as demais organizações. Esse temor parece ter sido transferido para o IGESP, principalmente porque o modelo envolvia a adoção de práticas de gestão por resultados, que resultariam em cobranças, associadas a técnicas de solução de problemas, que envolveriam atuação direta da SEDS no negócio das instituições.

O ambiente era um ambiente de incertezas também. O que que a secretaria quer, que papel que cada um ia assumir nesse cenário. Mas porque o ambiente era um ambiente assim, turbulento. Você pensa bem o ambiente de mudança. Surge um ator político novo, que era a Secretaria de Defesa Social, num ambiente em que as instituições tinham papéis e lugares estabelecidos e em conflito também. Então, soma-se essa coisa do projeto com uma série de questões que tavam ali no entorno. O que que a secretaria quer? Que papel que ela vai assumir? Ainda mais que é um modelo inspirado numa experiência de fora, numa experiência de Nova Iorque em que o método havia sido aplicado dentro de um departamento de polícia, que, portanto você tem o papel de hierarquia presente, de cobrança ali interna. Até onde a secretaria iria, o que ela queria com isso, ela iria passar a estabelecer metas para as polícias ou não, ela iria cobrar como? Saber o que era o IGESP e o que se pretendia, o que era o método, eu acho que isso, de uma certa forma, havia uma clareza, sim, mas havia uma insegurança de até onde isso ia dar, das condições de cada organização conviver com isso, porque a gente tem que lembrar que PM e PC tiveram um história, uma trajetória diferenciada. (Entrevistado 1a)

De acordo com o entrevistado 1a, como a política veio de cima para baixo, por meio do secretário de Defesa Social, e com uma forte sustentação da academia, não houve questionamentos explícitos sobre o desenho sugerido. Ocorriam comentários nos *bastidores* sobre a possibilidade de fracasso da política, mas oficialmente não havia questionamentos.

Além disso, a política foi implementada em um ambiente caracterizado pela rivalidade das instituições responsáveis por sua execução. Polícia civil e polícia militar atuavam de maneira independente e sem qualquer integração institucionalizada. A falta de clareza de como o projeto ocorreria gerou a insegurança de que houvesse a invasão das competências de uma instituição em relação à da outra.

Inicialmente houve muita resistência porque a polícia pensava que um ia invadir a competência do outro. Então assim, eu acredito que eles ficaram muito apreensivos, porque eles ouviram, mas eles não acreditavam. E teve muita resistência, porque eles tinham muito medo de se abrir, porque não tinha nada assim muito claro. Eles não sabiam se eles dessem uma informação em troca se eles iam receber. E aí teve essa resistência de ambos, muito mais da polícia civil, que ficou mais desconfiada. E a polícia militar sempre querendo mais informação. (Entrevistado 1d)

Era tão tenso esse negócio do IGESP que a reunião não podia acontecer dentro da polícia militar ou dentro da polícia civil. Tinha que ser num ambiente neutro. Não podia ser, eles não aceitavam. Então a primeira quebra foi essa, a gente teve que arrumar um lugar neutro para que as pessoas sentassem pra poder conversar e mesmo assim a primeira reunião foi muito tensa. Eles tinham muito medo de falar, de se expor. (Entrevistado 1d)

Já no que se refere à influência da sociedade ou da sociedade civil organizada sobre a decisão de fazer e sobre o processo de implementação, os entrevistados relataram não terem percebido interferência.

Olha, se teve eu desconheço. Eu só conheci o projeto porque eu era o técnico do GERAES responsável por monitorar os projetos da secretaria, eu nunca ouvi nenhum cidadão comum que não seja inserido nesse furacão aqui, falando de IGESP. (Entrevistado 1b)

Diretamente, não, porque IGESP não é uma prática conhecida na opinião pública, é uma questão muito mais interna. O que influencia é muito mais a opinião pública sobre o crime, então digamos, Nova Serrana, começa a criminalidade a subir e a opinião pública começa a cobrar providências e isso faz com que as vezes no nível estratégico você tome a decisão de implementar o IGESP em Nova Serrana. Isso eventualmente aconteceu, mas eu acho que é muito menos a opinião pública e muito mais o fenômeno mesmo, a preocupação com o fenômeno. Eu não acho que o IGESP tenha sido afetado pela opinião pública não, não. De maneira significativa não. (Entrevistado 1a)

Eu acho que a sociedade não percebe esse projeto. (Entrevistado 1c)

Por meio das entrevistas foi possível perceber grande influência de pesquisadores da Universidade Federal de Minas Gerais, mais especificamente do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP), na inserção da política na agenda governamental e nas etapas de formulação e implementação.

Além disso, os pesquisadores de segurança pública mais renomados de Minas Gerais têm grande influência na política. Isso se dá porque expressam suas opiniões em meios de comunicação de massa e suas opiniões acabam chegando ao conhecimento da cúpula da segurança pública. Contudo, sobretudo, porque há mudanças constantes dos altos dirigentes da Secretaria de Estado de Defesa Social, e os novos secretários, em regra, se reúnem com esses pesquisadores para ouvi-los, principalmente no início de sua atuação.

O IGESP é muito afetado pelo meio acadêmico. Sempre os especialistas no campo da segurança pública têm suas visões a respeito do IGESP e manifestam essas visões, às vezes, via imprensa. É aí talvez, que eles que conhecem, isso talvez possa afetar. Mas acho na maioria das vezes o que afetou mais foi a opinião deles frente aos tomadores de decisão. Agora, por

exemplo, trocou o secretário. O secretário resolveu ouvir os especialistas (Entrevistado 1a).

Já, no caso da influência de grupos de servidores públicos na implementação, cabe ressaltar que a política em análise era extremamente suscetível às polícias, atores diretamente responsáveis pelo seu funcionamento. Um dos entrevistados aponta a existência de uma resistência velada desse grupo, muito mais vinculada a algumas pessoas do que às instituições. Essa resistência impactava implementação, pois o método de trabalho preconizado para a política, que possibilitaria o alcance dos resultados esperados, não era utilizado devidamente, como se depreende da fala abaixo.

Muita reunião pró-forma, sabe? Como não tinha como ser uma resistência clara e direta de enfrentamento, a gente tinha aquela resistência velada, né. Fazia uma reunião muito protocolar, né, seguindo um roteirinho, mas não discutindo o que realmente era problema ali, que era algo que a secretaria não conseguia. Só conseguiria intervir se quem tivesse mediando por parte da secretaria tivesse o discernimento, a capacidade de percepção, o senso crítico e, acima de tudo, a coragem de falar. Senão eles fingiam que tavam fazendo solução de problemas, a gente fingia que achava que eles tavam solucionando os problemas, todo mundo assinava um planinho de metas e daqui a três meses a gente faz outra seção de teatro. (Entrevistado 1b)

Apesar dessas resistências de grupos de policiais é importante destacar que, da mesma maneira que algumas pessoas das polícias foram contrárias à implementação e se constituíram em foco de resistência, houve atores que apoiaram a criação e a execução do IGESP. Sendo assim, um dos entrevistados explica que dentre os principais apoiadores estavam alguns como se vê nesta entrevista.

Algumas figuras isoladas nas próprias polícias. Na Risp 1, o IGESP só não morreu porque num determinado momento o coronel e o doutor falaram que eles iam tomar isso pra eles e fazer a tropa deles acreditar nisso, né? Então assim, assim como tinham elementos de resistência nas polícias tinham muitos elementos apoiadores nas polícias. (Entrevistado 1b)

Nota-se que havia uma multiplicidade de atores envolvidos com a implementação, tornando complexa a condução da política. O sucesso da implementação dependia de uma ação colaborativa dos envolvidos, o que acabou não ocorrendo. As divergências entre as polícias e a insegurança em relação ao papel da secretaria gerou um ambiente de desconfiança, agravado pelos interesses políticos e institucionais discrepantes, o que resultou na perda do foco em relação ao resultado pretendido.

7.1.6. Atitude dos atores responsáveis pela implementação

A implementação da política ocorreu, inicialmente, por apenas três pessoas. Havia envolvimento da cúpula na condução das reuniões e no apoio político, mas o trabalho operacional se dava por três técnicos⁴³. Com a interiorização da política, foi criado um núcleo que seria responsável pela condução do modelo IGESP. Esse núcleo se iniciou com cinco pessoas e foi ampliado até o número de quinze pessoas. Além disso, houve aumento do apoio administrativo, que passou de um para dois servidores.

No início eram uma servidora concursada e outra funcionária MGS, né, sob a liderança da Geórgia que era administradora pública e diretora, sob coordenação do Genilson, que era o Superintendente de Integração né, e o patrocínio político do Filipeto, Sapori e Anastasia. (Entrevistado 1b)

Depois que se decidiram expandir pra todas as regiões do estado fez uso da figura do chamado mediador, esse cargo passou a ser um cargo de recrutamento amplo, de um nível abaixo de diretoria. Eram pessoas subordinadas a um diretor. (Entrevistado 1a)

Esses atores, no primeiro momento, eram pessoas já integrantes da diretoria que ficou responsável pela implementação da política. Torna-se interessante destacar trecho de uma das entrevistas, segundo o qual, a política deveria estar em outro setor, cujas atribuições eram mais afetas ao IGESP. No entanto, outra unidade acabou por conduzir a política em função da melhor preparação dos técnicos que a compunham.

Mas o ponto é que o IGESP deveria ser implementado pela Diretoria de Planejamento Operacional e Polícia Comunitária. Só que, quando finalmente começou o IGESP, quando ele veio como um furacão que veio, as pessoas fizeram uma constatação muito sóbria, né. Muito despida de formalismo. Que foi o fato de que a equipe técnica e quem estava respondendo pela diretoria à época não tinha alcance intelectual pra dar alcance disso. E aí colocaram na Diretoria de Análise e Inteligência Criminal, que tinha uma equipe maior, mais estruturada. (Entrevistado 1b)

Com a criação do grupo de mediadores, iniciou-se a busca por um perfil mais técnico e com um mínimo de conhecimento sobre o tema segurança pública, o que ocorria por meio de análise de currículo e entrevista.

⁴³ Para esta pesquisa, optou-se por considerar o cargo de diretor como sendo eminentemente técnico.

Depois que se decidiram expandir pra todas as regiões do estado fez uso da figura do chamado mediador. Esse cargo passou a ser um cargo de recrutamento amplo, um nível abaixo de diretoria. Eram pessoas subordinadas a um diretor [...]. Pessoas recrutadas a partir de, principalmente, a partir de uma descrição de perfil, uma descrição mais de característica de personalidade com algum grau de conhecimento a respeito da questão da segurança pública (Entrevistado 1a).

Esse grupo de mediadores, criado para suprir a demanda da universalização da política, era mal remunerado, o que foi um dos motivos que provocou alta rotatividade da equipe. Mas nem sempre foi assim. De acordo com os relatos dos entrevistados, inicialmente, antes da criação do grupo de mediadores, a rotatividade era baixa.

No início não (havia alta rotatividade), ultimamente sim. No início não tinha tanta não. No início, ela começou pequena inclusive, começou com um diretor, um assessor, cinco mediadores. Um grupo de cinco, depois um grupo de dez. E até um certo tempo cinco dessas pessoas elas foram mantidas por um certo tempo, digamos dois anos, assim, eu lembro de uns dois anos e meio de ter uma equipe estável. Agora todas as pessoas que tão lá não tem acho que dois anos que tão lá. Tem duas só das pessoas das 18, então tem uma rotatividade alta. (Entrevistado 1b)

Você tem um pessoal muito mal remunerado e conseqüentemente pouco preparado e quando ele fica preparado ele já tá um bom mediador, então ele já arranja coisa melhor pra fazer ou ele já tem uma rede de contatos boa suficiente pra conseguir outro lugar pra trabalhar (Entrevistado 1c)

Outro ponto essencial, que auxilia para a elevação da rotatividade, é o papel marginal conferido ao grupo de mediadores dentro da SEDS. Isso acontecia porque a alta hierarquia da SEDS não legitimava essa figura, nem internamente, nem com as organizações externas, apesar de a decisão pela contratação ter sido do próprio secretário. Um reflexo disso era que eles não conseguiam acessar informações necessárias para seu trabalho e, muito menos, solucionar os problemas que lhes eram apresentados nas reuniões. Essa situação gerava frustração e descrédito da equipe, que passava a não acreditar na capacidade de geração de resultado da própria política.

O Mediador registra (a demanda) e não tem ninguém de alto escalão pra uma resposta. Ele chega aqui dentro (da SEDS), ele não tem voz, não tem atenção. Fica meio largado, de lado. Então, ele volta na próxima reunião e aí? "Eu preciso da minha vaga no sócio educativo" e ele não sabe nem dizer se um dia se pretende ou se não se pretende (disponibilizar a vaga). (O mediador) Fala: - "olha, o pessoal está se esforçando, mas até agora não há previsão". Então as pessoas sentem que elas perderam, que esses mediadores não têm mais legitimidade. (Entrevistado 1c)

No ano passado houve as reuniões de comitê, reuniões também de colegiado fechada em cada uma das RISPs o mediador não pôde participar. E vários mediadores relatam que ficaram muito constrangidos, pois eles estão ali no dia a dia ao lado de um coronel e um delegado e na hora que tem uma reunião com o secretário, da secretaria de defesa social ele não é uma pessoa relevante. Então, se ele não é uma pessoa relevante pra secretaria ele não é também pra região. (Entrevistado 1a)

A alta rotatividade é entendida como um fator que tem resultados negativos sobre a política, pois não se acham profissionais com o perfil e os conhecimentos necessários prontos no mercado. Além disso, há todo um investimento, tanto na formação do profissional, quanto na construção de um *status* de legitimidade e de credibilidade que é extremamente complexo e demorado.

Conforme comentado anteriormente, a ideia de colocar os mediadores surgiu quando se optou pela universalização da política. A proposta foi feita na superintendência de integração do sistema de defesa social e foi apresentada para o secretário que, por sua vez, a expos ao chefe da polícia civil e ao comandante da política militar e a submeteu à aprovação, o que ocorreu sem questionamentos.

Tendo-se em vista a vontade de expandir o projeto, o secretário apoiou a criação do grupo no primeiro momento. No entanto, com o passar do tempo, acabou percebendo a dificuldade em se conseguir pessoas qualificadas para a realização do trabalho e que se submetessem ao salário oferecido⁴⁴. Ademais, a rotatividade da equipe impossibilitava a evolução do grupo e o desenvolvimento de um trabalho contínuo. A saída de um profissional resultava, não apenas na perda de todo o investimento feito, mas também em uma lacuna na equipe que demorava a ser preenchida. Ao ser questionado sobre o impacto da alta rotatividade, o entrevistado 1a respondeu o que se segue.

Eu acho péssima. Um impacto muito negativo, porque você não acha um profissional pronto pra isso, ele pode ter algum percurso, mas ele se forma muito na atividade e aí é um investimento de algum tempo que a pessoa já se habituou com o tipo de problema, tipo de leitura, com as instituições, quem é quem, com a rede... e aí depois que a pessoa sai você vê que você tem que construir tudo do zero de novo, o conhecimento do local, as especificidades daquilo, a segurança da pessoa, a credibilidade dela, a legitimidade, então tudo isso tem que ser construído de novo. (Entrevistado 1a)

⁴⁴ Na época o salário bruto era de R\$ 2.100,00.

Quanto à autonomia para a realização do trabalho, os implementadores tinham uma limitação, característica típica das organizações burocratizadas e hierarquizadas, como é a máquina pública mineira.

Você dizer que as pessoas eram incentivadas a essa autonomia, acho que não, não tinha isso como cultura não. Mas quando alguém criava uma coisa, isso era no mínimo visto, reconhecido. (Entrevistado 1a)

Era uma autonomia muito condicionada à capacidade da pessoa. (Entrevistado 1b)

Não, aqui sempre teve hierarquia. Sempre tinha que o que era feito vinha ordem da chefia superior sim, vinha uma diretriz. Tinha diretriz do Secretário-Adjunto, Secretário da Defesa Social e do Superintendente. Eu acho que era uma equipe que trabalhava sob diretriz. (Entrevistado 1e)

Além da autonomia limitada para atuação, o nível técnico também não tinha acesso ao escalão superior da secretaria. Entendia-se que havia um fluxo decisório pelo qual as ordens deveriam passar, obedecendo-se a hierarquia estabelecida.

Secretário não. Secretário diretamente não. Ao subsecretário, acho que isso vai muito do perfil do subsecretário. Agora, acessar diretamente secretário, não. Porque se você for pensar é um espaço que você tem no mínimo um espaço de organização de fluxo; eu acho que isso é da construção de um fluxo, fluxo comunicacional, fluxo decisório, eu acho que é um mínimo de organização das coisas. (Entrevistado 1a)

Dentro da equipe de mediadores havia alguns conflitos. A formação desse grupo ocorreu sem uma definição aprofundada da maneira como o trabalho seria executado. Havia alguns procedimentos especificados, mas não se sabia como o mediador deveria se preparar para uma reunião, como a reunião deveria ser conduzida e quais os procedimentos seriam realizados para avaliar se uma reunião e se a atuação do mediador estava ocorrendo conforme o esperado. Essa falta de procedimentos claros resultou em diferentes modos de agir. Com o passar do tempo, os membros da equipe começaram a criticar uns aos outros e cada um passou a defender o seu modo de operação. Esse comportamento foi potencializado pela formação de dois grupos dentro da equipe, o que ocorreu por afinidade. A gestão dos conflitos exigia constante intervenção do diretor da área, apesar de não ter impactos significativos na implementação da política de acordo com a opinião dos entrevistados.

7.1.7. Considerações sobre o IGESP

Conforme se viu, o IGESP foi uma política estruturada de cima para baixo e que teve grande influência da academia. Os envolvidos em sua formulação conheciam o escopo, os objetivos e os resultados esperados. Para as demais partes envolvidas, no entanto, esses pontos não estavam muito claros. Esse é um aspecto dificultador para a política, pois, tanto sua formulação, quanto sua implementação abarcaram muitas pessoas e grupos com capacidade para influenciar seu desempenho. Polícia Militar, Polícia Civil e Secretaria de Defesa Social, instituições protagonistas na política, tinham interesses divergentes e conflitantes e, como cada um detinha uma parcela de poder, uma postura, um posicionamento e uma atitude específica, coordená-los durante o processo de implementação exigiu grande esforço por parte da SEDS.

A comunicação deficiente e focada no nível estratégico pode ser apontada como um fator que auxiliou na compreensão deficitária por parte dos operadores da política. Os policiais da linha de frente não foram informados por meio de uma estratégia planejada sobre o escopo da política. Para eles, as reuniões pareciam encontros para que os resultados fossem verificados e uma responsabilização fosse feita.

A SEDS tinha pouca capacidade de realizar um efetivo controle sobre a implementação da política, apesar de coordená-la. Isso porque o comportamento dos policiais, os estabelecimentos das metas e das estratégias de combate à criminalidade e sua efetiva execução eram de responsabilidade das polícias. A SEDS tinha dificuldade de acompanhar esses acontecimentos e de influenciar de maneira assertiva e efetiva as escolhas das polícias.

Foi possível notar que a política não era inovadora, pois práticas de solução de problemas e de gestão por resultados já haviam sido tentadas na polícia militar. Buscou-se, no entanto, incrementar a experiência ocorrida ampliando-a para a polícia civil e acrescentando um novo objetivo, qual seja, a reorientação do trabalho tendo como princípio uma atuação integrada.

Apesar de existir um discurso de que o IGESP era uma prioridade para o governo e para a secretaria, o recurso destinado à política foi contingenciado com o passar do tempo resultando no abandono de práticas de incentivos e de comunicação, redução na frequência das reuniões e na mudança da estratégia de implementação, que

deixou de ser focalizada e passou a ser estadual. Os efeitos foram nefastos para a política, que quase chegou a ser abandonada.

Recursos humanos qualificados eram difíceis de serem encontrados, recrutados e mantidos. A remuneração era ruim, os incentivos não eram atraentes e o ambiente de trabalho não era agradável. Soma-se a isso o pequeno apoio interno para a realização do trabalho, gerando alta rotatividade. A constante mudança dos funcionários era um ponto que dificultava a execução da política, pois se perdia todo o investimento e conhecimento da pessoa, bem como as relações que haviam sido construídas com as políticas, sendo necessário iniciar todo esse processo do início.

Ademais, a SEDS se caracterizava pela hierarquização, formalismo, especialização das áreas e baixa autonomia dos técnicos que trabalhavam com a política, o que limitava sua atuação dentro da própria secretaria e dificultava uma célere solução dos problemas identificados nas reuniões de trabalho.

Outro ponto a ser destacado se refere às constantes trocas de comando da SEDS, que teve seis secretários diferentes em um período de seis anos⁴⁵. Essas mudanças geram instabilidade e descontinuidade nas políticas. Foi o que ocorreu com o IGESP, que tinha o suporte da cúpula da SEDS alterado toda vez que o secretário e todo o seu *staff* era alterado.

Abaixo é apresentada uma tabela com o resumo dos principais pontos destacados considerando-se as seis dimensões elencadas.

⁴⁵ Antônio Augusto Junho Anastasia (2003/2006) / Ibrahim Abi-Ackel (2006/2007) / Mauricio de Oliveira Campos Júnior (2007/2009) / Moacyr Lobato de Campos (2009/2011) / Lafayette Andrada (2011/2012) / Rômulo Ferraz (2012/2013)

Quadro 3 - Consolidação da análise do IGESP

Estruturação da política	Recursos da política	Comunicação e capacidade de controle	Características das organizações responsáveis pela implementação	Condições econômicas, sociais e políticas	Atitude dos atores responsáveis pela implementação
Política <i>top-down</i> . A decisão pela inclusão na agenda se deu por meio do governador e do secretário, assessorados por professores da UFMG	Apesar de ser um projeto estruturador, considerado prioritário, houve corte no recurso financeiro, o que prejudicou a política	Comunicação inadequada e pouco estruturada	A SEDS ocupava o papel de coordenadora do Sistema de Defesa Social e era responsável pela adaptação da metodologia e pela coordenação de sua implementação	Ambiente de incerteza. O papel da SEDS, criada em 2003, ainda era pouco compreendido pela PM e pela PC	A equipe inicial composta por servidores públicos que exerciam suas atividades na diretoria na qual a política foi alocada
Existência de um problema claro para os formuladores	O conhecimento é apontado como recurso fundamental para a política	Comunicação focada no nível estratégico	O projeto era tratado como prioridade dentro da SEDS, o que se refletiu, em determinado momento, em apoio político. Com o passar do tempo o apoio foi sendo reduzido	Rivalidade entre organizações envolvidas. PM e PC tem uma relação histórica marcada por disputas	Houve a criação de um grupo responsável pela condução do projeto no interior
Existência de objetivos claros para os formuladores e de metas bem definidas	Houve dificuldade em se conseguir pessoas qualificadas no mercado para contratação	Os efeitos negativos da comunicação deficitária eram potencializados pela troca constante das pessoas do nível operacional	O fato de a política ser prioritária não garantiu recursos financeiros	Não houve influência direta da sociedade civil	Rotatividade baixa no início e alta após a criação do grupo de mediadores
Urgência na implantação (tempo político difere do tempo técnico). Pressupostos do modelo não estavam prontos	Recursos financeiros eram essenciais para a realização da política	Inexistência de mecanismos de incentivos para os servidores da SEDS	A organização é marcada pela descontinuidade política, havendo alta rotatividade da cúpula	A academia influenciou na formulação e na implementação da política	Autonomia limitada para a execução do trabalho
Escopo claro apenas para os formuladores da política	Percebe-se claramente que os meios pautam os fins e as metas se alteram em razão dos recursos disponíveis	Existência de premiação para as unidades que obtivessem melhores resultados		A política era muito suscetível ao comportamento das polícias	Não havia acesso dos técnicos ao alto escalão da SEDS
Indefinição quanto à estratégia de implementação, que foi alterada					Presença de conflitos na equipe técnica

Fonte – Elaborado pelo autor da dissertação.

7.2. Implantação das Unidades de Atendimento Integradas - UAIs

7.2.1. Estruturação da política pública

O surgimento da política de Implantação das Unidades de Atendimento Integrada (UAIs) se insere no contexto da segunda geração do *choque de gestão*, em 2007. É nesse ano que surge o programa estratégico Descomplicar, cujos objetivos eram facilitar e simplificar de forma efetiva as relações do Estado com as empresas, os cidadãos, e o próprio Estado (SOUSA *et al*, 2012). Acreditava-se que a melhoria do ambiente de negócios projetaria o modelo de gestão mineiro não apenas nacionalmente, mas também internacionalmente.

Tinha uma pressão, ou melhor, não era uma pressão, mas uma ideia de descomplicar as relações pro Estado, criando um ambiente de negócios que fosse interessante. E como a referência pra medir esse ambiente de negócios era o tempo de abertura e fechamento de empresas tem uma influência do Banco Mundial muito grande nisso, e aí virou um projeto um pouco, que é meio que uma vitrine pro Estado. Ter um número bom em relação a esse indicador significa um sucesso desse projeto e o sucesso do modelo de gestão do Estado, e que, segundo o Banco Mundial, seria um indicador importante pro desenvolvimento econômico. (Entrevistado 4)

Também em 2007, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, que havia acabado de assumir a responsabilidade pelos Postos de Serviço Integrados Urbanos (PSIUs), antes vinculados à Secretaria de Desenvolvimento Regional e Urbano (SEDRU), realizou uma pesquisa que apontou para a necessidade de uma reestruturação total dos postos de atendimento. Frente a essa constatação e considerando a vertente Estado-cidadãos do Descomplicar, a alta cúpula do governo de Minas Gerais optou pela mudança do modelo de atendimento vigente nos PSIUs.

Nesse momento (2007) tava iniciando uma reestruturação da máquina pública, já na segunda etapa do segundo período de gestão do governador Aécio e veio uma Lei Delegada que tirou a operacionalização desse trabalho (PSIU) da SEDRU e trouxe para a SEPLAG. Assim chegou. Em paralelo a esta movimentação legal, estava se iniciando a metodologia de projetos no Estado, por meio da primeira geração do Choque de Gestão. Existia um projeto, que era do governo eletrônico, onde ele trabalhava a ampliação de canais de atendimento ao cidadão, internet, telefone e outros subprojetos né, digamos assim. E o atendimento presencial materializado enquanto PSIU, ele ficou meio que solto dentro deste desenho. Final de 2007 perceberam que esse atendimento era o terceiro pilar de um conjunto de atendimentos diretos

à sociedade: telefone, presencial e internet, e agregaram o PSIU dentro do projeto estruturador *Governança eletrônica*. Daí pra frente foram se desdobrando uma série de ações; com o caminhar da estratégia política, já no segundo momento do redesenho da metodologia do Choque de Gestão, veio o *Projeto Descomplicar*, que já trabalhava a vertente Estado-Empresa com o *Minas Fácil*, e aí enxergaram que o atendimento presencial poderia complementar os três braços do *Descomplicar*, ficando: facilitar a relação do Estado com o empreendedor *Minas Fácil*, do Estado com o cidadão, aí sim, já a modelagem UAI e o Estado-Estado por meio de uma série de outros projetos. Então, marco legal, não tem. Tem marco legal de competências tirando de uma Secretaria e passando para outra, e entendendo dentro daquele desenho estratégico de Estado pra resultado essa forma de operacionalização. Ela veio como implantação porque era um novo modelo de fato de operação. Novo modelo, não deixando de conceber diversos parceiros dentro de um espaço físico, mas um modelo já olhando para o processo de gerenciamento. (Entrevistado 2a)

Como se percebe da fala acima, a decisão foi tomada na cúpula governamental e então partiu-se para a formulação e implementação do novo modelo de gestão dos PSIUs. Nota-se, mais uma vez, uma política com caráter incremental, que busca aperfeiçoar pontos de outra política semelhante que já havia sido realizada. O problema a ser solucionado foi apontado por uma consultoria após a realização de um diagnóstico nos PSIUs e cujas principais conclusões evidenciaram a inadequação da infraestrutura, da capacitação dos funcionários, dos equipamentos, dos sistemas de gerenciamento e dos imóveis que abrigavam os PSIUs, dentre outros (SOUZA et al, 2012). O entrevistado 2b confirma essa situação ao afirmar que:

A UAI é uma migração de PSIU para essa nova modelagem. A UAI nasceu de um interesse político em restaurar o atendimento ao cidadão, pois o PSIU sofria de uma ingerência completa; operacional, de pessoas, equipamentos, ferramentas. Então, com o programa estruturador *Descomplicar* e as três vertentes dele, Estado-estado, Estado-pessoa jurídica e Estado pessoa física, que a materialização seria a UAI, nasce então esse movimento de trazer todos os PSIU, são 30 para UAI. (Entrevistado 2b)

Quando os PSIUs passaram a ser de responsabilidade da SEPLAG, ainda não havia um escopo estruturado para melhorar o modelo de gestão e a qualidade do atendimento. Já com a criação do programa estruturador *Descomplicar* e da vertente estado-cidadãos, criou-se o projeto de implantação das UAIs e desenhou-se seu escopo, fez-se um cronograma e estabeleceram-se objetivos, metas e resultados esperados.

No início, quando ele entrou enquanto governança eletrônica ele foi um ajuste. Depois de instituído dentro dum primeiro estruturador, enxergando a abrangência do projeto, aí sim, ele começou de fato a ter um espaço de estruturação de projeto bem desenhado e veio se desdobrando até esta

terceira geração. Mesmo ainda dentro da estrutura de um projeto estruturador de governo eletrônico ele tinha algumas atividades já claras, mas depois, de fato, com autonomia de uma vertente do estruturador *Descomplicar*, ele teve sim: escopo, cronograma, resultados. Aí foi aplicado já a metodologia de projetos, não com a maturidade obviamente de hoje, mas era feito sim um alinhamento com orçamentos, com entregas, com indicadores, com escopo, metas e objetivos mensuráveis. (Entrevistado 2a)

Sim, sim. Todas elas. Todas elas com datas claras, escopo bem definido, quantidade das unidades também, afinal de contas já eram trinta unidades, então as unidades já estavam demarcadas para serem implantadas. Tudo isso foi bem trabalho. (Entrevistado 2b)

O fato de o projeto estar inserido na carteira estratégica e de ter um escopo bem definido é apontado como um aspecto facilitador da implementação, conforme destaca o entrevistado 2a.

Foi um fator (facilitador) porque primeiro, estando dentro da carteira de projetos estruturadores obviamente ele teve um tratamento diferenciado. Tratamento no sentido estratégico-político, querendo ou não, orçamentário, que é um problema que a gente vive. Mas corta-se, mas também nunca deixa de ter, né. Então, eu acredito que se ele não estivesse dentro de uma carteira de estruturadores a gente não teria chegado hoje ao avanço que a gente conseguiu dentro da área de atendimento presencial ao cidadão. (Entrevistado 2a)

Em que pese o escopo do projeto estar claro, a estratégia de implementação foi alterada em 2010. Inicialmente, a SEPLAG optou por utilizar um modelo no qual a mão de obra era terceirizada e fornecida por uma empresa pública, a Minas Gerais Administração e Serviços S.A. (MGS). Esta empresa cuidava também da adequação dos espaços físicos onde as UAIs iriam funcionar, bem como fornecia equipamentos, sistemas, mobiliário e outros insumos necessários para a prestação dos serviços de atendimento. Com o tempo, notou-se que esse modelo resultava em inúmeras dificuldades, pois a MGS não conseguia desempenhar com a devida agilidade e eficiência o que era preciso para a prestação de um serviço de atendimento ao cidadão de boa qualidade. A contratação e a demissão de pessoas era dificultosas⁴⁶, o

⁴⁶ Em que pese se tratar de uma *terceirização*, o órgão que contrata a MGS se sujeita a inúmeras peculiaridades dessa empresa pública. Para a contratação de pessoas é necessário que a MGS tenha concursados disponíveis em seu quadro de espera ou na fila de um concurso público, aguardando para ser chamada. Caso isso não ocorra, é necessário aguardar a realização de concurso público pela empresa. Além disso, não é possível selecionar o candidato, já que a empresa encaminha o funcionário de acordo com a fila do concurso e, em regra, por acordos informais, as secretarias não podem recusar o funcionário, pois isso resultaria em um problema para a MGS, já que ela não teria local para que essa pessoa trabalhasse. A demissão também é complexa, pois a devolução de um funcionário para a MGS implica a colocação do mesmo no quadro de espera, local onde o funcionário ficará aguardando que alguma organização demande uma pessoa para o desempenho de função compatível com a do concurso prestado.

treinamento era inadequado, mecanismos de incentivos eram legalmente limitados, a aquisição de equipamentos e suprimentos e a contratação de serviços de manutenção eram morosas dada a necessidade de se atender à lei de licitações. Frente a essas dificuldades, optou-se pela alteração do modelo MGS para o modelo de Parceria Público Privada (PPP). Assim, após três anos do início da mudança dos PSIUs para UAIs, foi publicado o primeiro edital cujo objetivo era “[...] proporcionar ganhos e avanços na gestão da operação UAI e na qualidade e eficiência da prestação de serviços públicos” (MINAS GERAIS, 2010b, p.21). Sobre essa mudança, o entrevistado 2b afirma que:

Se não fosse pela MGS, apesar de todas as falhas e anomalias no processo de implantação, se não fosse pela MGS as unidades não teriam sido implantadas. De fato foi a única saída pra fazer essa mudança. O que acontece é que ao longo dos anos, e aí já desde 2007, quando foi a primeira UAI migrada, o que a gente vem fazendo, através tanto da equipe da MGS quanto da nossa equipe, é o monitoramento orçamentário e financeiro dessas unidades, a execução e os gastos né, o custeio dessas unidades. E em determinado momento, eu diria aí no finalzinho de 2009 pra 2010 já começou um estudo de viabilidade da implantação de unidade por modelagem de parceria público privada. O porquê disso: pra melhor qualidade do gasto, responsabilidade sobre o gasto e melhoria em relação à qualidade do atendimento, à operação e à manutenção dessas unidades. A MGS, apesar dos pesares, mais uma vez, e também eu acho que pela concepção da empresa, é dificultoso a manutenção e a operação de uma unidade dessa através da MGS. Um exemplo só pra você ver mais claro: dentro de uma unidade executada pela MGS se um telefone meu estraga eu tenho que esperar licitar e todo o tempo de uma licitação até trazer um telefone que às vezes compõe os equipamentos de uma recepção e é extremamente necessário. Isso, em uma modelagem PPP, partindo do princípio que é uma empresa privada, faltou um telefone ela vai e compra outro, se já não tiver um em estoque. Com relação às pessoas, os colaboradores MGS, eles de forma alguma foram selecionados. Não foram nem mesmo recrutados. Eles vem através de um concurso. E não é pelo perfil da vaga, não é pelas competências básicas técnicas ou intelectuais que a vaga necessita. É simplesmente pela pontuação do concurso. E não é difícil encontrar, por exemplo, colaboradores insatisfeitos, que nunca quiseram trabalhar numa UAI. Então, essas e várias outras questões, por se tratar de uma empresa pública, dificulta e traz prejuízo ao que a gente chama de excelência na prestação do serviço, de excelência na qualidade do serviço e de relacionamento com o cidadão. Então, por esse e vários outros motivos, estudou-se a viabilidade de uma implantação dessas unidades por meio de parceria público privado. (Entrevistado 2b)

Quanto à mudança do modelo PSIU para UAI, além da contratação da MGS, foi criada uma nova identidade visual para as unidades de atendimento, os espaços físicos foram readequados, equipamentos mais modernos foram adquiridos, foram implementados terminais para autoatendimento, os horários de atendimento foram

Enfim, a contratação e a demissão por meio da MGS seguem inúmeras regras que minimizam os benefícios de uma contratação nesses moldes.

ampliados, as senhas passaram a serem distribuídas sem limitação de número, os serviços disponibilizados foram ampliados e câmeras para acompanhamento dos atendimentos e segurança patrimonial foram instaladas. Além disso, novas práticas de atendimento e gestão foram adotadas: criou-se uma área responsável pela rápida triagem dos cidadãos com fila única, o que foi possível devido à mudança de *layout*; o tempo de atendimento de cada um dos serviços passou a ser mensurado, assim como a satisfação dos cidadãos com o atendimento, cuja coleta se dá por meio de dispositivos existentes nos guichês de atendimento.

Em resumo, nota-se que o projeto partiu de uma decisão política de cúpula, ou seja, de cima para baixo e, a partir dessa deliberação, foi encaixada em uma política mais ampla, qual seja, o programa denominado *Descomplicar*, momento no qual os técnicos da SEPLAG iniciaram sua formulação. A estratégia de implantação inicial se mostrou exitosa até determinado momento, quando começou a apresentar sinais de esgotamento. A partir de então, optou-se pela mudança na modelagem do negócio, que passou a se dar por meio de parceria público privada. Sobre esse fato é importante destacar, como será mais bem demonstrado mais à frente, que houve liberdade técnica e apoio político para que a alteração proposta ocorresse. Isso demonstra um ambiente de confiança nos técnicos por parte da alta hierarquia, aspecto que tem se mostrado, nesta pesquisa, essencial para uma boa implementação. As propostas para melhoria dos projetos ou implementação de novas ações que são elaboradas pelo nível técnico são aceitas com credibilidade pelo nível político apenas se houver confiança nessa equipe. Esse sentimento tem se mostrado essencial para um bom relacionamento entre técnicos e políticos. Mesmo que decisões políticas contrariem as diretrizes técnicas, uma relação pautada pela confiança e respeito resulta em maior compromisso dos servidores, bem como na tentativa de conciliar perspectivas e necessidades diversas. Nos casos em que a relação entre esses atores não se pauta por esse princípio, nota-se que o nível político toma suas decisões desconsiderando o assessoramento técnico, o que resulta em estratégias de reação por parte dos burocratas, bem como na desmotivação das equipes.

7.2.2. Recursos da política pública

Quanto aos recursos destinados à política, os entrevistados atribuem grande relevância aos recursos financeiros uma vez que são essenciais para custear a estrutura dos postos e as pessoas contratadas para o atendimento aos usuários.

Nesse início de 2007, enquanto um subprojeto de Governança Eletrônica, era uma diretoria da Governança Eletrônica. Nós, técnicos, que assumimos esta área. Então, o custeio era todo fonte 10, tesouro. Quando deslocou da Governança para a Coordenadoria, apareceram alguns investimentos fora custeio. Aí, já dentro do *Descomplicar*. Então, se não me engano, no início do ano passado ou final do ano retrasado, a gente recebeu alguns *notebooks* que vieram de aquisição de Banco Mundial. Mas fora isso sempre foi, de fato, recurso direto do tesouro. E, da mesma forma, a operação das unidades. Apesar de, naquele momento, lá em 2007 para 2008, quando a gente começou a implantar as UAIs, a decisão estratégica tenha sido a de que essa implantação se daria por meio da MGS, querendo ou não, MGS executa e o que é executado é faturado. Fonte 10 pra fonte de pagamento. (Entrevistado 2a)

De acordo com as entrevistas, foi possível notar que a política sofreu do mesmo problema que assola os demais órgãos estudados, qual seja, o corte de recursos financeiros. Sabendo-se que o recurso orçamentário é o recurso solicitado e constante na lei orçamentária anual e o recurso financeiro é o liberado, nota-se um ponto de dificuldade para a realização do que é planejado, conforme destacado abaixo.

O financeiro muda muito do orçamentário. O nosso orçamento tem caído bastante. Ele estava na casa de 83 milhões anuais. Vem caindo consideravelmente. O ano passado (2012) foi de 71 milhões, mas, no entanto, o financeiro que chegou até nós foi 54. E esse ano eu acredito que vá no mesmo caminho. Esse ano já caiu o orçamentário para 63.5 milhões, mas eu não tenho a esperança de que a gente consiga executar 63.5 milhões. E inclusive, 63.5 milhões já não são suficientes para manter o que a gente começou como projeto estratégico. (Entrevistado 2b)

A qualificação de projeto estruturador, ou seja, o fato de se estar entre os projetos elencados como prioritários para o Estado não garante a integralidade dos recursos pleiteados. No entanto, os entrevistados ressaltam que o projeto é privilegiado quando há cortes, pois é feito um esforço para que se garanta o mínimo de recursos financeiros necessários ao funcionamento da política. Não obstante esse esforço, os cortes impactam sobremaneira a implementação e a manutenção da política. Um dos

impactos, por exemplo, está relacionado com a qualidade do serviço prestado, o que é destacado pelo entrevistado 2b no trecho que segue.

A gente tem colaboradores insatisfeitos, nós temos unidades sofrendo problemas físicos, problemas de equipamentos. Não são exponenciais ao ponto de arranhar a imagem, de chegar, por exemplo, a trazer o fechamento de uma unidade, mas já são críticos o suficiente para despertar aí bastante atenção. (Entrevistado 2b)

Além da perda de qualidade, outro efeito dos cortes de recursos foi a mudança no cronograma de implantação estabelecido, conforme se percebe no trecho destacado abaixo. Essa mudança demonstra uma alteração de metas técnicas em razão dos recursos existentes, ou seja, mostra que as políticas se pautam pela existência dos recursos, numa clara inversão de valores.

Na verdade, desde o momento em que o projeto entrou na carteira, mesmo estando com alguns facilitadores enquanto projeto, a gente sempre viveu corte, e isso sempre foi impactado no cronograma. Em alguns casos a gente entregava sim o resultado, por exemplo: implantar seis unidades em 2010. Implantação, aí é deixar de ser PSIU e passar a ser UAI. Em muitos momentos, o que que a gente fazia? A gente até entregava as seis, mas não necessariamente as seis naqueles municípios tecnicamente apontados para aquele cronograma. Por quê? Porque, muitas vezes, o tamanho da unidade era proporcionalmente direto ao orçamento gasto. Então, implantar uma unidade na capital, pra uma demanda de uma unidade de Caratinga, você tem o financeiro reduzido em uma e aumentado em outra. Então, a gente começou a aprender que a gente não podia dar nome dos municípios e, sim, buscar as entregas das metas, mas a partir desse e outros malabarismos, né. Muitas vezes, já em operação, a gente deixou, por exemplo, expandir um plano de identidade visual que facilitasse muito a circulação do cidadão dentro da unidade. Por requerer investimento financeiro, e aí a gente, ao invés de deixar de pagar RH, que é literalmente a operação da Unidade, deixava de investir em alguns outros projetos que agregariam o todo da loja de atendimento, por exemplo. (Entrevistado 2a)

Um ponto a ser ressaltado na fala acima se refere à flexibilidade de ação dentro de uma mesma amarração legal. A depender do modo como a demanda é apresentada, torna-se possível adotar alternativas de ação frente ao corte nos recursos.

Quanto a outros recursos utilizados pela SEPLAG para a implementação da política, são citados sistemas de informação para controle e monitoramento dos serviços prestados e infraestrutura disponibilizada para o trabalho das pessoas envolvidas com a política.

Já na parte operacional, que é a própria unidade de prestação de serviços, destacam-se como recursos, além das pessoas, infraestrutura física e lógica

(computadores, *links* de comunicação, equipamentos específicos ao trabalho de cada órgão, como *kit* de coleta de impressões digitais e câmeras fotográficas dentre outros) e treinamentos.

Nota-se que, assim como na política de implementação do modelo IGESP, no início da implementação o apoio dado pela alta hierarquia se refletiu na garantia dos recursos financeiros. Na medida em que essas políticas se expandiram e sua manutenção passou a demandar mais recursos, o dinheiro começou a faltar. Essa é uma lição importante, pois é fundamental que o planejamento inicial demonstre o custo de manutenção das estruturas e equipamentos públicos que estão sendo montados, o que não é uma prática frequente no setor público. Além disso, a situação das contas públicas é um fator extremamente impactante na implementação de políticas de longo prazo que demandam recursos financeiros, pois a garantia de recursos está intimamente relacionada com o equilíbrio fiscal do ente público, que é uma área instável e de complexa previsibilidade. Cenários nos quais os recursos são escassos resultam em cortes que impactam diretamente a etapa da implementação, gerando a necessidade de adequação da política formulada, ou seja, em uma reformulação. Não raramente, a qualidade ou a própria legitimidade da política é afetada de modo negativo, colocando em risco os investimentos já realizados.

Além disso, outro fator relevante e que impacta a alocação de recursos está relacionado com a própria fluidez das prioridades governamentais, que são estabelecidas de acordo com a conveniência política. Desse modo, mesmo em um cenário de escassez, alguns projetos continuam com seus recursos garantidos, enquanto outros são afetados, dependendo dos interesses dos governantes e do jogo político que envolve a implementação das políticas públicas. A percepção desse fato nem sempre é de fácil identificação, pois o discurso adotado difere do que é efetivamente feito, e os cortes realizados nem sempre se dão de maneira explícita, ocorrendo apenas financeiramente e não orçamentariamente.

7.2.3. Comunicação e capacidade de controle

Quanto à comunicação, nota-se que havia grande preocupação com a divulgação de informações nos momentos de implementação da política. Os eventos de

comunicação privilegiaram o público interno do órgão implementador e, para o público externo, ocorreram conforme a percepção de necessidade que os implementadores tinham e, não, de maneira sistematizada.

Na verdade houve uma divulgação, no primeiro momento, muito interna à SEPLAG e, à medida que a gente identificava as ações necessárias para a então implantação, a gente começava a mapear os nossos *stakeholders*. Então, a partir daí, a gente chamava esses parceiros, em alguns momentos tecnicamente, e, em momentos, de maior resistência ao modelo, subia com instância superior, que era a Secretária. (Entrevistado 2a)

Utilizava-se, além das reuniões citadas no trecho acima, um plano de comunicação que era preconizado na metodologia de projetos adotada pela organização. No entanto, não havia nenhum instrumento específico para a divulgação de informações, sendo que ofícios e e-mails eram os modos mais utilizados.

Não. Específico não! A gente sempre usou a metodologia de projetos, planos de comunicação. Era e-mail, era ofício; difícil porque nem todos os parceiros utilizam e valoram, por exemplo, o e-mail como um canal oficial, formal de comunicação. Mas, com o tempo a gente foi aculturando e hoje a gente já tem reuniões mesmo de *status report*, hoje a gente tem uma maturidade de comunicação, de controle bem maior do que naquela época. (Entrevistado 2a)

A comunicação é percebida como uma área de grande relevância para o sucesso da implementação, conforme destaca o entrevistado 2a ao ser questionado sobre seus impactos na implementação.

Fundamentalmente! A comunicação (foi importante) não só durante a implantação, como hoje, no momento de operacionalização. A gente sente que nem todos os nossos parceiros ainda estão completamente alinhados ao desenho, ao escopo do projeto. Aí, por diversos fatores; alguns políticos, outros técnicos, outros operacionais. Aí você tem uma série de fatores. Mas, de qualquer forma, fundamentalmente, comunicação é a chave. Você pode ter o melhor, o maior orçamento do mundo, se você não tem uma comunicação eficaz, aí fica truncado, não chega, a comunicação não é clara, e aí o projeto realmente tende a não atingir os resultados esperados. (Entrevistado 2a)

Apesar dessa importância conferida ao tema, nota-se que os instrumentos utilizados eram insuficientes para garantir que todos conhecessem as metas, os objetivos e os propósitos da política.

Isto também obviamente incomodou algum diretor regional que entendeu perda de poder até que chegue à sensibilização, aí a falta de comunicação ela é gritante mesmo porque, não é só de Estado para o Governo Federal, mas é

entre o próprio Governo Federal também. Ela é muito frágil. (Entrevistado 2d)

Uma coisa que eu sinto muita falta e eu não percebo, as vezes quando aparece a utilização é muito aquém, é de uma matriz de comunicação e junto com a matriz de comunicação a matriz de responsabilidade. E através desses dois instrumentos eu acredito que o governo poderia ter mais sucesso, nesse programa por exemplo. (Entrevistado 2b)

Os decisores de alta hierarquia compreendiam bem a política, detinham as informações necessárias e a comunicação entre eles fluía devidamente. O mesmo não ocorria com os atores que a executavam. Problemas de comunicação, dentre outros, atrapalharam a compreensão dos objetivos do projeto, levando os envolvidos com a implementação a valorizarem mais os meios do que o fim pretendido, ou seja, a busca e a negociação com os órgãos externos dos serviços a serem prestados. É o que constata um dos entrevistados ao ser questionado se os atores da SEPLAG que estavam envolvidos com o projeto compreendiam o papel da Secretaria.

No primeiro momento, não! No primeiro momento por ter um escopo como é o escopo da UAI, que de novo, ela é um meio, ela não é fim. O fim é, literalmente, os órgãos. Isso se confundia. Com certeza por uma comunicação não muito eficiente, por outros fatores de cultura. Enfim, no primeiro momento, não! (Entrevistado 2d)

Além disso, no nível operacional, os burocratas do nível da rua sofriam com ruídos na comunicação e com desinformação, gerando desalinhamento em relação à política, desconhecimento de pontos importantes do projeto e adoção de orientações que conflitavam com as diretrizes adotadas nas UAIs.

Eu acredito que, como qualquer outra empresa no mercado, o governo também sofre com problema de comunicação. E como qualquer outra empresa, a comunicação é muito bem estruturada, muito bem disseminada na alta cúpula, na gerência estratégica. À medida que ela vai descendo, à medida em que ela vai cascateando, ela fica um pouco capenga, fica um pouco perdida. Então, acredito que a equipe que antes era da implantação dessas unidades, juntamente com as equipes envolvidas todos esses eram bem formados, bem munidos de informação, cronograma, escopos, mas de fato quando você chega ao último nível lá na ponta, que é o atendente, o próprio servidor que vai ser responsável por determinado serviço de um órgão lá, você percebe que há um desalinhamento informacional as vezes grande. Você percebe que há um desalinhamento em relação as metas, aos próprios objetivos. Dificilmente você encontra um órgão que tem o mesmo objetivo desse programa estratégico. Mais uma vez o exemplo da polícia civil, do instituto de identificação: o objetivo estratégico dele não é identificar civilmente, não é a identificação civil. Então, quando esse órgão entra pra trabalhar dentro da UAI, por exemplo, que o objetivo é a identificação civil, muita coisa tá desalinhada; as metas mesmo, os objetivos do próprio policial não são os mesmo; ele não tem, as vezes ele não tem nem conhecimento do

convênio do próprio órgão que eles assinam com a gente. Então, em cima, comunicação perfeita, ótima, todo mundo muito bem informado; à medida que vai cascateando perde um pouco (Entrevistado 2b).

Esse mesmo problema ocorreu no IGESP, conforme destacado em momento anterior deste trabalho. Nota-se que os gestores responsáveis pela formulação e implementação da política apresentam uma preocupação inicial de comunicação com os atores estratégicos, uma vez que eles são os responsáveis pela decisão de fazer e cuja resistência afeta diretamente o futuro do projeto. Já no que se refere ao nível operacional, a preocupação pela comunicação, por informar os burocratas de nível de rua, quando ocorreu, se deu de maneira marginal e pontual. Apesar de toda a importância desses atores para que o serviço das UAIs fosse prestado devidamente ou para que o IGESP alcançasse os resultados pretendidos, talvez por se acreditar que esses atores tinham poucas possibilidades de influenciarem a continuidade da política, essa comunicação tenha sido relegada para um momento que acabou não acontecendo. Deve-se observar, no entanto, a complexidade da ação conjunta, uma vez que os inúmeros atores que participavam da implementação tinham sua parcela de poder decisório. A qualidade do atendimento nas UAIs ou o sucesso das operações pactuadas no IGESP dependem essencialmente da atuação dos burocratas de nível de rua, o que não foi tratado com a devida atenção.

No que se refere aos mecanismos de incentivo, a presente análise considera mecanismos existentes para a equipe interna e mecanismos existentes para as organizações que estavam envolvidas com a política pública. No primeiro caso, havia um acordo de resultados que estava vinculado a um prêmio de produtividade. Sendo assim, caso as metas pactuadas nesse acordo fossem alcançadas, a equipe receberia um valor adicional em sua remuneração. Já para os órgãos envolvidos com a implementação e que eram externos à SEPLAG, não havia meios de incentivo direto. Todavia, o fato de as despesas nas UAIs serem custeadas pela SEPLAG acabou se tornando um estímulo para que organizações externas passassem a fornecer seus serviços nas unidades. Isso ocorreu, pois os serviços que antes eram custeados pelos órgãos, ao serem prestados nas UAIs, passaram a ser pagos pela SEPLAG, que assumiu a responsabilidade pelo fornecimento de infraestrutura, equipamentos e pessoal. Como consequência, os órgãos que prestavam seus serviços nas UAIs podiam utilizar essa *sobra* de recursos para outras finalidades. Esse incentivo se fortaleceu, principalmente a

partir de 2009, ano em que os recursos de custeio dos órgãos sofreram grandes contingenciamentos.

Olha, enquanto Secretaria de Planejamento a gente já trabalhava com acordos de resultados. E nem todos os nossos parceiros tinham ainda aderido ao acordo. Então era muito, era muito difícil! Era na base da lábia, do convencimento, da qualidade do gasto. Era dizer que seria melhor pro público. Incentivos financeiros, no todo, desde o início do processo, não! A gente não tinha não. (Entrevistado 2a)

Quem hoje trabalha conosco enquanto parceiro vê o seguinte: - o custeio do projeto é todo na conta da SEPLAG. Então, isso, de alguma forma, no momento de convencer a vir, ajudou muito. - Eu não tenho como me manter, então eu pelo menos eu vou lá pra dentro porque lá eu tenho computador, eu tenho o papel, tenho a impressora. Eu desconheço outro mecanismo. (Entrevistado 2a)

Ainda, considerando as organizações externas envolvidas com a implementação, a contratação da MGS como prestadora de serviços não possibilitava a adoção de mecanismos de incentivo para as pessoas que atuavam nas UAIs, como destaca o entrevistado 2b.

Como o contratante é a MGS a gente tá muito engessado. Essa é uma das nossas maiores brigas aqui; brigas não, lutas, porque a gente tá muito engessado em tratar a avaliação de desempenho do nosso colaborador, as metas e as métricas de um sistema de controle, por exemplo, e os incentivos necessários pra qualquer que seja a melhora na performance, uma progressão seja vertical ou horizontal. Como eu disse, eles são concursados, então eles só podem crescer na carreira se eles fizerem outro concurso. Já a progressão horizontal, o grau né, seria aí, ela só parte por merecimento que seria a função de confiança ou por tempo de casa. Fica muito descolado porque, através do programa, do acordo de resultados, a segunda etapa depende de colaboradores lá na ponta da MGS, que não tem nada a ver com isso, que desconhece até mesmo o que seria acordo de resultados. Então há dificuldades, há limitações e até engessamento de motivar o desempenho desse colaborador. Na ponta também existem alguns servidores, esses tão sendo motivados ou avaliados ou incentivados pela melhoria do desempenho, como a gente aqui, através do acordo de resultados, avaliação de desempenho, ADI, etc. Pra nós aqui dessa equipe, essa equipe ela é mista, então cê tem servidores de carreira, cê tem a EPPGs, você tem recrutamento amplo, e o que eu posso te dizer é que pro recrutamento amplo, não existe nenhuma ferramenta de motivação, porque ele entra com um salário x e não existe nenhum tipo de expectativas. (Entrevistado 2b)

Com relação à contribuição dos servidores de alta hierarquia, há um entendimento por parte dos entrevistados de que a participação do secretário responsável pela secretaria na qual a política estava inserida foi essencial para o bom andamento da implementação. Percebe-se que o apoio político auxiliou na solução de

inúmeras dificuldades, como problemas de relacionamento com outros órgãos, aumento da equipe e auxílio na tomada de decisões dentre outras.

(Os servidores de alta hierarquia) contribuíram! Contribuíram da seguinte forma: patrocinando o projeto. Patrocinando no seguinte sentido: - Secretário, esse projeto é um projeto prioritário e tecnicamente a gente já caminhou com uma equipe de técnicos até aqui e não estamos conseguindo o resultado que a gente quer. Vamos fazer uma reunião mais estratégica? Vamos disseminar essa informação melhor até a ponta. (Entrevistado 2a)

A gente tem na secretária Renata apoio total. Inclusive a UAI é uma das unidades, por exemplo, que tem despachos mensais com a secretária. Então o tratamento é direto, o interesse dela, o apoio dela é direto, é em tempo hábil e é bastante assertivo. No entanto, a gente já não tem essa mesma robustez de apoio e de patrocínio com os outros órgãos coabitantes. Dificilmente a gente consegue perceber, sem que aja uma intervenção política, eu to falando dificilmente, tecnicamente dizendo, a gente consegue perceber o interesse de um secretário, ou de um subsecretário, ou um superintendente talvez em relação aos órgãos coabitantes. Então há dificuldade sim nesse relacionamento e no próprio interesse, no próprio entendimento deles sobre o que é a UAI, a representatividade disso pra prestação dos serviços e etc., os interesses políticos. Enfim, dentro da nossa secretaria o apoio é total e é presente, é claro, mas nas outras secretarias, nos outros órgãos e unidades, ele não acontece no mesmo nível. (Entrevistado 2b)

Eu acho que ocorreu por ela (Secretária de Estado de Planejamento e Gestão). Por ter o *sponsor* mesmo, que ajuda, que facilita na negociação, na inclusão de um novo serviço que às vezes o nível técnico não se conseguisse, realmente ela faz essa negociação quando tem um órgão de fora também. (Entrevistado 2c)

Nota-se que a comunicação, por sua vez, apresentava falhas que dificultavam a compreensão e o alinhamento dos burocratas do nível de rua da proposta das UAIs, complicando a prestação de um serviço padronizado e com a qualidade desejada. Somava-se a isso a ausência de incentivos, tanto para a equipe que conduziu a implementação, quanto para a equipe que atuava nas UAIs. Percebe-se, ainda, que, à exceção do prêmio de produtividade para concursados, os instrumentos de incentivos eram praticamente inexistentes devido a obstáculos legais que envolvem a atuação pública.

7.2.4. Característica das organizações responsáveis pela implementação

A política pública de implementação e manutenção das UAIs era de responsabilidade da SEPLAG, que atuava coordenando sua implementação. O papel

protagonista da SEPLAG pode ser percebido ao se evidenciar algumas das atribuições da secretaria na implementação da política, quais sejam: coordenação de todo o projeto; condução do processo licitatório de contratação de prestadores de serviço para operação das unidades de atendimento; seleção e negociação com os órgãos coabitantes prestadores de serviços; desenvolvimento e implementação da metodologia gerencial e dos sistemas de gestão; pagamento das despesas realizadas e patrocínio político do projeto, dentre outros. É o que relatam os entrevistados nos trechos que seguem.

A SEPLAG sempre foi a gestora desse projeto. Então, o carro-chefe era a SEPLAG. (Entrevistado 2e)

O papel da SEPLAG é trazer a consciência e o esclarecimento do que é o programa e trazer, inclusive, os órgãos como parceiros do projeto. E existem ferramentas e instrumentos pra isso. Mas eu diria que o papel da SEPLAG, da secretaria, nesse projeto é o mobilizador, é o agregador, é quem reúne as forças necessárias e coordena esses envolvidos, esses atores, pra prestação de serviços finalísticos. (Entrevistado 2b)

Esse papel de coordenação era fundamental para o sucesso da implementação, pois a política envolvia a negociação com atores de diversas secretarias e de entes distintos, o que se dava por meio do convencimento e, não, pela subordinação hierárquica. Isso ocorria porque a SEPLAG é uma secretaria de estado que tem o mesmo nível hierárquico das demais secretarias. Em que pese haver uma diferença marcante em relação aos outros órgãos, qual seja, sua capacidade regulamentadora e normativa frente às outras secretarias estaduais, essa prerrogativa não auxiliou a SEPLAG no caso em estudo.

Esse é um projeto que depende de muitos atores. Pra que os serviços um dia fossem providos, precisou de uma negociação com as diferentes secretarias que estão provendo serviços ali. (Entrevistado 2c)

O mais difícil naquela época, na implantação do projeto das UAI, e hoje, no gerenciamento, não é, por si só, o esforço técnico; é, literalmente, o alinhamento dos órgãos envolvidos dentro do projeto. Talvez tenha faltado patrocínio do próprio Governador, de uma forma bem mais ampla, mas a gente já evoluiu muito. Hoje a gente tem órgãos do Governo Estadual e Governo Federal como coabitantes do modelo. Mas, de novo, foi por muita insistência, muita persistência da gente que tá aqui na ponta, vendendo o projeto. Naquele início, hoje a gente brinca, a gente batia à porta dos órgãos pra poder vender o projeto e trazer à aderência. Hoje, a gente já é solicitado, as pessoas já se convidam, já querem fazer parte do projeto. (Entrevistado 2a)

O último trecho acima indica um resultado positivo do projeto, ao menos no momento da pesquisa, ao destacar a intenção por parte de alguns órgãos de espontaneamente solicitarem sua participação nos postos de atendimento.

Apesar das dificuldades em se negociar com outros órgãos, o fato de toda a gestão do orçamento estadual ser de responsabilidade da SEPLAG atraiu a atenção das demais secretarias. Isso porque elas acreditavam que ao se aproximarem da SEPLAG, poderiam abrir um canal para negociar mais recursos financeiros, o que facilitou a execução da política, como explicita um dos atores envolvidos com a implementação das UAIs:

E querendo ou não, não tem como não dizer, o fato de o orçamento estar dentro da Secretaria de Planejamento, isso de fato também enchia muito os olhos daqueles órgãos mais resistentes, né: - Eu vou pra lá, porque lá é a Secretaria de Planejamento, e a área gestora, estando lá, talvez eu tenha benefícios orçamentários. Essa leitura também foi feita em algum momento. (Entrevistado 2e)

Além disso, o projeto era visto como uma prioridade interna e contava com o apoio político da SEPLAG, que se dava por meio do auxílio em decisões cotidianas, bem como em intervenções junto ao nível estratégico de outras secretarias. Esse apoio foi se fortalecendo à medida que bons resultados eram atingidos e permitiam alçar uma imagem positiva do governo para outros entes da federação.

Sim, sim, pelo nível de acompanhamento que a gente tem, atenção, de investimento, de cuidado. É, perfeitamente. É claro que é um projeto prioritário, é um projeto tratado como tal. (Entrevistado 2d)

Sim, inclusive você vê pelo orçamento do projeto. Se você for falar da unidade orçamentária da SEPLAG, é hoje o projeto que tem maior soma de recursos. Eu acho que ele é entendido como prioritário na medida em que ele traz bons resultados e ele é hoje em dia premiado a nível nacional e internacionalmente. Ele é utilizado, às vezes, até mesmo como campanha de divulgação das ações do governo. A UAI já recebeu alguns prêmios, já, e ela não só é o reflexo de maior investimento como eu vejo que acredita-se, dentro da secretaria, que ela traz bons benefícios. (Entrevistado 2c)

Além do fortalecimento do apoio político, os bons resultados obtidos chamaram a atenção para o projeto, contribuindo, assim, para a criação de uma estrutura própria para a equipe responsável pela execução. Como dito anteriormente, no início, a política de implantação das UAIs estava em uma diretoria vinculada a uma superintendência⁴⁷: a

⁴⁷ De acordo com a Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011, as secretarias de estado do estado de Minas Gerais têm a seguinte estrutura orgânica: gabinete, subsecretarias, superintendências e diretorias.

de Governança Eletrônica. Com o passar do tempo, tornou-se uma coordenadoria vinculada diretamente à Secretária de Planejamento e Gestão, o que facilitou a solução das dificuldades existentes.

Era visto como um projeto prioritário. É claro que com os resultados, ao longo do tempo, a área conseguiu um pouco mais de visibilidade e governança. Tanto é que a gente saiu de uma hierarquia de diretoria e crescemos para uma coordenadoria. Mas, enfim, a área hoje é literalmente ligada à Dra. Renata. A Coordenadoria é ligada diretamente à Dra. Renata. Então, querendo ou não, a gente subiu na vida. (Entrevistado 2a)

Foi uma diretoria, cogitou-se a possibilidade de ser uma superintendência, mas, enfim, agora ela é uma coordenadoria. Então você tem aí, uma coordenadoria, e o nome é esse, Coordenadoria Especial de Gestão das Unidades de Atendimento Integrado. (Entrevistado 2b)

Ele tá localizado dentro da Coordenação das UAIs e essa coordenação não está subordinada a nenhuma subsecretaria ela tá subordinada diretamente ao gabinete da SEPLAG, o que dá a ela, então, essa possibilidade de ter mais contato com a secretária que é o *sponsor* desse projeto. Eu acho que isso facilita os despachos com a secretária. (Entrevistado 2c)

Essa mudança também se refletiu na equipe, que inicialmente era composta por quatro pessoas e que, em 2013 contava com dezessete pessoas, conforme se depreende do trecho que segue:

Se não me engano começou com quatro pessoas. Hoje somos dezessete. (Entrevistado 2a)

A gestão do projeto se dava com a utilização da metodologia de gerenciamento de projetos do Estado, o que implicava em documentos de declaração de escopo, elaboração de cronogramas e em reuniões de monitoramento, denominadas reuniões de *status report*.

Como desde 2008 a gente sempre realizou reuniões mensais de *status report*, os parceiros da UAI, eles se faziam presente. Então, ali também era uma forma de buscar a concretude dos resultados, né. Você abria um cronograma e a secretária perguntava por exemplo, pro presidente da MGS, porque que isso não foi feito no prazo? Então, a gente teve esse instrumento como positivo no alcance dos resultados por meio da instância superior. (Entrevistado 2a)

Há, ainda, assessoria e auditoria setorial. No caso da UAI, a nomenclatura utilizada, qual seja coordenadoria, não está estabelecida na referida norma e não é usual. Tal termo consta no Decreto nº 45.794, de 02 de dezembro de 2011. Como se trata de uma área subordinada diretamente ao gabinete, que não tem nível de assessoria, nem de subsecretaria, pode-se compreender que equivale a uma superintendência.

A gestão dos projetos vem da metodologia utilizada pelo GERAES. Eu acredito que seja PMBOK e agora com um pouco de gestão de processos, que ainda é muito novo pra todo mundo, a gente ainda percebe algumas deficiências; mas também pela BPM aí, que seria *business process management* mesmo. Então, eu consigo reconhecer claramente essas metodologias já aplicadas em empresas privadas, mas é claro, não é uma aplicação linear. Mas você consegue perceber claramente que as metodologias utilizadas são de projetos e agora gestão de processos também. (Entrevistado 2b)

A coordenação da UAI tem reuniões de despacho com a secretária além das reuniões de *status*. Então nessas reuniões de despacho são tratadas questões menores, do dia-a-dia e que a coordenação alerta dos problemas e a Renata ajuda a resolver. Então assim, desde - Tá dando problema que a SET não está conseguindo coordenar as pessoas, não está conseguindo agenda”, a Renata intervém e consegue (Entrevistado 2c).

De acordo com os entrevistados 2b, a utilização de uma metodologia de gerenciamento de projetos é percebida como positiva para a execução da política.

(O impacto do uso de metodologias de gerenciamento de projetos e processos é) positivo, pois trazem maior efetividade, maior controle, maior acompanhamento, melhor qualidade em relação aos resultados, melhor sistemas de controle, melhores métricas, metas melhor definidas e disseminadas com certeza absoluta. (Entrevistado 2b)

Nota-se que a adoção de instrumentos típicos do gerenciamento de projetos, como as reuniões de *status report*, somadas ao apoio político, configurava-se em ótima oportunidade para a solução de problemas de implementação. Além disso, essas reuniões criavam um fórum de alinhamento de expectativas em relação ao projeto e auxiliavam na sua governabilidade.

Quanto ao diálogo entre a organização responsável pela implementação e as demais organizações envolvidas, percebe-se que foram criadas instâncias institucionalizadas para que decisões fossem tomadas e implementadas. Existe um comitê tático-operacional que se reúne periodicamente e, para os casos em que não se consegue chegar a uma deliberação nessa instância, há o comitê estratégico.

Sempre teve duas instâncias muito claras. Hoje elas são materializadas inclusive, por meio de decreto, e tem os nomes apropriados. Então, hoje a gente tem o Comitê Tático-Operacional e o Comitê Estratégico. Lá atrás esses nomes não existiam, mas os papéis eram exatamente isso. Então, existe um conjunto de decisões e de questões que são trabalhadas no nível tático. Então você tem o Superintendente do Trabalho e Emprego, você tem a Diretora geral do Instituto de Identificação, o Superintendente do Ministério do Trabalho. Esse grupo se reúne e agente vai discutindo e trabalhando os assuntos inerentes aos problemas da operação. Obviamente é então determinado o nível até uma determinada da hierarquia. Dali pra frente, não

chegou a um consenso, não trouxe a solução, ele sobe para um nível estratégico. E aí, a secretária Renata, que hoje é a Presidente do Comitê por ser, por estar Secretária de Planejamento e Gestão, na verdade é o Secretário de Planejamento que é o titular do Comitê, ele aciona os Secretários dos órgãos envolvidos, os diretores, os presidentes, enfim, e trazem essa discussão para um nível mais estratégico, e aí isso é devolvido pra este grupo operacional que aí têm que acatar as decisões que estão deliberadas (Entrevistado 2a).

Quanto à equipe, assim como na maioria dos setores do executivo mineiro, havia a existência de servidores técnicos com diversos tipos de vinculação permitidos pelo direito administrativo, como concursados, de recrutamento amplo e contratados (MGS).

Todos aqui são coordenadores, são gestores, né? Cada um especialista em sua área. Então, os cargos, com exceção do secretariado, porque temos os secretários aqui dentro da coordenadoria, os cargos são técnicos ou especialistas, ou gestores. Você tem gestores, tem tanto técnico e gestor de finanças, tem gestor de RH, tem gestor de comunicação, tem gestores de TI, fundamentais para o trabalho, gestores de operação, técnicos em operação, técnicos em TI. Então esse núcleo é formado basicamente por gestores, mas, no entanto têm alguns técnicos e alguns apoios aí, alguns apoios operacionais. (Entrevistado 2b)

Os integrantes da equipe responsável pela implementação tinham as mais diversas origens. Alguns eram oriundos do próprio setor no qual a política foi alocada. Aliás, esse é o tipo de alocação mais comum, em que a política é atribuída a algum setor e selecionam-se, entre as pessoas que já existem na área, aquelas que ficarão responsáveis pela nova atribuição. Além desse tipo de alocação, em alguns casos, como nesse, algumas pessoas do mercado foram selecionadas e alocadas no projeto por meio de cargos de recrutamento amplo, como se nota nos trechos abaixo.

E aí, um ganho em especial para a vertente estado-cidadão, que eu só posso dizer por ela, foi a alocação de empreendedores públicos. A gente teve a alocação de alguns empreendedores públicos que permeavam muito bem junto a esses parceiros, e que, tinham a capacidade de disseminar junto, conosco, e de comunicar mesmo que verbalmente. Tentar disseminar essa cultura e mostrar os ganhos, mas era na base mesmo de - Vem cá pra você ver o quanto que a sociedade terá lucro”. Incentivos financeiros, no todo, desde o início do processo, não! A gente não tinha não. (Entrevistado 2a)

Houve, ainda, a contratação de consultores que auxiliaram na execução da política.

Então, e além de empreendedores públicos, né, aí não estratégicos, a gente teve a disponibilidade de consultores do *Descomplicar*, que desde 2008 começaram a trabalhar muito próximo à área de implantação e gestão das

UAIS. Então, esses consultores, eles também iam pra dentro dos órgãos, vendiam o projeto, mostravam o custo-benefício, até que chegavam também a atingirmos um limite, e aí, a gente levava isso pra instância superior. (Entrevistado 2a)

Em resumo, a SEPLAG tinha um papel de coordenação cuja complexidade se dava pela existência de atores de diversos órgãos, em alguns casos, pertencentes a outros entes. As relações se davam de forma política e exigiam grande esforço de convencimento para que um serviço fosse agregado às UAIs. Havia um discurso da cúpula da SEPLAG, bem como a percepção por parte dos executores, de que a política era uma das ações prioritárias do órgão, o que gerava apoio político e alocação de pessoas na equipe responsável pela implementação.

7.2.5. Condições econômica, sociais e políticas

Como se viu anteriormente, a política de remodelagem dos postos PSIU foi inserida na carteira de projetos prioritários como decorrência de uma decisão política que foi influenciada, em algum grau, pela opinião popular sobre a qualidade dos serviços de atendimento prestados aos cidadãos. A reivindicação popular, no entanto, não se deu de modo organizado e articulado, mas por meio de reclamações que corriqueiramente eram noticiadas em jornais e outras mídias. Percebe-se, então, que houve, ainda que indiretamente, influência popular para que se decidisse pela inclusão da política na agenda governamental, o que é ressaltado pelo entrevistado 2a.

(A população) influenciou porque já era gritante o modelo de operação de central de atendimento em Minas Gerais. O tempo inteiro a mídia, hoje isso acontece muito, e naquela época também já acontecia, a mídia vinha batendo muito. Pouco tempo que há referência e precisava fazer uma intervenção nessa prestação de serviços pra sociedade. Então, filas enormes; cinco horas da manhã; briga; boletim de ocorrência por uma senha; espera de sete horas por atendimento. - Ah, eu prefiro ficar aqui e perder um dia inteiro de trabalho, mas sair daqui com o meu protocolo ou com o meu documento que ir embora e ter que voltar um outro dia". Então, querendo ou não, claro que isso não foi suficiente pra que a área se transformasse num projeto estruturador. Se essa é a sua pergunta, óbvio que não. Ela foi uma variável que pesou, né, quando se estruturou o mapeamento das necessidades da primeira geração do choque de gestão e é óbvio que, politicamente, isso veio com mais peso. (Entrevistado 2a)

Com a inauguração da primeira UAI, a população passa a conhecer a nova política governamental que estava sendo implementada e experimenta um novo serviço, cuja qualidade era superior em relação ao que antes era ofertado. Tanto assim que a qualidade do atendimento foi avaliada positivamente, conforme destacam os entrevistados 2a e 2b.

Quando a gente fez o primeiro ano de migração, a gente transformou de PSIU pra UAI, a sociedade percebeu isso de forma muito, muito positiva. Muito positiva mesmo. (Entrevistado 2a)

A gente tem um nível de satisfação do cidadão que é atendido na UAI e, desde quando ele começou a ser medido, no final de 2009, se eu no me engano no início de 2010, o nível de satisfação do cidadão gira entre 96 a 99% de todo cidadão atendido dentro das nossas unidades. (Entrevistado 2b)

Como destacado anteriormente, a obtenção de resultados positivos deu maior visibilidade à política e foi um fator que facilitou sua continuidade na medida em que resultou em maior apoio político. A manutenção desses resultados se mostrou complexa com o passar do tempo e exigiu um esforço permanente dos atores envolvidos com a implementação e com a manutenção da política. Isso porque os usuários das UAIs passaram a comparar a qualidade dos serviços prestados, não mais com aqueles ofertados pelos PSIUs, mas com aqueles disponibilizados pela própria UAI.

O que foi sucesso ontem não significa o sucesso de hoje, nem o de amanhã. E a qualidade, a referência ela não é mais pra alguns o PSIU, ela já é a UAI que ele já esteve. Então, o cidadão está satisfeito, está, mas nos não estamos satisfeitos e a gente sabe que a gente tem muita coisa pra melhorar. Então eu diria que a satisfação ela tá alta, o grau é alto, de fato porque houve um salto nessas gerencias, e nas unidades disponibilizadas, nos serviços disponibilizados, no portfólio, na padronização, mas no entanto a gente já percebe necessidade de melhoria e desenvolvimento em diversos aspectos (Entrevistado 2c).

De acordo com os entrevistados, a política pública não foi impactada por grupos privados.

Eu não percebo nenhum grupo privado contra essa política. Pelo contrário, agora nasce o interesse do privado porque a gente tá começando a conceder essas parcerias nessas unidades nesse tipo de modelagem. (Entrevistado 2b)

Já, no caso dos servidores públicos, havia focos de resistência, o que os entrevistados justificaram como sendo uma reação ao maior controle estabelecido nos

postos UAI. O modelo PSIU era marcado pelo personalismo, patrimonialismo e falta de controle, práticas que foram abolidas com o novo modelo de gestão adotado.

O PSIU era dominado, ou administrado, pelo órgão supostamente ou aparentemente mais forte daquele lugar. Então, por exemplo, se a polícia civil identificava as pessoas com a carteira de identidade, era o policial civil o responsável por aquilo ali, se sentia na autoridade, trabalhava com concessão de privilégios, atendimento sem senha, sem tempo estimado ou demarcado, sem carga informacional para que o cidadão tivesse um atendimento conclusivo. (Entrevistado 2c)

Servidores municipais dentro dos postos, servidores estaduais dos mais diversos órgãos, estagiários, MGS. Tinha tudo quanto era classe, vínculo empregatício operando ali dentro, e em se tratando de pessoas, o que mais nos assustou é que esses postos, eles eram tidos como castigo. Se eu fosse um problema dentro da Secretaria X, o Secretário me mandava pro PSIU: “(fulano) tá indo atender gente dentro do PSIU”. Uma aberração total. E aí, o que que a gente percebeu? Em função desse cenário de RH, o modelo estava literalmente sendo sucateado. Por quê? Porque se eu tinha diversos vínculos estabelecidos, inexistia padrão salarial, inexistia governança. Por mais que você tivesse um ator dentro desses postos denominado *coordenador*, ele não tinha governança alguma. Ele não podia determinar nada; nenhum funcionário, porque nenhum daqueles funcionários era funcionário dele. O servidor do município, aí era feriado municipal, mas não era estadual. O posto abria; esse servidor era o único que fazia a carteira de identidade. Não se fazia identidade dentro do posto naquele dia porque o cara não tava lá, e por aí afora, diversos contextos. (Entrevistado 2a)

Servidores e funcionários, que antes estavam acostumados a agir de acordo com sua vontade, sem padrões de atuação e sem metas a serem alcançadas passaram a ter resultados mensurados e a ser avaliados pela qualidade do atendimento. Muitos não se adequaram ao novo modelo de gestão e pediram para voltar ou foram devolvidos para seus órgãos de origem, o que gerou resistências.

Então, assim, de uma certa forma pra nós foi menos tenso lidar com esse profissional, né, na questão dele ficar desempregado, no caso da MGS e uns funcionários públicos que, de fato, foram reconduzidos pra alguns de seus órgãos. Então, essa classe nesse momento, ela gritou, ela mandou e-mail, ela mandou ofício pro governador, ela, de uma certa forma, ela tentou buscar a manutenção daquele lugar. Mas a grande maioria já eram funcionários já muito próximo de um processo de aposentadoria e que outros perceberam que não dariam conta de fato, da mudança cultural e, por si só procuravam uma outra alternativa de recondução. Então foi, mais ou menos, esse incômodo que agente criou pra classe de funcionários. (Entrevistado 2a)

Esse policial vai pra unidade de atendimento integrado e ele sofre um choque. Ele é retirado de uma zona de conforto e não tem nenhum incentivo pra isso. Basicamente ele vai pra UAI, ele trabalha sábado; coisa que ele não fazia antes. Ele, ao invés de ser responsável pelo próprio serviço, como ele era num posto policial, agora ele responsável por 30, 40 pessoas. Onde ele fazia 5, 10, 15 carteira de identidade agora ele faz 100, 200, 300. Na unidade da praça sete 700, 800, carteiras por dia. Ele antes tinha poderes, autoridade

pra falar quem ele quer que entrega, quando entrega, como entrega; agora entra num processo todo padronizado onde ele não é autoridade sobre a unidade, mas sim uma autoridade técnica; ele tem um gestor que não é autoridade policial responsável pelo trabalho dele, ele não recebe nenhum incentivo, ele se torna o responsável por um departamento mas, no entanto, continua recebendo a mesma coisa, é uma série de fatores que deixa o, eu acredito que... é, que geram essa mobilização seja, é seja deliberada ou não, é contra essa estratégia, contra a materialização desse processo, porque, nada, nada, geralmente nada, literalmente contra todos nossos objetivos e não se reconhece com o alinhamento tanto das necessidades quanto das prioridades de ambas as partes. (Entrevistado 2b)

Além de resistências de servidores, houve desalinhamento entre órgãos governamentais, pois os objetivos perquiridos pelas UAIs conflitavam ou não estavam coincidentes com os objetivos de alguns dos órgãos coabitantes. Enquanto os postos de atendimento estavam preocupados com a qualidade dos serviços prestados, os órgãos que prestavam os serviços nas UAIs estavam preocupados com seu negócio específico. Essa divergência é destacada no trecho abaixo:

Não é que ele (o órgão em comento) seja contra, mas como ele não percebe os seus interesses atendidos, ele não faz nenhum movimento a favor. Enfim, eu preciso dele pra trabalhar ou pra ceder o serviço de maior procura em qualquer unidade do Estado que é a emissão da carteira de identidade. Ela também não tem como maior objetivo identificar as pessoas, o objetivo da polícia é claramente é prender, então existe um interesse do próprio policial na ponta de efetivar mandado de prisão, muito maior do que identificar um cidadão. (Entrevistado 2b)

Quando eu entrei aqui, eu ouvi piadinha do tipo, ah vai trabalhar na SEPRAGA. Eu acho que existe uma resistência cultural quanto à secretaria. Existe uma briga de interesses, vaidade. Bastante problema de vaidade. Determinados papéis organizacionais ou funções organizacionais, elas estão deslocadas; concorrentes entre si, competindo por questões que não agregam valor; nem mesmo à cadeia de valor todo o processo, nem mesmo ao processo em si. É difícil descrever tudo, mas em suma eu acredito que seja isso. São interesses diferentes e totalmente em rota de colisão, o interesse não é o mesmo, o objetivo não é o mesmo, o resultado não é o mesmo e isso é bastante desagregador. (Entrevistado 2b)

Em suma, pode-se dizer que, dentre os principais apoiadores da política, destacam-se técnicos da SEPLAG e sua cúpula. Como principais pontos de resistência, os entrevistados apontaram servidores dos demais órgãos que ocupavam as UAIs. Como citado, a gestão desses servidores era complexa, pois dependia de acordos bilaterais e de uma gestão no órgão de origem. Para que a polícia civil, a polícia federal ou outro prestasse um serviço em um posto de atendimento, era necessário um acordo entre a SEPLAG e o órgão. Além disso, a relação com o servidor de órgão externo era delicada e complexa, pois, a título exemplificativo, se um policial federal não comparecia para

trabalhar, a solução do problema, caso não se conseguisse resolver com uma conversa, deveria se dar por meio de uma relação com o órgão de origem. Daí a complexidade das relações e de se fazer uma unidade funcionar. Os órgãos que aceitaram prestar serviços nas UAIs deviam seguir as *regras do jogo*, pois se buscava uma qualidade de atendimento específica, o que dependia do comportamento de pessoas que não estavam subordinadas à SEPLAG, que era a gestora das unidades. Os diversos controles empregados para se mensurar a qualidade e a eficiência dos serviços disponibilizados resultaram na citada resistência por parte das pessoas que atuavam nos postos de atendimento, pois, nem sempre, os diversos prestadores de serviço e servidores estavam habituados com tais práticas.

7.2.6. Atitude dos atores responsáveis pela implementação

A política de implementação das UAIs foi conduzida por servidores da SEPLAG. No início, a equipe da Superintendência de Governança Eletrônica apoiava o desenvolvimento da política e, com o passar do tempo, criou-se uma diretoria com cargos em comissão próprios. Por se tratar de um projeto estratégico, foram alocados diversos servidores para auxiliar na implementação. Estes servidores, que compunham a equipe de implementação e que atuavam na SEPLAG, não devem ser confundidos com a diversidade de servidores que atuavam nos postos UAIs, e cujas dificuldades de gestão foram expostas no tópico anterior. Conforme destacam os entrevistados nos trechos abaixo, foram alocados Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental⁴⁸ para auxiliar na condução da política.

Como a diretoria foi criada enquanto caixinha, mas não tinha uma estrutura de cargos né, dependurada na diretoria, o subsecretário, obviamente com o aval da Secretária, nos disponibilizou um conjunto de cargos em comissão por meio da MGS. Até que a lei delegada posterior a esse momento reestruturou a área e alocou os cargos comissionados que hoje são ocupados por alguns dos nossos colaboradores. E aí, nesse meio tempo também, por ser um projeto estratégico, projeto estruturador, foi buscando o apoio e alocação de EPPGs. (Entrevistado 2a)

⁴⁸ Trata-se de uma carreira estratégica do governo de Minas Gerais. Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGs) são aprovados por meio de concurso público e passam por um curso de formação de quatro anos, recebendo, ao final, um diploma de bacharéis em administração. Essa mão de obra é gerida pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, que decide em que Secretaria de Estado ela será alocada.

Alguns são da MGS, alguns são recrutamento amplo, alguns são EPPGG. De forma geral é uma equipe bem coesa, é uma equipe bem formada, é uma equipe que compartilha e conhece seus processos, que recebe *feedback*, tanto técnico, quanto comportamental. (Entrevistado 2b)

A alocação de EPPGGs é vista como um aspecto positivo, pois os servidores dessa carreira têm boa capacitação e compreensão da máquina pública. Como consequência, o conhecimento gerado e absorvido por eles tem possibilidade de permanecer por mais tempo no Estado, conforme se depreende do trecho abaixo:

Trazer essa colaboração da mão de obra do EPPGG. É uma mão de obra capacitada academicamente pra tal e que, participando do dia a dia, vai absorvendo esse conhecimento que foi gerado. Porque aí não tem sistema que registre esse conhecimento. Ele tá mesmo ali na cabecinha de cada um e você tem que compartilhar. E querendo ou não, por mais que a gente tenha uma rotatividade do EPPGG, querendo ou não, ele tem um vínculo⁴⁹ né, muito mais estreito com a administração do que o do recrutamento amplo. (Entrevistado 2a)

Considerando o caráter multidisciplinar da política, uma vez que a implementação e a manutenção de uma UAI envolve inúmeros conhecimentos (engenharia, arquitetura, tecnologia da informação, ciência da computação, administração e direito, dentre outros), a equipe possui profissionais com as mais diversas formações, o que facilita a ocorrência de conflitos entre as pessoas.

É uma equipe multidisciplinar, então o primeiro conflito já é de entendimento de área de conhecimento e já advém da própria formação. Cê tem profissionais de RH, que trabalham com pessoas e flexibilidade, trabalhando com profissionais, por exemplo, com arquiteto, que é um cabecinha de concreto mesmo; o cara ou tá aqui exato ou não tá, não existe subjetividade, não existe relatividade. Então você tem esses conflitos. (Entrevistado 2d)

Outra causa de conflito é a diversidade salarial, fruto da complexa legislação que envolve a atividade pública.

Existem alguns conflitos gerados pela própria remuneração. Como são diversas modelagem de contratações, os salários são diferentes. A maneira de se incentivar ou de se ajustar existe pra um e não existe pra outro. As vezes aquele que não mais produz, não mais tá envolvido recebe melhor do que

⁴⁹ No que se refere ao vínculo desse servidor com o Estado, o tema é controverso. Em que pese haver estudo demonstrando que esse vínculo não seja tão forte (PAGEL, 2009), é necessária reavaliação desse trabalho, pois, a partir de 2011, ocorreram inúmeros aumentos na remuneração que podem ter impactado o número de pedidos de exoneração. É necessária a realização de novo estudo para que se verifique cientificamente o impacto da elevação da remuneração no abandono da carreira.

aquele que inclusive tenha merecido ser ascendido em outro cargo, então tem muito conflito. (Entrevistado 2b)

A indefinição de alguns processos e a falta de clareza em relação à responsabilidade de execução das tarefas, principalmente nos momentos em que há troca da pessoa que deve executar a atividade, também é apontado como sendo foco de origem de conflitos.

Como a gente ainda tá mapeado e modelando os processos, a partir da hora em que o processo sai de uma área de conhecimento e pega em outra área de conhecimento, esse salto algumas vezes tá no escuro. Então o *handoff* de determinado processo ainda gera muito conflito, até onde eu vou e até onde você vai, quando eu termino e quando você começa. (Entrevistado 2b)

Um último ponto gerador de conflito, presente em todas as políticas analisadas, refere-se à aceitação, por parte dos técnicos, de decisões de caráter político. Muitas vezes os técnicos não compreendem os motivos de uma decisão política, principalmente nos casos em que esta não segue o que é percebido como uma decisão tecnicamente melhor.

Os conflitos de equipe resultam na necessidade de uma administração próxima e demandam tempo da chefia, sendo uma atribuição apontada como desgastante. Por outro lado, também se configuram em possibilidade de se debater sobre determinado ponto, gerando maior conhecimento sobre temas específicos.

Qual a equipe que não tem conflito? Lógico que tem! Esse é outro papel do gerente: fazer essa interferência, e isso é natural! É saudável. Muitas vezes é desgastante porque realmente administrar conflito não é gostoso, mas a gente também tem que aprender a tirar proveito dos conflitos que são administrados. Conflitos de divisões, conflitos de percepções, conflitos oriundos de determinações que não são técnicas, mas que a gente tem que buscar uma forma de traduzi-los e fazer com que aconteçam. Afinal de contas estamos num ambiente de governo. Então, tem conflito sim! Claro que tem conflito (Entrevistado 2a).

Eu acredito que a maioria são discussões, conflitos de ideias. É a equipe se entendendo se ajustando. (Entrevistado 2b)

Apesar de existirem divergências entre os integrantes da equipe, a percepção dos entrevistados é de que os conflitos não prejudicam a implementação da política, conforme evidencia o trecho que segue.

Nunca nesses sete anos de coordenação deixamos de entregar o resultado pactuado em função de um conflito interno de equipe. (Entrevistado 2a)

No que se refere à preparação para a realização do trabalho, os entrevistados afirmam que a equipe era bem preparada. Apesar de não dominar todo o conhecimento necessário para a implementação, as lacunas existentes acabaram sendo supridas com a experiência adquirida no cotidiano e com cursos de curta duração.

Eu não vou dizer aqui que se encaixam perfeitamente nas vagas ou nos papéis, mas a maioria sim (está preparada para executar sua tarefa). E toda a oportunidade de melhoria ou a carência de determinada habilidade, de determinada competência, seja ela básica seja ela intelectual, ela vem sendo suprida, ou parcialmente suprida com cursos de capacitação de curta duração e até com a própria experiência, com a sabedoria empírica que o processo impõe aí ao longo do tempo. (Entrevistado 2b)

Ainda quanto ao preparo da equipe, deve-se destacar que, pelo fato de vários integrantes serem oriundos do mercado, tendo trabalhado em empresas privadas, foi necessária uma adaptação à maneira de atuação do setor público, permeada pelas disfunções burocráticas e pelo arcabouço normativo específico.

Apesar de se tratar de uma organização burocrática e hierarquizada a equipe gozava de autonomia para a realização de seu trabalho

Existe uma iniciativa nossa, interna, de gerenciar por processos e não mais por hierarquia funcional ou em caixas ou áreas de conhecimento sozinhas; nasceu a necessidade de entregar a cada ator maior autonomia sobre o processo. Então, eles têm muita autonomia dentro de algumas limitações claro, mas bastante autonomia e bem claro pra todos eles. Isso dentro de cada processo que eles estão envolvidos. (Entrevistado 2b)

Como se vê, internamente a equipe redistribui as tarefas de acordo com os processos existentes. Não obstante essa forma de atuação, o relacionamento com a cúpula da organização e com outros setores se dá por pessoas específicas, a quem cabe avaliar a necessidade de participação de outros atores.

Existem aqueles escolhidos e responsáveis por esse tratamento e é hierárquica essa relação, mas, na ausência deles, outros são disponibilizados. E como a equipe trabalha com o comportamento efetivo de informação todo mundo manda e-mail pra todo mundo. Mas é a informação necessária, importante pros atores interessados. Eles são diversas vezes chamados pra tratar, independente do nível hierárquico, quando a conversa ou a negociação precisa do conhecimento dele. Então, não existe essa restrição não, é quando da necessidade. Existem atores disponibilizados pra esse relacionamento, quanto a hierarquia, pra essa prestação de contas, pra essa mensuração e essa comunicação de resultados sim, mas qualquer que seja a necessidade,

qualquer um pode ser envolvido e é envolvido, sem, sem problema algum. (Entrevistado 2b)

A despeito de todas as dificuldades enfrentadas, os entrevistados afirmam que a equipe é muito comprometida com o trabalho e com os resultados.

A premissa pra trabalhar na UAI é acreditar que, sem dinheiro, sem qualquer capacidade de execução a gente vai dar resultado. Então, por isso que eu falo que é uma área hoje que qualquer gestor que assumir, esse privilégio ele tem. Todos acreditam no projeto, todo mundo conhece. Você pode ter maturidades de execução distinta, e isso existe sim, mas todo mundo sabe pra onde tem que ir e com que temporalidade tem que andar. Entrar numa van daqui pra viajar até Araçuaí sem diária no bolso, e vamos que vamos, não é qualquer equipe que se pre-disponibiliza a fazer. Então, assim, eu digo que, de fato, todo mundo ali literalmente *veste a camisa* e, dinheiro é fundamental sim, mas qualidade do ambiente de trabalho e de enxergar o resultado acontecendo, essa é uma vaidade que eu tenho e que me orgulha muito. A gente conseguiu com muita vontade mesmo de fazer acontecer. Se não fosse assim não teria também não. (Entrevistado 2a)

Eu acho que o projeto em si, o sentimento pelo o que tá fazendo, pelo amor né, o pacto mesmo, pela entrega do resultado e a visibilidade, a materialização do que a gente faz, compensa. E ela traz pelo menos uma estabilidade aí, no desempenho da pessoa, eu não digo que a gente consegue motivá-las, ou melhorar o desempenho, mas trás uma estabilidade. (Entrevistado 2e)

Esse envolvimento com a política é um dos fatores responsáveis pela baixa rotatividade da equipe. Em geral, as mudanças de pessoas se dão, muito mais pela necessidade de se trocar o perfil de alguém, do que pela insatisfação com o trabalho.

Não, a rotatividade não é alta. O que foi muito interessante e continua sendo, porque como a área ela foi criada literalmente do zero, a gente criou o conhecimento desses profissionais. Conhecimento que eu digo, específico do projeto. Nós precisávamos de um arquiteto pra trabalhar o *layout* das Unidades. Esse arquiteto hoje aprendeu a ser um gestor da manutenção predial das Unidades, e não só trabalha mais na estrutura de leiaute, né infraestrutura física. Ele hoje gerencia a qualidade desse ambiente que tá posto e as outras áreas de conhecimento também. (Entrevistado 2a)

O *turn over* aqui é, como é que eu vou dizer, na verdade desde quando eu entrei, a saída foi estratégica; alguns profissionais já não se encaixavam mais com o perfil e a necessidade da equipe pro trabalho. Então hoje a gente tá com o problema de espaço, só não cresce porque não tem mais cadeira. Alguns profissionais são remanescentes desde a época da implantação. Mas a maioria foi trazida pra manutenção da equipe de gestão. Então, assim, a rotatividade é baixa e poderia ser bem maior. (Entrevistado 2b)

Conforme se percebe, a equipe responsável pela implementação e pela manutenção das UAIs se caracteriza pela diversidade de pessoas, que exercem as mais variadas

formações. Essas pessoas mantêm diferentes vínculos com o setor público, exigindo estratégias diferentes de gerenciamento, pois, em decorrência da legislação, os direitos e as possibilidades de incentivos são distintos. Apesar das dificuldades, a equipe é descrita como comprometida e envolvida com o trabalho, buscando o alcance dos resultados.

7.2.7. Considerações sobre a implementação e manutenção das UAIs

A política de implantação e manutenção das UAIs foi inserida na agenda por uma decisão de cúpula e, posteriormente, passou para a equipe técnica para que se procedesse com o desenho e a modelagem da política. Optou-se pela utilização da estrutura existente como ponto de partida para, então, aperfeiçoá-la. Percebe-se claramente o caráter incremental da política.

A deliberação inicial se embasou em um diagnóstico que evidenciou os problemas existentes nos PSIUs. A partir da análise feita, foi elaborado um escopo de trabalho, traçadas as metas e os objetivos a serem alcançados, bem como definidos os resultados esperados.

Em que pese ter o apoio da cúpula e ser apresentado como uma política prioritária, os recursos financeiros a ela destinados foram contingenciados. Houve alteração das metas estabelecidas, o que foi pautado pela necessidade de se adequar o desenho feito aos recursos disponibilizados.

Um ponto a ser ressaltado, é que, mesmo havendo todo um arranjo legal, percebe-se ser possível modificar as estratégias de implementação após seu início. Nota-se certa flexibilidade de ação apesar das diversas amarrações legais existentes. Esse fato evidencia o caráter processual e a ausência de fronteiras claras do ciclo das políticas públicas. Durante a implementação, acaba-se optando por caminhos que geram adaptações nos desenhos elaborados e acabam por resultar em reformulações.

Os eventos de comunicação privilegiaram o público interno da SEPLAG, e os burocratas do nível de rua não foram devidamente informados sobre a política. Essa deficiência de conhecimento, somada à ausência de incentivos, foram fatores apontados como dificultadores da implementação.

A SEPLAG tinha o papel de coordenação da política, o que envolvia, dentre outras atribuições, negociar com os diversos atores que poderiam prestar ou que prestavam serviços nas unidades de atendimento. Essa multiplicidade de atores existentes tornava o trabalho da SEPLAG, complexo uma vez que não havia subordinação entre os órgãos estaduais. Essa complexidade aumentava quando se tratava de negociar com órgãos federais, uma vez que o jogo político é mais intrincado nesses casos. Os entrevistados relataram grande dificuldade em fazer com que os representantes das diversas instituições que atuavam nas UAIs conseguissem compatibilizar os objetivos de sua instituição com os objetivos almejados com a política.

O quadro 4 abaixo mostra o resumo das dimensões analisadas:

Quadro 4 - Consolidação da análise da política de implementação das UAIs

Estruturação da política	Recursos da política	Comunicação e capacidade de controle	Características das organizações responsáveis pela implementação	Condições econômicas, sociais e políticas	Atitude dos atores responsáveis pela implementação
Política <i>top-down</i> , cuja deliberação foi tomada pela cúpula da SEPLAG e do Governo de Minas Gerais	Recursos financeiros são os principais recursos necessários para a realização da política	Eventos de comunicação privilegiaram o público interno do órgão implementador	A SEPLAG tinha o papel de coordenação da implementação	Houve influência indireta da sociedade civil	A equipe inicial responsável pela implementação era a do setor no qual a política foi alocada
Política incremental que buscou aperfeiçoar os PSIUs	Apesar de ser identificado como projeto prioritário houve corte nos recursos financeiros destinados à política que resultaram em consequências negativas	A comunicação para órgãos externos acontecia sem um planejamento e dependia de que os executores percebessem sua necessidade	Não havia subordinação dos órgãos que eram convidados a prestarem serviços nas UAIs à SEPLAG	Houve focos de resistências por parte de alguns servidores	A ampliação da equipe ocorreu com cargos de recrutamento amplo, contratação de servidores da MGS e com a alocação de EPPGGs
Existência de um problema claro, que foi identificado no trabalho de uma consultoria	Houve alteração no cronograma de implementação devido	A comunicação ocorreu no nível mais estratégico e se mostrou inadequada para o nível dos burocratas de nível de rua, que atuavam na UAIs	A política era tratada como uma prioridade dentro da SEPLAG, o que se refletia em apoio político	Ocorreram dificuldades para que as diversas instituições conseguissem fazer com que seus objetivos específicos convivessem com os objetivos das UAIs	A diversidade de pessoas com vínculos contratuais distintos resultou em diferentes remunerações, o que era uma fonte de conflito na equipe
Havia clareza, pelos formuladores, quanto ao escopo, objetivos, metas e resultados almejados	Houve flexibilidade para ação dentro de uma amarração legal colocada	A equipe interna da SEPLAG tinha um acordo de resultados como único mecanismo de incentivo	O fato de a política ser prioritária não garantiu recursos financeiros	Os principais apoiadores foram a cúpula e os técnicos da SEPLAG	Algumas fontes de conflito entre os integrantes da equipe eram: processos pouco claros, convicções técnicas discrepantes e equipe com formação multidisciplinar
Estratégia de implementação foi alterada ao longo de sua execução	O planejamento de recursos foi feito para a implantação e não considerou devidamente a manutenção das unidades	Não havia mecanismos de incentivos diretos para as organizações que prestavam serviços nas UAIs	A existência de uma metodologia de gerenciamento de projetos é apontada como aspecto que auxiliou na implementação da política		A formação e o conhecimento para a realização do trabalho são apontados como adequados
Metodologia de gerenciamento de projeto foi apontada como facilitadora da implementação	Em cenários de escassez os impactos do jogo político sobre a alocação de recursos é maior	Não havia mecanismos de incentivos diretos para os atores que trabalhavam nas UAIs	O apoio político possibilitou a ampliação da equipe destinada à execução da política		Equipe possuía autonomia para a realização do trabalho
		Havia impedimentos legais que dificultavam o estabelecimento de incentivos em função da contratação da MGS			
		Havia apoio da alta hierarquia que se refletia em auxílio na solução de problemas			

Fonte – Elaborado pelo autor da dissertação.

7.3. Ampliação das redes de urgência e emergência

7.3.1. Estruturação da política pública

A política de Ampliação das Redes de Urgência e Emergência surgiu com a percepção de que havia uma desorganização da estrutura de atendimento de saúde. De acordo com Marques (2011, p. 7) “[...] no Brasil, prevalece uma organização atomizada, fragmentada e inadequada para o enfrentamento do quadro epidemiológico, onde predominam condições crônicas com alta frequência de agudizações”. Esse cenário é descrito por um dos entrevistado no trecho que segue.

O grande problema, que é um problema mundial na verdade, da questão da urgência e emergência é a falta de organização pros atendimentos. Então a gente tem um número grande de pacientes de baixo risco procurando os hospitais, uma desorganização da atenção primária para o atendimento agudo, uma falta de organização regional para dar resposta, a falta de uma articulação dos serviços entre si, para dar resposta à urgência e emergência que é absolutamente tempo dependente. Então eu tenho tempo para atender o enfarto, tempo para atender o AVC, tempo para atender o trauma; porque se passa o tempo, aumenta gradativamente numa proporção muito grande o número de óbitos e de complicações evitáveis. O grande problema é você perder pessoas por causas evitáveis, e o trauma pode ser evitado e as complicações são evitáveis. O enfarto, o AVC, as doenças cardiovasculares tem maior peso aí na questão da urgência e emergência. E é a resposta social, principalmente para a questão até da organização do sistema, o sistema tá organizado para dar resposta ao agudo, muitas vezes, mas o principal peso, a principal carga de doenças no Estado, 70% da carga de doenças, são condições crônicas. (Entrevistado 3a)

A solução identificada para sanar esse problema foi a organização dos serviços de saúde por meio de redes integradas, sendo que a implementação da primeira rede foi iniciada no ano de 2008, na macrorregião norte. De acordo com Marques (2011), essas redes integradas de saúde são redes de organizações que ofertam ou procuram fazer arranjos para ofertar serviços de saúde equitativos e integrais a uma população definida. O modelo proposto para a rede pretendia evitar que se encaminhassem os pacientes para o hospital mais próximo. Ao invés disso, a intenção era de que a rede possibilitasse o direcionamento correto dos pacientes, considerando a unidade adequada para o caso concreto, de forma a promover a assistência mais eficaz no menor tempo possível (MAFRA *et al*, 2009).

Então tem esse descompasso entre a organização do sistema e a necessidade social porque o sistema de saúde é dinâmico, eu preciso dar uma resposta para a população. E aí a resposta social que veio foi a organização das redes de urgência e emergência, para fazer frente a essa questão da desorganização do sistema, da questão da desarticulação, da falta de integração do sistema e da incapacidade da resposta para as maxiemergências, por exemplo, aumentos agudos de procura, múltiplas vítimas, além da questão da regionalização do Samu (Entrevistado 3a).

O embrião dessas redes pode ser identificado no PMDI 2000-2003, documento no qual há uma preocupação com a diminuição das desigualdades regionais dos serviços de saúde. Visando solucionar esse problema havia a previsão de se consolidar um sistema estadual de saúde que possibilitasse a equidade na distribuição de recursos, bem como a adoção de mecanismos que reforçassem as relações cooperativas entre municípios de diferentes modalidades de gestão e destes com o Estado. De acordo com o documento.

Minas Gerais apresenta desigualdades regionais historicamente determinadas. No entanto, a melhoria dos indicadores estaduais não foi suficiente para minorar as diferenças entre regiões, verificando-se a persistência de enormes diferenças, decorrentes de fatores desfavoráveis relativos à infraestrutura de saneamento, habitação e saúde, entre outros.

O acesso igualitário aos serviços de saúde é um dos princípios da implementação do Sistema Único de Saúde (SUS), nos termos da Constituição Federal de 1988. Em Minas Gerais, desde os primeiros anos da década de 90, foi iniciado o processo de descentralização dos serviços, o que resultou na municipalização do atendimento. Dentre os 853 municípios de Minas Gerais, 704 estão habilitados, na condição de "gestão plena da atenção básica", aos recursos correspondentes ao Piso de Atenção Básica – PAB; 43 encontram-se em gestão plena do sistema municipal, responsabilizando-se pela totalidade dos recursos assistenciais provenientes do SUS; há ainda 106 municípios não habilitados.

Este esforço de reorganização da assistência à saúde, no entanto, ainda não foi suficiente para reverter o quadro de desigualdades, seja em termos das condições de saúde, seja do acesso desigual a serviços (MINAS GERAIS, 2000, p. 99).

Já, no PMDI 2003-2020, nota-se novamente a preocupação com a regionalização da oferta de serviços de acordo com a demanda para que se proporcionassem ganhos de escala. Além disso, o documento propunha a implantação de uma coordenação e regulação dos serviços de saúde no espaço supramunicipal.

No PMDI 2007-2023 foram elencadas áreas de resultados prioritários sendo que uma delas foi denominada *vida saudável*. Dentro dessa área de resultado havia três programas estruturadores, quais sejam: 1) rede Viva Vida; 2) Saúde em Casa; e 3) Regionalização da Atenção à Saúde. Este último tinha como objetivo fortalecer a regionalização cooperativa da atenção no SUS de modo a garantir a implantação de

redes (MINAS GERAIS, 2007). Um dos projetos que compunha o programa *Regionalização da Atenção à Saúde* era a *Rede de Atenção às Urgências e Emergências*, sendo o primeiro registro dessa política.

De acordo com os entrevistados, a inclusão dessa política na carteira de projetos estratégicos do Estado se deu por meio de uma deliberação de cúpula tomada entre o secretário de saúde e a secretária de planejamento e gestão.

O Secretário apresentou esse projeto para a Dra. Renata e ele fez uma exposição sobre o projeto e ele falava da grande importância desse projeto para a estruturação dessa rede tão importante. E foi a partir dessa sensibilização que esse projeto passou a fazer parte, ser uma das ações. Inclusive a vontade do secretário era que esse projeto fosse mais um projeto estruturador. Como na saúde eram três os projetos, seria então mais um. Como não foi autorizado aumentar o número da carteira, o que que foi proposto? A gente inserir ele como mais uma ação orçamentária dentro desse projeto de regionalização. (Entrevistado 3b)

Outro ponto ao qual cabe destaque e que foi citado nas entrevistas refere-se à influência de um consultor que atuava na área da saúde, oriundo de uma universidade, para a inserção da criação de redes na agenda governamental.

Bem, não tenho convicção, mas em 2003 ele já estava lá. A ideia de trabalhar em redes diferenciadas foi criada aqui em Minas, me parece que quem é o mentor dessa ideia é aquele Eugênio Vilaça, que era um consultor na época da Secretaria de Saúde, que continua dando consultoria pro Estado até hoje nessa área. Ele desenvolveu um modelo que trabalha essas redes. E foi um modelo inovador que depois foi copiado. Até o governo federal copiou esse modelo de trabalhar essas redes tipo: rede hiperdia, rede de atenção à mulher, rede de urgência e emergência. (Entrevistado 4)

A solução para os problemas identificados foi justificada com base em estudos que tiveram como fundamento a literatura e a experiência internacional, principalmente a inglesa e a italiana.

Já há na literatura, principalmente a gente estudou muito a organização do trauma dos americanos, o NHS que é o sistema nacional de saúde inglês, que se organiza desta forma. O sistema italiano, principalmente do norte da Itália, na região da Lombardia, que organiza também em agências regionais de saúde, onde levam em consideração os centros de trauma e a central operativa, dando uma resposta para uma região. Então, tudo isso tem bem respaldo na literatura, mostrando inclusive que só o fato de eu colocar o paciente certo no lugar certo, num tempo adequado reduz de 8 a 50 % a mortalidade. Então isso tá muito bem respaldado na literatura. (Entrevistado 3a)

Conforme se percebe, o problema a ser tratado era claro e houve pesquisa para se estabelecer a forma a ser adotada para combatê-lo. Uma vez finalizado o diagnóstico, passou-se para a formulação do escopo do projeto, o que foi feito conforme descrito no trecho destacado abaixo:

A principal questão a definição da região de saúde. Então a gente tá trabalhando com o nosso PDR – que é o Plano Diretor de Regionalização, onde divide o Estado em 13 macrorregiões. Como da experiência italiana, nós vimos que a economia de escala na central de regulação, ela se dá a partir de 1 milhão e meio de habitantes, nós decidimos trabalhar com essas macrorregiões e aí a população macrorregional. Os pontos de atenção, nós definimos uma tipologia hospitalar, com níveis 1,2,3 e 4, onde o nível 1 é o mais completo, nível 2 pelos menos um hospital microrregional com terapia intensiva, nível 3 hospital microrregional sem terapia intensiva e o nível 4 é o hospital de vazios assistenciais. E a definição de uma linguagem única, que foi o Protocolo de Manchester, pra classificação de risco do paciente que fosse acometido com problema agudo de saúde, e a regionalização do Samu com a definição dos pontos de bases para as ambulâncias para reduzir o tempo de resposta. Então é definido junto com a tipologia hospitalar o recurso, porque a urgência se relaciona com três variáveis, principalmente: a gravidade, por isso que eu classifico o risco, preciso do Protocolo de Manchester; o recurso necessário, por isso a definição da tipologia hospitalar, a descentralização do Samu; e o tempo resposta, já que a urgência é absolutamente dependente do tempo. Então quanto maior o grau de urgência, menor o tempo que eu tenho que atender, quanto maior o grau de urgência, maior o recurso que eu preciso e quanto maior o grau de urgência, mais necessidade eu tenho de atender o paciente em tempo mais curto. (Entrevistado 3a)

Ela foi toda reestruturada, demorou muito para ser desenhada, para ser estabelecida e ela hoje está servindo como insumo para reestruturação das outras redes de urgência e emergência. (Entrevistado 3b)

Grandes definições sobre a política, como a tipologia hospitalar e os critérios para a definição das macrorregiões, foram adotadas ou induzidas pela equipe técnica da Secretaria Estadual de Saúde (SES) que estava responsável pelo projeto. O refinamento do escopo e da estratégia de implementação ocorreu de forma participativa, em conjunto com as partes que seriam afetadas.

A gente foi construindo o desenho junto com os gestores municipais, os prestadores, fomos construindo com eles para exatamente eles perceberem em que nível que eles se encontravam de maturidade e sistema, vamos dizer assim. O sistema era absolutamente desintegrado, cada um trabalhando por si, estanque, de uma forma estanque, onde ninguém se comunicava e todos achando que tavam fazendo um papel fantástico na rede e percebendo também que não davam conta sozinhos. Então, a partir daí é que eles começaram: - Realmente é preciso de rede, é preciso de uma linguagem única”. A gente não impôs nem o protocolo de Manchester. A gente só colocava assim: - É preciso uma linguagem única”, e aí, por observar a literatura e ver que era o protocolo que tinha mais respaldo científico, que tinha mais validação científica e que tinha mais evidências de segurança para

estar utilizando é que o Protocolo de Manchester foi adotado por todos. Não foi imposto (Entrevistado 3a).

É uma decisão mais em conjunto com eles, porque aí eles fazem realmente esse desenho pra ver onde vai ficar as unidades do Samu, qual hospital será porte 3, porte não sei o que, e aí de acordo com as características eles vão definir os pontos estratégicos pra desenhar a rede. (Entrevistado 3c)

A política foi formulada não apenas com um escopo claro, mas também com objetivos específicos e metas bem definidas. Utilizou-se o indicador de anos de vida perdidos por morte prematura para selecionar a ordem de implantação da política.

A gente utilizou um indicador que é o YLL - que é *years of life lost* - anos de vida perdido por morte prematura. A gente colocou esse indicador em nível decrescente, que quanto maior o indicador, pior, né, e a partir daí a gente foi colocando que as redes seriam implantadas em todo o Estado até 2014. A gente colocou esse padrão pra gente tá implantando. Um prazo para gente implantar até 2014 e uma ordem de implantação de acordo com o indicador que a gente elegeu e, a partir daí, se a região não consegue se organizar a gente passa pra uma outra região que está mais organizada, mesmo que o YLL seja menor, mas pra gente não perder a possibilidade de chegar em 2014 com a universalização das redes de urgência e emergência. (Entrevistado 3a)

Com base no trecho acima, nota-se que as regiões menos organizadas acabavam sendo preteridas nos casos em que não se conseguia uma sinergia para a implantação das redes. Nessas ocasiões, passava-se para a próxima região e a lista de prioridades era seguida, retornando-se à região desorganizada posteriormente.

Em que pese todo o esforço para a elaboração de um desenho robusto e consistente, a implementação da política não ocorreu de acordo com o planejamento feito, como se percebe no trecho destacado:

Como elas (as metas) eram muito ousadas, não se imaginava o trabalho que ia dar. Ela foi planejada para ser feita em 1 ano e a implantação de uma rede não é com menos de dois anos. Hoje eles já tem isso claro. Você não consegue implantar uma rede inteira num único ano. Porque são muitas coisas envolvidas. Então ele tinha a meta clara que era a implantação da rede de urgência e emergência, o que que era a rede, eles já tinham o escopo claro definido, eles sabiam o que tinha que ser feito, eles já tinham a estratégia de implementação, eles sabiam o que tinha que fazer, mas o dimensionamento do tempo e as grandes dificuldades que você tem para implementar (atrapalharam o planejamento). (Entrevistado 3b).

No que se refere à estruturação da política de implementação de redes de urgência e emergência, observou-se que a decisão pela inclusão na carteira estratégica foi tomada na cúpula do governo estadual, com influência de um consultor externo ao

governo, e que seu desenho ocorreu no nível técnico, o que é típico de uma política *top-down*. Houve grande esforço para a elaboração de um planejamento consistente e para o desenho de uma estratégia de implementação, que acabou sendo alterada em função da maturidade das regiões.

7.3.2. Recursos da política

A política de ampliação das redes de urgência e emergência tinha recursos financeiros específicos destinados na lei orçamentária anual, assim como os demais projetos estratégicos, como ressaltam os entrevistados 3b e 3a ao serem questionados sobre a existência desse dinheiro:

Sim. Esse é um dos projetos prioritários da saúde, esse é um deles. Os recursos destinados ao projeto foram suficientes para sua implantação, não se configurando em um fator dificultador. (Entrevistado 3b)

(Os recursos foram suficientes) para a implantação. Por exemplo, nós estamos agora com o norte de Minas implantado, o nordeste e o Jequitinhonha, a centro-sul implantada e estamos em fase de implantação da macrorregião centro, da macrorregião sul e vamos dar início à região sudeste, leste e triângulo-sul (Entrevistado 3a).

Apesar de o projeto estar na carteira de projetos prioritários, o que em tese garantiria recurso para sua execução, a política sofreu contingenciamentos, o que já também aconteceu nos dois projetos analisados anteriormente. Contudo, a restrição financeira não teve impacto negativamente substancial na implementação, pois, por ser um setor no qual a lei obriga que se invista 12% da receita, a saúde é menos afetada em tempos de crise fiscal.

A partir de 2009 tiveram os primeiros contingenciamentos, realmente. Aí, diante disso, alguns recursos tiveram que diminuir o ritmo, ser contingenciados realmente. Mas a saúde sofre muito menos do que outros projetos do governo, por causa do mínimo constitucional. (Entrevistado 3b)

Além dos recursos financeiros, outros recursos necessários à implantação das redes de urgência e emergência são: conhecimento, pessoas qualificadas, sistema de informações e infraestrutura.

Começou muito com base em conhecimentos; foram agregando especialistas para elaboração dessa rede, para o conceito dela. Hoje uma referência nem está mais na saúde. Ele é do governo, mas está como referência técnica. Ele que começou com a macro, discutiu toda a formatação da rede. Tem o também, que é uma pessoa dedicada. Eles tiveram um consultor ajudando eles. Então, assim, essa questão de conhecimento, foram eles que foram buscando. Agora sistema, existe um sistema que é o SUSfácil, que é de regulação. A regulação faz esse papel de mandar o paciente pro hospital correto, para você não ficar rodando de ambulância de hospital para hospital. Você já vai com endereço certo. Então, apropriar esse conhecimento do SUSfácil para a regulação também da rede de urgência e emergência; então tem vários quesitos como infraestrutura, comprar ambulância do SAMU, tem a estruturação física da central de regulação, o investimento nos hospitais, que são todos reformulados para atender aquela vocação daquele projeto e tem a capacitação de pessoal [...] Eles buscaram experiências fora do Brasil, na Itália, em Portugal, para fazer essa implantação. Tem o sistema do protocolo de Manchester. (Entrevistado 3b)

Um ponto a ser destacado é que o planejamento elaborado inicialmente se preocupou com a implantação do projeto que compunha a política, mas não com a manutenção da política, o que resultou em um impacto ruim para a execução. Um exemplo citado se refere à absorção da mão de obra de implantação com atividades de manutenção, o que resultou em atrasos no cronograma planejado.

A gente tá em fase de ampliação agora da equipe porque com a implantação do projeto a gente aumenta muito a necessidade do monitoramento e do aumento da necessidade de pessoas para o processo, porque a gente percebeu que se a gente implanta o projeto e deixa o projeto, ele não vai continuar. Então essa foi uma grande preocupação nossa, implantar o projeto e conseguir monitorar o processo de forma que o projeto não seja uma implantação que fosse o objetivo por si só. O objetivo não é implantação, o objetivo é realmente a sequência do projeto em andamento. Então teve que ter um aumento da equipe, porque eu acabava tendo que usar a mesma equipe do projeto no processo, e isso acabava impactando na implantação, tanto, que a partir da implantação do norte de Minas nós ficamos dois anos sem implantar nenhuma rede. (Entrevistado 3a)

A gente não pensou na absorção de todo o meu recurso de implantação de projeto no processo que foi implantado, porque eu não podia deixá-lo solto depois de implantado. O projeto tem início, meio e fim. Foi implantado, mas tem que ter o monitoramento, que toma mais tempo às vezes que a implantação. (Entrevistado 3a)

A política de ampliação das redes de urgência e emergência ultrapassa a simples implementação da rede. Sua manutenção é um ponto essencial para que se busque o funcionamento contínuo de toda a rede estruturada. De modo semelhante às duas políticas analisadas anteriormente, os gestores têm voltado grande parte de sua atenção à implementação das políticas e se esquecido de sua manutenção. Como consequências,

após a implantação de alguns projetos é que se percebe a necessidade de destinar recursos financeiros específicos para que as políticas implementadas continuem em funcionamento, bem como a necessidade de alocar pessoas capazes de manter e melhorar a qualidade do que foi executado.

7.3.3. Comunicação e capacidade de controle

Quando a elaboração do escopo estava sendo realizada, foram feitas oficinas com diversas partes interessadas do setor de urgência e emergência para que houvesse uma construção conjunta do escopo e, principalmente, da estratégia de implantação. Um ponto fundamental discutido nessas oficinas se referia ao diagnóstico da região, momento no qual se verificava a maturidade da rede. Esse evento proporcionava a disseminação das informações da política que ora se desenhava e o alinhamento das expectativas dos diversos atores, configurando-se em importante iniciativa de comunicação.

Mas todos envolvidos na assistência da urgência e emergência eram envolvidos. Então eram divididos em seis oficinas; primeiro a gente fazia um alinhamento conceitual, depois a gente fazia um diagnóstico do que a gente possuía, em que nível de maturidade de rede a gente tava; depois um desenho da rede ideal; depois a organização dos processos de trabalho. Então a gente foi crescendo, chegando a atingir onde a gente queria chegar com a questão da organização do sistema. (Entrevistado 3a)

Foram feitas videoconferências, mas o principal mesmo eram as oficinas pro alinhamento conceitual e a ajuda de todos na construção do projeto que a gente ia implantar; para não ser uma coisa imposta, para não dizer que “o hospital entrou e tal hospital não entrou porque foi uma decisão do nível central, não. Qual é o hospital que dá resposta no norte de Minas? Se é a Santa Casa de Montes Claros, que foi definida lá que era o melhor lugar, a gente conseguia fazer um desenho com muito mais segurança do que só olhar aquilo dos indicadores. Então foi muito mais bem aceita a proposta que eles sentiram que eles participaram, que eles construíram. Então eles defendem a rede como se ela tivesse tomado vida, na verdade. (Entrevistado 3a)

Ao abordar o tema comunicação dentro da equipe responsável pela implementação da política, um dos entrevistados apontou a necessidade de estabelecer mecanismos institucionais de compartilhamento de informação, ressaltando que a comunicação se caracteriza pela informalidade.

A gente utiliza bastante e-mail. Nós temos uma relação muito boa, eu acho que a equipe sente falta de ter mais reuniões pra gente apresentar um projeto pro outro, pra gente fazer mais esse *link*, mas o nosso relacionamento é bom então acaba que dá, principalmente, entre os técnicos. Então assim, sempre que precisa de alguma informação, alguma coisa, sempre tá disponível pra ir lá e ajudar, quando, por exemplo, é uma das, dos indicadores que tem pra esses recursos do projeto é tá utilizando o Protocolo de Manchester. Então quando tem alguma dúvida eles chamam e a gente conversa, o e-mail também é utilizado, mas ainda falta mais reuniões entre a gente. (Entrevistado 3c)

Ainda com relação à comunicação, ocorreram ruídos em relação aos usuários. Isso porque, como a implantação da rede trazia a adoção do protocolo de Manchester, algumas reclamações passaram a ocorrer, pois esse protocolo estabeleceu que a ordem de atendimento deveria se dar de acordo com a gravidade do caso, acabando com a prática antes adotada de ordenar o atendimento por meio de um critério cronológico, qual seja, a ordem em que as pessoas chegavam nas unidades. Desse modo, o fato de os usuários não serem atendidos de acordo com a ordem de chegada, o que ocorria anteriormente nas unidades de atendimento, resultava em reclamações, conforme se percebe abaixo.

Eles [a sociedade] já sabem que existe um protocolo de Manchester, que eu vou lá e vou ser classificado, aí eu já sei que se for verde eu não vou ser atendida tão cedo. Às vezes a população chama a polícia. Mas é porque eles não entendem, sabe? Aí tem demora, eu desloco da minha casa pra vir aqui porque sei que aqui é um hospital resolutivo, tá cheio, mas vai resolver, transfiro pra outro que nem sei se vai ser resolutivo, ou senão pra atenção primária que tem problemas com médicos, então assim isso dá problema. (Entrevistado 3c)

Quanto aos mecanismos de incentivos, pode-se dividir a análise em duas partes, quais sejam: mecanismos de incentivos para a equipe do projeto e para as equipes externas e mecanismos de incentivos para que os municípios e hospitais participassem da rede.

No primeiro caso, não havia incentivos específicos nem para a equipe do projeto, nem para as equipes externas. Quando havia um envolvimento maior com o projeto, isso ocorria muito mais por um comprometimento individual, como destaca o entrevistado 3b ao afirmar o que se segue.

É motivação pelo trabalho mesmo, porque é um projeto muito bacana. (Entrevistado 3b)

Já, para os municípios e hospitais que participavam da rede, havia um investimento estadual em infraestrutura, tanto em equipamentos, quanto em reformas, o que atraía a atenção dos prefeitos e gestores. Além disso, despesas com custeio de mão de obra hospitalar, como o pagamento de médicos e enfermeiros, eram assumidas pelo Estado.

Os incentivos que houve, foi realmente o incentivo de acordo com a tipologia hospitalar e o pedido aos gestores municipais, aos prefeitos e secretários municipais de saúde que não retirassem o recurso que ele já colocavam nos serviços com a colocação do incentivo do Estado. Então, tudo isso foi uma discussão que foi feita. Obviamente que ele tinha um incentivo, mas ele tinha que aumentar a capacidade de resposta dele também. Então, o hospital nível 4, por exemplo, às vezes, tinha um médico que não ficava de plantão no hospital e que era sobreaviso e o hospital nível 4 a gente entrou com 40 mil reais, no início, 35 mil reais, hoje 40 mil para ele manter um clínico 24 horas por dia, enfermeiro e técnicos de enfermagem 24 horas por dia, colocar um raio-x funcionando, um laboratório que funcionasse 24 horas por dia, para ele dar resposta realmente para aquele local, um carrinho de emergência, uma sala de emergência, tudo isso foi exigido pra ele e a contrapartida nossa era ajudar com um incentivo no hospital. (Entrevistado 3a)

Pros municípios, os hospitais, por exemplo, tem interesse em participar da rede, pois há um investimento nos hospitais, pagamento inclusive de profissionais pra atuarem lá. Então os hospitais tem interesse em participar dessa rede, é um modo de fortalecimento dos hospitais. (Entrevistado 3d)

Um fator apontado como facilitador para a execução do projeto se refere ao apoio da cúpula da SES. De acordo com os entrevistados, a contribuição da alta hierarquia garantia maior legitimidade e credibilidade aos técnicos que trabalhavam com a política e que precisavam negociar com atores externos.

É importantíssimo porque a gente vai e conversa com o município, a gente que foi principalmente na confiabilidade deles saberem que tinha alguém grande que tava bancando a discussão, que realmente era um projeto que ia sair do papel. E essa credibilidade era passada através do Secretário de Estado, por exemplo, porque o mineiro é muito desconfiado. Ele não acredita em nada que ele não tá vendo e como era um projeto absolutamente inovador quando a gente chegava parecia um sonho distante. Então o nível central, com a questão da credibilidade passada pelo Governo do Estado, ou seja, ter o selo do governo, a questão é de garantir que realmente com o desenho vai ter o recurso financeiro que foi colocado, a questão técnica também que nós temos a sorte de ter tanto o Antônio Jorge, quanto o Pestana, porque o Pestana era economista, mas se envolvia muito nesse projeto e o Antônio Jorge como secretário adjunto na época e agora como secretário domina muito a questão técnica da urgência e da emergência e tomou pra si a questão da implantação da rede. Então isso deu muita segurança para as pessoas na ponta, que realmente era um projeto sério e que a gente podia estar no estado da arte e que a gente ia conseguir implementar. (Entrevistado 3a)

Os problemas na implementação das políticas parecem se repetir. Mais uma vez observa-se uma comunicação voltada para os atores com poder decisório sobre a implantação, sendo que a comunicação com os *burocratas do nível de rua* ficou relegada a segundo plano. Quanto aos mecanismos de incentivo, nota-se não haver nenhum específico, que esteja relacionada com a política, nem para os atores internos da SES, nem para os externos. O que se percebe é a existência de benefícios para organizações, como prefeituras e hospitais. Torna-se interessante observar que, no caso do IGESP, os incentivos financeiros eram para as instituições policiais e, no caso das UAIs, os incentivos financeiros, ainda que indiretamente, também acabavam se dando para as instituições, que conseguiam economizar ao transferir um serviço para os postos de atendimento.

Além da dos poucos incentivos existentes, outro fator que dificulta a capacidade de controle da política ocorre devido à existência de relações entre órgãos distintos, de entes diferentes. Como não há nenhum tipo de hierarquização entre esses órgãos, o controle e as deliberações ocorrem muito mais por meio do convencimento, o que exige um gasto elevando de energia, tempo e recurso nas negociações.

7.3.4. Características das organizações responsáveis pela implementação

A Secretaria de Estado de Saúde atua como a coordenadora da política de ampliação das redes de urgência e emergência. Ela foi responsável pela modelagem do projeto, pela elaboração do arcabouço normativo que regulamenta as redes, pela negociação política necessária à implantação das redes e, além disso, concede fomento financeiro para o consórcio que gerencia o Samu e os hospitais que integram as redes.

A Secretaria de Estado da Saúde é o coordenador do processo. Porque na realidade a prestação de serviço é do município. Quem dá as diretrizes, a coordenação até o que fazer é a Saúde. (Entrevistado 3b)

A SES trata o projeto como uma prioridade interna, o que se reflete em acompanhamento próximo das ações por parte dos altos gestores e apoio político.

Sim, inclusive o secretário faz questão de acompanhar o projeto de perto. Quando tem alguma dificuldade ele mesmo coloca que o gabinete tá aberto

para discussão. Ele realmente quer que o projeto saia do papel e entende que o nosso tempo aqui é curto em relação a dimensão do que tem que ser feito. Então ele mesmo coloca: vem na minha sala. É um projeto que realmente é a menina dos olhos, a gente sabe que é a menina dos olhos da Secretaria de Saúde. Principalmente por causa do impacto que ele pode causar. (Entrevistado 3a)

Em termos de estrutura organizacional a política se localiza em uma coordenadoria, com duas gerências, sendo uma responsável pela implantação das redes e outra pela sua manutenção. Coordenadoria e gerência não são estruturas formais da administração direta estadual mineira. Apesar disso, a estrutura verticalizada parece não ter prejudicado a implementação do projeto. Na atualidade está em andamento procedimento para transformar a coordenadoria em uma diretoria⁵⁰.

Ele tá como coordenação. Eles tão transformando a coordenação em uma diretoria. Diretoria de urgência e emergência. Então tem o Secretário, tem o adjunto, tem o subsecretário, tem o superintendente e tem a diretoria e tem a coordenação. Agora vai se tornar diretoria. (Entrevistado 3d)

A gestão do projeto se dava por meio da metodologia de gerenciamento de projetos implementada pelo estado de Minas Gerais, que foi baseada no PMBOK. Eram utilizados termo de abertura do projeto, cronograma e reuniões de *status report* para monitoramento.

A gente trabalha muito com o *project*. A gente trabalha com o *project* mesmo, então a gente tá fazendo a análise dos riscos e tudo do projeto e acompanhada através da SEPLAG. A gente vai verificando os marcos que tem que ser cumpridos. (Entrevistado 3a)

Sim, (era utilizada) a gestão de projetos. Inclusive o primeiro gerente dele era um profissional da área de gerenciamento de projeto. Tinha cronograma, monitoramento e todo um processo dentro da estrutura de gerenciamento de projetos. (Essa prática auxiliava pois) você organiza, você estabelece prazos, prioridades. Acredito que auxiliou sim. (Entrevistado 3b)

A avaliação posterior à implantação das redes se dava por meio de um sistema denominado *GEICOM* (Gerenciador de Indicadores, Compromissos e Metas), cujas

⁵⁰ Conforme destacado em comentário anterior, a estrutura das secretarias do estado de Minas Gerais, de acordo com a Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011, tem a seguinte estrutura orgânica: gabinete, subsecretarias, superintendências e diretorias. Há, ainda, assessoria e auditoria setorial. No caso das Redes de Urgência e Emergência a nomenclatura utilizada para a área responsável pela implantação, qual seja coordenadoria, não está estabelecida na referida norma, nem no Decreto nº 45.812/11, que estabelece a estrutura orgânica da SES. Nesta secretaria, a coordenadoria é um setor informal, subordinada à diretoria.

bases foram estabelecidas pelo Decreto nº 45.468/10.⁵¹ Por meio desse sistema são captadas, analisadas e validadas as ações de acompanhamento, controle e avaliação de alguns dos programas da SES, dentre os quais se enquadra a ampliação das redes de urgência e emergência (MARQUES; JUNIOR; DUTRA, 2011).

Na rotina a gente tem usado o *GEICOM* (para fazer o monitoramento). Então os hospitais que fazem parte da rede, eles tem um monitoramento que é feito no *GEICOM*, mas já implantado. É um sistema da Secretaria de Saúde onde na hora que a gente coloca o recurso no hospital, a gente vai monitorando o indicador. Ele tem uma meta pra cumprir e se ele cumpre a meta, ele recebe o valor integral. Se ele não cumpre a meta acima de 70%, ele recebe o proporcional, e se ele cumpre menos de 70% da meta ele recebe um valor fixo, que é de 30%. (Entrevistado 3a)

Além do sistema utilizado para verificar se as metas estipuladas estão sendo cumpridas, foi estabelecido um comitê gestor, responsável pela governança da rede. É o comitê que determina as metas a serem atingidas pela rede via indicadores de resultados, avalia e propõe alterações no plano de operações do sistema de atenção às urgências e emergências e elabora as normas e protocolos de atendimento dos componentes pré-hospitalar, hospitalar e pós-hospitalar. Caso os resultados não estejam sendo alcançados, esse comitê busca compreender os motivos e atuar de forma a sanar as deficiências.

É no Comitê Gestor que a gente se reúne para fazer um monitoramento mensal, isso é posto. O hospital recebe recurso, mas não está dando resposta; o hospital recebe recurso da urgência e emergência, mas não atende os meus pacientes, então isso é colocado, a gente avalia o que é que está acontecendo, vê se isso foi uma questão esporádica ou se foi uma questão contínua, para avaliar a permanência ou não desse serviço na rede de urgência. (Entrevistado 3a)

É importante citar, ainda, a criação de um consórcio, uma estratégia absorvida pela política que se configura em importante braço operativo para o funcionamento das

⁵¹ De acordo com o Decreto nº 45.468/10, quando se tratar de órgãos governamentais, a transferência de recursos fundo a fundo deve ser efetivada por meio de termos de compromisso, enquanto que, no caso de instituições privadas filantrópicas, a liberação será baseada em termo de metas. Termo de Compromisso: 1º) é um ato unilateral, ou seja, é firmado, de forma digital, somente pelo ente municipal, sendo dispensada a assinatura do Estado, por tratar-se de uma adesão do município a um programa estadual regulamentado por Resoluções, 2º) é firmado somente com entidades municipais gestoras do fundo de saúde, 3º) trata-se de transferência intergovernamental para o Sistema Único de Saúde (art. 25 da LC nº 101/2000), portanto não se trata de transferência voluntária. Termo de Metas: 1º) é um ato bilateral, portanto firmado pelo Estado e pelas entidades privadas sem fins lucrativas ou filantrópicas; 2º) é firmado com instituição privada filantrópica ou sem fins lucrativos; 3º) trata-se de transferência voluntária (MARQUES; JUNIOR; DUTRA, 2011).

redes e principal canal de comunicação da SES como os órgãos externos, conforme é explicado no trecho que segue.

(O diálogo se dá) através principalmente das oficinas, mais com videoconferências com os secretários, com os superintendentes principalmente, que são o nosso elo de ligação, com o superintendente que tá mais próximo, ele acompanha com mais proximidade. E também com o consórcio, que é uma das primeiras coisas que a gente faz é a criação no consórcio intermunicipal porque vai ajudar na questão da regionalização do Samu. Então, o consórcio intermunicipal, ele criado a gente tem que fomentá-lo com recursos para realizar licitação, para a compra de materiais, equipamentos, construção da central operativa, o processo seletivo para a contratação do pessoal. Então, tudo isso é feito através do consórcio. E, muitas vezes, tem algum consórcio já existente que ajuda no fomento desse consórcio que foi criado. Então muitas vezes a gente usa a estrutura do consórcio existente para fazer publicações, na parte jurídica, é... toda, todo esse consórcio já existente para fomentar o que acabou de ser criado para fazer o gerenciamento do Samu. (Entrevistado 3c)

7.3.5. Condições econômicas, sociais e políticas

Em uma visão sucinta do tema, a atenção às urgências e emergências no Brasil se caracterizava pela desarticulação entre os entes federativos resultando na prestação de um serviço de baixa qualidade para a população. Como consequência havia grandes pressões sobre o setor público para que o serviço disponibilizado para a população fosse melhorado. Essa pressão, no entanto, não ocorria de forma organizada, mas por meio de reclamações e críticas veiculadas nos diversos meios de comunicação e que proporcionavam grande visibilidade aos fatos negativos relacionados ao atendimento de urgência.

A política de implementação das redes de urgência e emergência visava melhorar o serviço prestado por meio do estabelecimento de inúmeras medidas, dentre as quais se destacam a criação de linguagem única para classificação dos usuários, a identificação de unidades específicas para atender a casos predefinidos e a melhoria da articulação entre União, estado e municípios. A primeira experiência de execução da política ocorreu no norte de Minas Gerais, em 2008 e, consoante Mafra e outros (2009), após um ano de implantação, 1.700 profissionais tinham sido capacitados em classificação de risco com o uso do protocolo de Manchester, foram construídos 40 leitos de terapia intensiva, o SAMU que, antes atuava apenas no município de Montes Claros, foi regionalizado e 44 ambulâncias foram destinadas ao serviço. De acordo com

os entrevistados, a estruturação da rede resultou em benefícios que foram percebidos pela sociedade.

O que a gente vê que, o que a sociedade percebe é inicialmente a ampliação do acesso, principalmente a ampliação do acesso. Mas já começamos a colher dados na redução da mortalidade. Então, reduzindo a mortalidade por grupos, se a gente pegar trauma, infarto, AVC a gente tem depoimentos fantásticos das pessoas na ponta de paciente grave que foi levado para um hospital e que foi atendido no tempo adequado e que teve uma boa resposta, e que, caso contrário, não tivesse isso, eles mesmo afirmam que o paciente teria evoluído para o óbito. (Entrevistado 3a)

Quanto ao aumento do acesso, os dados acima são um indício de que a implementação da política resultou na ampliação do acesso aos serviços de atenção primária. Por outro lado, após pesquisa documental e busca por trabalhos, não foi possível identificar estudos científicos ou avaliações que explicitassem os impactos da política e corroborassem a assertiva do entrevistado 3a citada acima.

O discurso de que a rede trazia consigo impactos positivos era utilizado pelos gestores como argumento para a defesa da expansão da política frente aos altos decisores do estado.

Quando a gente começa a ver que o impacto é importante, e que isso reduz mortalidade, que melhora o acesso, que aumenta a satisfação da população e que agrega valor para as pessoas que estão recebendo o impacto desse projeto, ele ajuda a convencer os tomadores de decisão no Estado, seja o Secretário de Estado ou o Governador, a confiar que o projeto realmente é um projeto de impacto e que precisa ser universalizado. É uma pressão das próprias outras regiões, há uma pressão tremenda de todas as outras regiões para que se implante esse projeto na região deles. Então a gente recebe aqui várias demandas e eu tenho certeza que isso chega pro Secretário, que chega pro Governador, que precisa ser implantado o projeto, a rede de urgência e emergência na macrorregião deles. (Entrevistado 3a)

Um fato curioso é que a existência dos efeitos positivos era usada pelos gestores responsáveis pela implementação como argumento para a expansão do projeto para outras regiões, mas os usuários dos serviços não conseguiam vincular a melhoria do atendimento à política. Esta não era percebida pela população. Em alguns casos, chegava a ser confundida com alguns dos serviços que a compunham, como o SAMU. Os entrevistados apontam falhas de comunicação como a provável causa desse fato.

(A população) nem imagina que existe tudo. Eu acho que eles não tem muito conhecimento não. E eu acho que deveria ser mais divulgado, em questão de mídia mesmo, sabe? Eu acho que isso deveria ser mais divulgado. (Entrevistado 3c)

Às vezes, a pessoa acaba chamando a rede de Samu, mas não é Samu, é muito mais do que o Samu, o Samu que é um componente da rede. É um componente logístico, ali da rede, um ponto de atenção importante que acaba resolvendo muita coisa por telefone ou no local, então, ele é uma ponte de atenção importante, mas é muito mais que o Samu, é classificação de risco, é regionalização da assistência da urgência com a tipologia hospitalar, é a regionalização sim do Samu, e o projeto que pode ou não tá vinculado ao Samu. (Entrevistado 3a)

A implementação da política resultou em reclamações da comunidade médica. Isso ocorreu porque com a adoção do Protocolo de Manchester⁵², a classificação da gravidade de condição do paciente passou a ser feita por enfermeiros. Isso rompeu com o modelo de triagem usual, no qual era o médico quem decidia a priorização do atendimento. Como a triagem passou a ser feita por enfermeiros e, não, por médicos, estes se utilizavam da insatisfação popular com o novo critério de ordenamento do atendimento para criticar o trabalho dos enfermeiros.

Quem faz as classificações é o enfermeiro. E a classificação, ela não quer dar um diagnóstico, ela só quer classificar quem que tem prioridade naquele atendimento, independente se você chegou primeiro ou não. Então tem médicos que não aceitam, tem muitos que não conhecem e não aceitam; então diz que não vão usar. Aí, por exemplo, uma das definições da rede é usar o Protocolo de Manchester. Então, assim, isso vai dando muito problema, muita dor de cabeça, porque o próprio diretor não quer discutir porque médico é complicado, aí ele não quer discutir e tudo. Aí são essas coisas que a gente enfrenta. E a gente precisa de ter o Protocolo de Manchester com certeza. Ele que tem que estar inserido, senão não tem como ter rede. (Entrevistado 3c)

Nota-se, assim, a existência de um conflito entre profissionais pelo poder de decisão. Antes da implementação do protocolo havia uma conduta patrimonialista por parte de alguns médicos na medida em que eles agiam como se as vagas de atendimento pertencessem a eles, de modo que cabia somente a ele decidir quem seria atendido e quem não seria atendido. Na medida em que novas regras foram estabelecidas e que começou a prevalecer o princípio da impessoalidade, alguns médicos se sentiram com menos autonomia.

⁵² Sistema de triagem cujo objetivo é identificar e separar rapidamente o doente em situação de risco de morte e que precisa ser atendido imediatamente dos que podem esperar com segurança o atendimento médico. Adota cinco categorias atribuindo para cada uma um número, cor, nome e tempo-alvo máximo aceitável até o primeiro atendimento médico, como se segue: nível 1: emergente, vermelho, imediato / nível 2: muito urgente, laranja: 10 minutos / nível 3: urgente, amarelo: 60 minutos / nível 4: pouco urgente – verde: 120 minutos / nível 5: não urgente – azul: 240 minutos. Adota como pressuposto a realização da triagem pelo enfermeiro sendo a dor um importante critério para a avaliação (COUTINHO; CECÍLIO; MOTA, 2012).

O protocolo veio pra tirar aquela intenção de que a vaga é do médico. A gente fala mais em médico porque é o que tem um peso maior. Então, assim, a vaga não é dele e antes era muito assim: - Eu tô ligando pra você doutor e eu sou doutora também, eu tô ligando pra você porque estou transferindo fulano de tal e beleza”, a vaga tava lá. Então, quando aquele senhorzinho que tava lá esquecido, porque ele não é parente de ninguém, ele não conhece ninguém, ele vai ser atendido porque não é mais o médico mandou. Eu tô olhando, eu tô classificando e é aquela pessoa que vai ser atendida. (Entrevistado 3c)

Esse público teve muita resistência na implantação e uso do Alert Manchester, do sistema de triagem, dos protocolos. Esses sistemas são abertos, ou seja, se vê todo o processo, o médico tem que registrar as informações sobre o paciente, o sistema expõe as informações. Houve muita resistência dos médicos nisso. Inclusive a gente teve que contratar uma assistência técnica, uma assessoria, uma consultoria para essa gestão de mudanças para a implantação do Alert em toda os hospitais. (Entrevistado 3b)

A resistência dos médicos se deu no momento inicial de implementação do protocolo e, com o passar do tempo, foi se reduzindo devido a uma melhor compreensão do processo adotado. Muitos deles passaram a apoiar a utilização do novo processo de triagem ao perceber melhorias no encaminhamento dos pacientes, como a correta separação dos casos verdadeiramente urgentes daqueles que não precisavam de atendimento prioritário. Além disso, passou-se a ter um melhor controle do número de doentes que se encontravam na espera de atendimento, bem como da gravidade de cada caso. Os processos de triagem possibilitaram, ainda, o encaminhamento correto dos pacientes para as unidades de atendimento que estavam aptas para fazê-lo. Isso permitiu que os médicos atendessem pacientes com o perfil escolhido por eles. Um médico que optou por trabalhar em um hospital voltado para o atendimento de emergências, por exemplo, passou a atender apenas emergências e não casos crônicos. Por outro lado, profissionais que atuavam na atenção primária podiam voltar sua atenção aos casos crônicos.

Por exemplo, o João XXIII, ele usava e eles gostaram muito porque qualquer coisa que acontecia, ia pro João XXIII, desde uma unha encravada. Então assim, a partir do momento que você classifica, que você vê, olha o seu lugar não é aqui o seu lugar é em outro lugar, na atenção primária, aí pro profissional da saúde fica muito mais claro. (Entrevistado 3c)

Pra quem conhece o Protocolo de Manchester e tem a tranquilidade de ter um enfermeiro classificando o risco, que é um profissionalização da classificação de risco, que antes dessa classificação entre aspas eram feita pelo porteiro, feito pelo vigia, feito por uma pessoa administrativa, que tá na recepção sem nenhum tipo de qualificação e sem nenhum tipo de protocolo que respaldasse a decisão dele. Então, a partir do momento que o próprio médico percebe que

tem um profissional de nível superior, que é o enfermeiro, baseado em um protocolo validado internacionalmente, com evidências científicas, que classifica o risco do paciente e determina um tempo ótimo para a primeira observação médica, sem risco de deterioração clínica, e se o paciente se deteriorar, eles vão reclassificar, o profissional absolutamente perde a resistência porque percebe que isso veio pra somar com ele na verdade, que dá segurança tanto pra instituição como pra ele, como para o paciente que é o principal objetivo, a principal questão de existir um hospital. (Entrevistado 3a)

Outro ponto de resistência se deu em alguns municípios que precisaram fechar hospitais, tendo-se em vista a configuração da rede na região. Estes entes preferiam manter seus hospitais em funcionamento a apoiar o atendimento em uma unidade mais bem equipada, mas em outro município.

Bom, não consigo ver opositores. A não ser quando se faz necessário fechar pequenos hospitais para o fortalecimento de outro que não é no mesmo município, mas no município vizinho. O município segue essa lógica, prefere ter um hospital local, menos equipado, do que um outro nessa concepção da rede que estará melhor estruturado e atender a uma região mais ampla, mas que pode ficar em um município vizinho, por exemplo. Acho que esse foi o maior desafio no momento de verificar os polos que seriam instalados os hospitais. (Entrevistado 3b)

Nesses casos, a rede era montada independentemente da manutenção do hospital que não a integraria. O município entrava para a rede, e um hospital de referência era indicado, mesmo que pertencesse a outro ente.

Mas nem todos que participaram da oficina, que participaram do alinhamento conceitual, do desenho da rede, nem todos entraram para a rede de urgência e emergência. Eles não entraram como hospital participante. Eles entraram pra rede tendo referência. Não significa que a referência seja ele, mas ele tem uma referência, seja no município dele, seja no município vizinho. Não conseguimos colocar e nem era esse o nosso objetivo de colocar todos os hospitais existentes na rede de urgência e emergência. A gente não queria manter o erro, porque com a quantidade de hospitais que a gente tem, e hospitais de baixa resolutividade, precisava definir alguns hospitais que dessem resposta efetiva sem a pulverização do recurso, lugar que respondesse de forma mais adequada. (Entrevistado 3a)

Quanto aos grupos privados, os entrevistados disseram não terem percebido resistências. Houve, na verdade, um acompanhamento por parte das empresas do mercado da movimentação pública com o objetivo de identificar oportunidades de investimento, conforme destaca um dos entrevistados ao afirmar o que se vê abaixo.

Os grupos privados começaram a ver o nosso desenho como um norte estratégico pra eles também o mercado tem uma visão muito importante,

principalmente o privado, de perceber: - Oh, vai ter rede na região sul, onde que vão ser os pontos de atenção? Onde que é possível a gente colocar um serviço de hemodinâmica e pedir credenciamento?" Então eu vi movimento em Passos, eu vi movimentos em São Sebastião do Paraíso, eu vejo momento em Poços de Caldas. Só o fato de levar a rede lá, eles começam a se movimentar. A rede precisa de hemodinâmica, a rede precisa de tomografia, a rede precisa de hospital nível 1, precisa de terapia intensiva. - Vamos sair na frente aqui pra na hora que ele chegar eu consigo receber um recurso de incentivo. (Entrevistado 3a)

Por fim, cabe citar que houve apoio ao projeto, principalmente por parte de profissionais da saúde (como enfermeiros e técnicos de enfermagem), que viram na estruturação das redes uma oportunidade de ampliação do número de postos de trabalho.

Vai haver rede de urgência emergência no Sul de Minas, vamos estudar que vai ter processo seletivo, vai ter concurso pro Samu, pra fazer parte do Samu. Sabe, no sul de Minas, por exemplo, tem em torno de 500 a 600 funcionários. Então os médicos, os médicos nem tanto porque é uma classe que não há desemprego, mas os enfermeiros, os técnicos de enfermagem, os condutores, os motoristas, os auxiliares administrativos que percebem que aquilo ali vai ser uma fonte de emprego pra região e começam a se mobilizar e sempre liga um alguém ou passam e-mail perguntando quando que vai ter a rede, quando que vai ser aberto processo seletivo para que eles façam parte para entrar. (Entrevistado 3a)

Como é possível notar, existiram mobilizações populares positivas e negativas em relação às redes. No primeiro caso, a reação decorreu da melhoria no atendimento e da criação de postos de trabalho. No segundo caso, a contradição partiu da mudança no critério de atendimento. Além disso, cabe citar a reação negativa por parte de alguns municípios que não teriam hospitais na rede e por parte de médicos que teriam sua autonomia reduzida. No primeiro, as discussões se davam, basicamente, por questões políticas. Sendo assim, os servidores da SES necessitavam de justificar com argumentos técnicos as escolhas realizadas. Já, no caso dos médicos, a resistência era muito mais pela manutenção da garantia do espaço conquistado, que era agravada pela desconfiança em relação ao trabalho dos enfermeiros e ao novo processo implementado.

7.3.6. Atitude dos atores responsáveis pela implementação

A equipe que atuou com a implementação do projeto era composta por pessoas oriundas do mercado privado, servidores cedidos por municípios e servidores da carreira

de Especialista em Políticas Públicas, procedentes da Fundação João Pinheiro. No que tange à formação das pessoas, a equipe se caracterizava pela diversidade de conhecimentos, havendo médicos, enfermeiros e administradores.

(O grupo é composto por) pessoas do mercado, cessão do município de pessoas que vieram pelo processo seletivo muitos enfermeiros, alguns que atenderam na urgência, outros não, administradores um médico. (Entrevistado 3a)

A seleção das pessoas se deu por meio de um processo seletivo simples, no qual o responsável pela condução da política era quem escolhia as pessoas que iriam integrar a equipe.

Eles estavam muito empenhados, foram buscando profissionais. A partir da demanda foram buscando pessoas, alocando profissionais. Acho que foi um processo de implantação no qual eles foram agregando conhecimentos e pessoas com o perfil necessário. (Entrevistado 3d)

Assim como nos outros projetos analisados neste trabalho, com o passar do tempo, foi sendo necessário manter toda a política implementada, o que demandou o aumento da equipe. No caso específico da Ampliação das Redes de Urgência e Emergência, a equipe começou com duas pessoas e atualmente conta com 31 pessoas.

No início era coordenação, mas era coordenação de uma ou duas pessoas. A equipe era muito pequena. E com o crescer do projeto e a própria observação dos resultados, o impacto da implantação do projeto, começou a crescer a equipe, e equipe começou a ser acrescida recebendo nove novos funcionários. Tá passando aí pra trinta e uma pessoas na coordenação da urgência e emergência. (Entrevistado 3a)

Os atores que trabalhavam na implementação eram técnicos e se situavam em na Coordenação de Urgência e Emergência, que era o setor responsável pela condução do projeto. Em termos de estrutura hierárquica, a coordenação é uma estrutura informal que está abaixo de uma diretoria. Esta, por sua vez, se vincula a uma superintendência, que se liga a uma subsecretaria e, enfim, ao gestor máximo, qual seja, o secretário. Em que pese a política se localizar em uma estrutura que está verticalmente longe da cúpula da secretaria, isso não é apontado como um fator negativo para a implementação.

Os atores que trabalhavam com a implementação não chegavam à SES com todo o conhecimento necessário para a execução do trabalho. Era a experiência que

proporcionava o desenvolvimento de algumas habilidades como, por exemplo, a maneira de abordagem aos representantes dos municípios.

Eu acho que as pessoas vão ganhando experiência. Eu mesmo com a implantação aprendi muito. Eu acho que as pessoas que estão trabalhando com os projetos principalmente as pessoas que já participaram de outras implantações tem um *know-how* muito importante na implantação. Cada rede se comporta de uma forma, porque igual eu falei, isso é uma parceria na verdade. Então, as pessoas podem estar preparadas, mas vamos dizer assim, sem impor; posso tá muito preparado, mas se eu chego com muita empáfia lá pra implantação acaba que as pessoas criam resistência ou desconfiança. (Entrevistado 3a)

O entrevistado 3c se mostrou preocupado com a preparação que novos integrantes da equipe recebem. Para ele, o treinamento inicial, quando ocorre é insuficiente para garantir uma boa atuação, cabendo à própria pessoa buscar o conhecimento necessário para a execução de seu trabalho. Eis um relato a esse respeito.

Em grande parte as pessoas caem de paraquedas mesmo. Aí vai pelo comprometimento profissional para entenderem, pegando conhecimento e aí vai. Quando eu entrei era muito jogado pra gente, mas eu nunca fiz isso. -Você se vira, se você está a fim de trabalhar, você se vira. Você procura saber como é e faz. (Entrevistado 3c)

No que se refere à autonomia para atuação, um dos entrevistados destacou a reduzida autonomia como um fator dificultador para a realização do seu trabalho. De acordo com ele, a necessidade de autorização da chefia aumenta o risco de atrasos na execução das tarefas, pois os chefes têm pouca disponibilidade de tempo.

Não (tenho autonomia), não para tudo. Muitas coisas eu tenho que ficar atrás da minha gerente. Então, assim, eu preciso ter meu respaldo. (Isso) atrapalha, porque ela é uma, né, o Rasível, então, coitado, ele tá em vários locais, ele viaja bastante. Então, quando depende dele é pior ainda. A decisão atrasa. Então assim, com ela também, porque ela cuida de outros projetos, então não é só um. Então é complicado. Atrasa sim. (Entrevistado 3c)

A equipe tem alguns conflitos internos, o que é percebido com naturalidade pelo entrevistado 3a. A origem dos desentendimentos está nos pontos de contato entre os diversos membros da equipe, conforme está explicitado no trecho abaixo.

É natural ter um pouco de conflitos às vezes; na interface, às vezes tem um ou outro conflito de monitoramento não feito da forma adequada ou porque pediu o pagamento e tava errado. - A questão do Protocolo de Manchester tá implantado, ou num tá implantado? Como que a gente recebe essa

informação? Por que que não tem essa informação?” Porque é necessário pagar os hospitais, mas exige-se o Manchester. Se não chega a informação de que ele tá com o Manchester implantado, como é que se paga? Tem que ter uma certa tensão mesmo para que as coisas caminhem. É preciso um certo nível de conflito. (Entrevistado 3a)

Quanto ao acesso dos técnicos aos decisores de alto nível hierárquico, os entrevistados relatam que existe, mas dentro de certos limites. Em regra, o contato deve ser feito pelos coordenadores e gerentes, o que é justificado como uma regra que possibilita que as demandas sejam repassadas de maneira mais organizada e madura.

Mas o secretário, às vezes ele mesmo vai na coordenação. Ele vai lá, cumprimenta as pessoas, conversa, vê se tá tudo bem. O subsecretário da mesma forma, o adjunto tava sempre com a gente e agora continua lá presente. Então, eu evito essa questão. Então, fica mais o coordenador, os gerentes, mais em contato com o secretário e o subsecretário, pra exatamente assim, pra até mesmo pra levar uma ideia mais formatada também porque se toda impressão chegar no secretário, às vezes ele vai tomar decisões que não é a mais acertada, precisa de um contexto global. (Entrevistado 3a)

Percebe-se que identificar e recrutar pessoas capacitadas para a realização do trabalho não era tarefa simples. A peculiaridade do ambiente público e as baixas remunerações podem ser apontados como fatores dificultadores. Ademais, a ausência de um treinamento estruturado prejudicava a rápida atuação dos novatos.

Outro aspecto que chama a atenção decorre do modelo hierarquizados e formalista da secretaria, que reduz a autonomia dos funcionários e tolhe seu acesso ao altos gestores, dificultando e tornando morosa o fluxo decisório.

7.3.7. Considerações sobre a implantação e manutenção das redes de urgência e emergência

A política de ampliação das redes de urgência e emergência foi inserida na carteira de projetos prioritários pelos altos gestores da Secretaria de Saúde e da Secretaria de Planejamento e Gestão. Houve, ainda, a influência de um ator externo da academia, que auxiliou os gestores estaduais para a tomada das decisões de fazer. Os problemas existentes eram claros e já constavam na literatura nacional especializada.

Após a inserção na agenda, foram feitos estudos por parte de servidores da SES para que se estabelecesse um modelo de triagem adequado ao estado mineiro e para que

definições estratégicas fossem adotadas, como tempo necessário para atendimento e percentual da população que deveria ser atendida nesse tempo dentre outros. Além disso, os entrevistados relataram que o desenho das redes foi feito em parceria com os municípios que integrariam as redes, o que resultou em um sentimento de pertencimento em relação à política.

A implantação das redes era tratada como uma ação estratégica por parte da SES, o que implicou apoio político e alocação de recursos para sua realização. Como a SES possui um valor de investimentos determinado na constituição, o cenário fiscal de escassez vivido pelo Estado, a partir de 2008, não impactou negativamente a implantação, diferentemente das outras duas políticas analisadas.

A comunicação do projeto se dava principalmente por meio de oficinas para a discussão das estratégias de implementação e desenho das redes. Os atores operacionais e a sociedade não foram foco de estratégias de comunicação, resultando em confusões sobre a política. Mais uma vez se percebe a complexidade da multiplicidade de atores e dos projetos que envolvem mais de um ente.

O papel desempenhado pela SES era o de coordenação dos trabalhos. A gestão do projeto ocorria por meio da metodologia do GERAES e o acompanhamento dos trabalhos desenvolvidos nas redes implantadas se dava com a utilização de um sistema denominado GEICOM.

Em seu início, o projeto gerou resistências por parte da classe médica, de algumas prefeituras cujos hospitais não integrariam a rede e da própria sociedade, que não compreendia o novo modelo de triagem. Por outro lado, houve o apoio da classe de enfermeiros, que passaram a atuar de forma protagonista na triagem após a adoção do protocolo de Manchester.

A equipe responsável pela condução da política era composta por servidores de carreira do estado e de alguns municípios. A seleção se dava pelo responsável da SES, que realizavam um processo simplificado. Como o conhecimento exigido para condução do projeto era específico, havia dificuldade em encontrar pessoas qualificadas para a equipe.

A quadro 5 abaixo apresenta de forma resumida os principais pontos levantados na análise.

Quadro 5 - Consolidação da análise da política de ampliação das redes de urgência e emergência

Estruturação da política	Recursos da política	Comunicação e capacidade de controle	Características das organizações responsáveis pela implementação	Condições econômicas, sociais e políticas	Atitude dos atores responsáveis pela implementação
Política <i>top-down</i> , inserida na carteira prioritária por uma decisão da cúpula da SES e da SEPLAG	Os recursos financeiros foram suficientes para a implementação das redes de urgência e emergência	Havia eventos de comunicação específicos, como oficinas e videoconferências, para discussão da política pelas partes envolvidas	A SES tinha o papel de coordenação da implantação e manutenção da política	A sociedade pressionava, de forma desorganizada, pela melhoria dos serviços de urgência e emergência	A equipe que conduziu o projeto era composta por servidores de carreira e por pessoas cedidas por municípios
Houve influência de acadêmicos junto aos altos gestores da SES e da SEPLAG para que a política fosse inserida na carteira de ações prioritárias	Aconteceram contingenciamentos, mas, dada a necessidade de investimento constitucional, não houve impacto negativo para a implementação	Foi apontada a necessidade de se estabelecerem mecanismos institucionais de compartilhamento de informação entre a equipe responsável pela coordenação dos trabalhos	O projeto era visto como prioridade na SES o que se refletia em um acompanhamento próximo pelo secretário	Os usuários dos serviços não conseguiam vincular a melhoria do atendimento à política de implantação das redes de urgência e emergência	Havia um processo seletivo para a escolha da equipe
Existência de um problema específico		Ocorreram ruídos de comunicação, notadamente com a sociedade e com os médicos	A gestão do projeto se dava por meio da metodologia do GERAES	A comunidade médica se mobilizou, em um primeiro momento, contra a adoção do protocolo de Manchester	Os integrantes da equipe de implementação precisam de treinamento para realizar seu trabalho, mas não há uma capacitação estruturada
Foi criado pela equipe técnica da SES em parceria com atores municipais um escopo, contendo metas, objetivos e resultados		Não havia mecanismos de incentivos específicos para as equipes da SES e para as equipes dos pontos de atenção	O acompanhamento das metas estipuladas para as redes ocorria por meio de um sistema denominado GEICOM	Houve resistência por parte de municípios que não tinham hospitais incluídos na rede ou que teriam que fechar hospitais	Há reduzida autonomia para a realização do trabalho
O planejamento focou mais na implantação e deu pouca atenção à manutenção das redes implementadas		Para municípios e hospitais havia incentivos financeiros, pois recursos eram repassados		A classe dos enfermeiros apoiou a implementação da política	

Fonte - Elaborado pelo autor da dissertação.

8. CONCLUSÕES

As práticas de planejamento foram reforçadas em Minas Gerais com as reformas ocorridas em 2003. A partir de então, planos estratégicos e táticos foram produzidos contendo listas com projetos prioritários que, se executadas conforme o planejado, possibilitariam o alcance dos objetivos. Ocorre que o Estado apresentou e ainda apresenta enorme dificuldade para implementar os projetos de acordo com os planejamentos criados, conforme foi mostrado no início deste trabalho. Sendo assim, buscou-se compreender quais, na percepção dos gestores, são os principais problemas para a implementação dos projetos estruturadores do estado de Minas Gerais e como eles influenciam sua implementação. Para tanto, foram utilizadas teorias de políticas públicas, e seis dimensões de análise foram consideradas, a saber: estruturação da política; recursos, comunicação e capacidade de controle; características das organizações responsáveis pela implementação; condições econômicas, sociais e políticas e atores e responsáveis pela implementação.

No que se refere à estruturação das políticas, foi possível notar que os três projetos analisados foram inseridos na agenda de forma *top-down*. Apenas após a deliberação pela colocação da política na carteira estratégica, buscou-se identificar, dentro das secretarias estaduais, quais seriam os setores que se responsabilizariam pela sua formulação e implementação. Ainda que houvesse questionamentos sobre a necessidade da existência da política pela parte técnica, não havia espaço para esse tipo de colocação. Esse problema foi descrito por Bouckaert e Balk, citados por Pacheco (2010, p. 211), como a doença dos iluminados “[...] pela qual os dirigentes decidem sozinhos o que e como medir e impõem suas decisões à organização sem suficiente comunicação, levando à desmotivação dos funcionários”. Além disso, uma vez tomada a decisão por fazer, notou-se grande ansiedade do nível político para que resultados e produtos fossem entregues. Foi o que ocorreu no IGESP, cuja implementação aconteceu sem os pressupostos devidamente consolidados e sem questionamentos da decisão, o que gerou, em momento posterior, graves problemas para a política. Bouckaert e Balk, citados por Pacheco (2010, p. 211), também criticam essa atitude ao classificá-la como “[...] doença do curto prazo, que estimula comportamentos voltados apenas aos resultados imediatos de suas ações”. Nota-se, então, que a decisão política descolada do nível técnico impactou a implementação na medida em que desconsidera as análises

técnicas e a opinião daqueles que serão, futuramente, os responsáveis pela implementação e que, portanto, poderão se transformar no elo de déficit da cadeia decisória, ou mesmo, no ator que, será responsável pela transformação ou manipulação das decisões, conforme explicita Certeau (1998, p. 38) ao afirmar que o “[...] o cotidiano se inventa com mil maneiras de caça não autorizada”. Ademais, as decisões de cima para baixo impactam também a motivação das pessoas, que se sentem desvalorizadas e alijadas dos momentos nos quais as decisões são tomadas. Como consequência, não se sentem responsáveis pelo sucesso do projeto e atuam como se aquela ação fosse apenas mais um trabalho a ser realizado.

Quanto aos recursos, um problema tradicional no Brasil e que teve efeitos negativos para as políticas analisadas foi que os gestores responsáveis pela formulação previram recursos financeiros e técnicos apenas para a implementação e não consideraram a manutenção de toda a estrutura e dos serviços que estavam sendo criados. Desse modo, com o passar do tempo, ocorreram dificuldades para que as políticas se mantivessem funcionando. Isso aconteceu em maior grau com o IGESP e com as UAIs e, em menor grau, com as redes. No caso do IGESP, por exemplo, as reuniões de elaboração e monitoramento das estratégias de combate à criminalidade foram reduzidas e medidas para solucionar problemas identificados não foram executadas, o que resultou em descrédito e quase levou ao fim da política. No caso das UAIs, o impacto foi na qualidade dos serviços prestados nos postos de atendimento, que ficou ameaçada. Nota-se que a falta de recursos para a manutenção gera mudanças no escopo e nos resultados das políticas com efeitos negativos, que vão desde um simples problema estrutural e podem chegar ao abandono dos esforços já empreendidos.

Outro fator dificultador se refere a não alocação dos recursos aprovados na Lei Orçamentária Anual. A redução dos recursos previstos teve efeitos nefastos para as políticas, com exceção do setor saúde, que tem recursos garantidos na constituição brasileira. Os efeitos são ainda mais negativos quando se considera que o planejamento já havia sido feito para menos, uma vez que não levou em conta a manutenção. Como consequência, cronogramas e metas foram alterados, incentivos e práticas de comunicação abandonados e estratégias de implementação foram revistas. Conforme destaca SAASA (2006), os fins acabam sendo determinados em função dos meios existentes. Essa assertiva é facilmente confirmada ao se perceber que as mudanças citadas ocorreram todas em razão da falta de recursos e, não, por iniciativas técnicas. Dentre os motivos que levam a não alocação dos recursos previstos estão a reorientação

das prioridades políticas, o cenário de escassez fiscal e as mudanças das lideranças. Percebe-se, assim, que estar entre as políticas estratégicas não significa ter recursos garantidos. Em suma, a falta de recursos gera toda uma necessidade de se replanejar o que antes havia sido desenhado, em geral, reduzindo o escopo previsto e mantendo-se a exigência pela manutenção dos prazos estabelecidos, o que resulta em uma implementação *capenga*, que ocorre pelas metades e com maiores riscos de fracassos.

No que se refere à comunicação e capacidade de controle, observou-se uma preocupação voltada apenas para os níveis estratégicos e, mesmo assim, no início da implementação das políticas. Em regra, não havia planejamento para a comunicação, sendo que ela se dava de maneira amadora e de acordo com a percepção de necessidade dos gestores. O resultado era compreensões distintas sobre escopo, objetivos, resultados e metas almejadas, principalmente no nível dos *street level bureaucrats*. Essa confusão levava a incertezas quanto à atuação, que, em alguns casos, ocorriam de maneira contrária às diretrizes estabelecidas no nível estratégico. Além disso, de forma semelhante às decisões de cima para baixo, a falta de comunicação adequada com o nível operacional potencializa os déficits existentes na decisória e afasta o sentimento de pertencimento em relação às políticas.

Outro ponto deficiente foi a comunicação com a sociedade. Nenhuma das três políticas analisadas apresentou algum tipo de planejamento de comunicação voltada para a sociedade. No caso das urgências e emergências, a falta de informação das pessoas levou ao registro de reclamações em boletins de ocorrência policial, pois não se compreendia como uma pessoa que havia chegado antes em uma unidade de atenção era atendida depois de outra que havia chegado em momento posterior. Nota-se, assim, que a sociedade não percebeu os benefícios decorrentes da implementação do protocolo de Manchester, que foram ofuscados pela falta de compreensão em relação ao novo processo de atendimento. A comunicação deficiente também dificultou a percepção, por parte da sociedade, das políticas que estavam sendo implementadas.

Ainda, nessa dimensão, cabe destacar a limitação legal para a concessão de incentivos para aqueles que estavam envolvidos com a implementação das políticas. Considerando-se os diversos tipos de vínculos legais possíveis (concursados, servidores de livre nomeação e exoneração, contratados, cedidos e *terceirizados*) e as limitações impostas pelas normas de direito administrativo e constitucional, não havia como conceder incentivos específicos aos componentes das equipes. Esse fator era um desmotivador que se complicava ainda mais quando se levava em consideração a quase

completa impossibilidade de gestão da remuneração dessas pessoas e estabelecimento de planos de carreira. Apenas servidores concursados e cedidos tinham plano de carreira e podiam avançar em sua remuneração. Servidores de recrutamento amplo (que são a maioria), contratados e *terceirizados* não têm perspectiva alguma de melhoria salarial, dificultando em muito a gestão de pessoas e a capacidade de controle das políticas. Alguns dos efeitos negativos para a implementação observados foram: conflitos nas equipes, desmotivação, dificuldade de estimular as pessoas e alta rotatividade.

Com relação à dimensão *características das organizações responsáveis pela implementação*, as três políticas analisadas eram coordenadas pelas secretarias estaduais nas quais estavam alocadas. No entanto, esse papel de coordenação era dificultado pelo elevado número de atores envolvidos, bem como pela existência de atores pertencentes a mais de um ente federativo. Cada uma das partes envolvidas exercia uma parcela de poder e, portanto, capacidade de influir nas políticas, sendo necessárias negociações recíprocas para que a implementação ocorresse. Um complicador era conseguir fazer com que os atores das diversas organizações conseguissem atender, tanto aos objetivos de sua instituição, quanto aos objetivos das políticas. Esse é um fator que dificulta a implementação, pois a compatibilização de objetivos e a negociação com atores diversos demanda tempo e esforço para que se chegue a consensos que atendam aos interesses difusos existentes, o que pode resultar em atrasos ou, até mesmo, em entraves quanto à participação de algum ator.

Um ponto que se mostrou muito negativo na SEDS foi a descontinuidade política, pois havia troca de secretários em prazos curtos. Várias dificuldades decorrem desse fato. Em primeiro lugar, com a mudança da liderança da organização, em regra, troca-se o *staff* (secretário adjunto, chefe de gabinete, assessores, subsecretários e até superintendentes). Com isso, perde-se muito do histórico das decisões e há uma paralisia decisória temporária. Além disso, a troca nos cargos de direção resulta em reanálise de prioridades e, na maioria das vezes, mudança dessas prioridades. Por fim, a própria compreensão sobre a política é bastante diversa, o que confere uma maneira de conduzi-la peculiar a cada secretário. O IGESP sofreu todos esses efeitos da mudança repetidamente, sendo extremamente prejudicial a sua implantação. Por outro lado, na SEPLAG e na SES, a permanência dos secretários possibilitou a continuidade das equipes e da maneira de condução da política, refletindo-se positivamente na implementação.

As políticas analisadas se localizavam, na estrutura organizacional, em diretorias ou setores abaixo de diretorias. Sedo assim, questões estratégicas percorriam um longo caminho até que chegassem aos tomadores de decisões e voltassem para a execução. Esse trajeto era ainda maior se se considerarem questões que surgiam nas unidades operacionais, como unidades de atendimento das UAIs, unidades de atenção da urgência e emergência ou reuniões do IGESP. Sabendo que o modelo burocrático predomina nas secretarias estaduais, tais organizações se caracterizam pelo formalismo e hierarquização. Desse modo, questões que necessitam de decisão precisam ser encaminhadas formalmente e devem seguir todo o caminho organizacional desenhado no organograma. Esse trajeto é repleto de pontos de déficit que podem gerar atrasos e paralisias nas decisões ou mesmo decisões equivocadas, tendo-se em vista a distância entre o tomador de decisão e o local onde se darão sua implementação e impacto (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973).

Na dimensão *condições econômicas, sociais e políticas* percebeu-se que as mudanças propostas que impactavam o modo de trabalho dos servidores públicos, na maioria dos casos, geraram resistências por parte do grupo afetado. Isso ocorreu com os policiais no IGESP, com os médicos nas Redes de Urgência e Emergência e com os servidores que trabalhavam nas UAIs. O estabelecimento de instrumentos de controle, percepção de perda de poder e de espaço foram as causas principais que geraram as resistências.

No que tange à atitude dos atores responsáveis pela implementação, a tarefa de captar talentos era difícil, pois não se conseguiam pessoas capacitadas no mercado e que estivessem prontas para atuar com a implementação das políticas. Isso, tanto pela especificidade do setor público e das políticas analisadas, quanto pela remuneração pouco atrativa que era oferecida. A substituição de uma pessoa no IGESP, por exemplo, chegava a durar entre seis meses e um ano. Os efeitos desse fato são agravados quando se constata que não havia treinamentos voltados para as tarefas que seriam desempenhadas e para a inserção dos novos funcionários ao ambiente de trabalho. O aprendizado dependia, em grande parte, da atitude assumida pelo funcionário e de sua capacidade individual de absorção e compreensão da realidade.

Ainda sobre o comportamento da equipe um aspecto que tem impactos importantes para as políticas refere-se à relação entre o nível técnico e o nível político. Isso porque, quando ela é pautada pela confiança, tanto do nível técnico em relação ao nível político, quanto o contrário, a implementação tende a fluir melhor do que nas

situações em que isso não ocorre. A desconfiança do nível técnico no nível político resulta em enorme perda de energia e tempo buscando o convencimento sobre as alternativas apontadas como tecnicamente melhores. Por outro lado, a desconfiança do nível político nos técnicos gera desconsideração do assessoramento técnico prestado e a tomada de decisões baseadas em crenças pessoais dos políticos. A relação de desconfiança pode ser percebida no IGESP, em relação ao núcleo de mediadores. Já na SES e na SEPLAG, observou-se grande legitimidade dos técnicos. Cabe destacar, aqui, que a descontinuidade política citada acima é um dificultador também nesse aspecto, pois gera a necessidade de se estabelecer uma relação nova a cada mudança ocorrida.

O quadro 6 abaixo resume os problemas que dificultam a implementação dos projetos estruturados no estado mineiro.

Quadro 6 - Resumo dos problemas que dificultam a implementação dos projetos estruturados por dimensão analisada

DIMENSÃO DE ANÁLISE	PROBLEMAS QUE DIFICULTARAM A IMPLEMENTAÇÃO DOS PROJETOS ESTRUTURADORES
Estruturação da política	1. Ausência de espaço para questionamentos técnicos das decisões políticas
	2. Imediatismo por resultados
Recursos da política	3. Previsão de recursos apenas para a implementação / ausência de previsibilidade de recursos para a manutenção.
	4. Não alocação dos recursos previstos na LOA.
Comunicação e capacidade de controle	5. Comunicação voltada para o nível estratégico e caracterizada pelo amadorismo.
	6. Ausência de comunicação voltada para a população.
	7. Limitações impostas pela legislação para contratação e concessão de incentivos.
Características das organizações responsáveis pela implementação	8. Complexidade de coordenação tendo-se em vista a multiplicidade de atores.
	9. Organizações altamente hierarquizadas.
	10. Alternância de comando / descontinuidade política.
Condições econômicas, sociais e políticas	11. Resistências à alterações no modo de trabalho propostas em decorrência das políticas implementadas
Atitude dos atores responsáveis pela implementação	12. Dificuldade de contratação e ausência de treinamentos.
	13. Falta de confiança na relação entre técnicos e políticos.

Fonte – Elaborado pelo autor da dissertação.

Observa-se, apesar dos inúmeros problemas identificados, algumas práticas que, de acordo com os entrevistados, repercutiram positivamente na implementação das políticas como: clareza quanto ao problema a ser combatido, definição de um escopo a ser seguido, adoção de uma metodologia de projetos, apoio político da cúpula e alocação de pessoas.

Por fim, conclui-se que ainda há um longo caminho a ser percorrido para a gestão pública mineira conseguir implementar suas políticas de acordo com os planos realizados. Esta pesquisa apontou treze problemas cujas soluções passam por alterações na cultura da administração pública, que ainda se pauta por práticas antigas, como a politicagem, o patrimonialismo e o próprio insulamento de algumas áreas (Secretaria de Fazenda e Secretaria de Planejamento) em detrimento das demais. Além disso, as inúmeras disfunções decorrentes do modelo burocrático e a legislação atrasada são outras fontes de problemas que exigem mudanças.

As reformas implementadas em Minas Gerais parecem ter resultado em algumas melhorias, mas percebe-se que o discurso vai além das práticas efetivamente implementadas e dos resultados delas decorrentes.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Luiz Fernando. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 173-99.

ABRUCIO, Luiz Fernando; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRÚCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 27-71.

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. **La implementación políticas públicas**. Mexico: Miguel Ángel Porrúa, 1992.

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. **La hechura de las políticas**. Mexico: Miguel Ángel Porrúa, 1993.

ANASTASIA, Antônio Augusto. Antecedentes da origem do choque de gestão. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES; Tadeu Barreto (Orgs.). **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas de gestão públicas para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 13-17.

ANDERSON, James. E. **Public policy-making**. 2.ed. Nova Iorque: Holt, Rinehart and Winston, 1984.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7, fev. 2003.

BARDACH, Eugene. **The implementation game: what happens after a bill becomes a law**. Cambridge: The MIT Press, 1977.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BEATO, Cláudio; SOUZA, Elenice de; LEITE, Karina Rabelo; SILVA, Bráulio Figueiredo Alves da; FERNANDES, Rodrigo Alisson; SILVEIRA, Andréa Maria; SOUZA, Robson Sávio Reis. Integração da gestão em segurança pública: Uma solução viável e eficiente na execução da política pública de segurança. **Informativo CRISP**, Belo Horizonte, v. 5, n. 7, 2007.

BÖRZEL, Tanja A. What's so special about policy networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying european governance. *European Integration online Papers*, 1 (16). Disponível em: <<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>>. Acesso em: 22 jan. 2012.

BLAU, Peter M. O estudo comparativo das organizações. In.: CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1966, p. 111-35.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Presidência da República. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da reforma do Estado, 1995.

BRASIL. Implementação da rede de atenção às urgências/emergências (nota técnica). 2011. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/urgencia_300511.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2012.

BRASIL. **Lei complementar nº 141**: promulgada em 13 de janeiro de 2012. Brasil: DOU, 2012.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do estado. In.: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (orgs). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CAVALCANTI, Paula Arcovede. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas**: uma contribuição para a área educacional. 2007, 289 p. Tese (Doutorado em educação). Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. Campinas.

CERNY, Phil. From iron triangles to golden pentangles? Globalizing the policy process. *Global Governance*. Disponível em: <http://findarticles.com/p/articles/mi_7055/is_/ai_n28127042>. Acesso: 12 de fevereiro de 2012.

CERTEAU, Michel de. **A invenção do cotidiano**: artes de fazer. 3. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

CHANDLER, A. D. **Strategy and structure**. Cambridge: MIT Press, 1962.

COSTA, F. L. **Reforma do Estado e contexto brasileiro**: crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

COUTINHO, Ana Augusta Pires; CECÍLIO, Luiz Carlos de Oliveira; MOTA, Joaquim Antônio César. Classificação de risco em serviços de emergência: uma discussão da literatura sobre o Sistema de Triagem de Manchester. **Revista Médica de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 22, n. 2, p. 188-98, 2012.

CROZIER, Michel. **O fenômeno burocrático**. Brasília: Universidade de Brasília, 1963.

DERTHICK, Martha. **New towns in town**. Washington: The Urban Institute, 1972;

DELEON, Peter. The historical roots of the field. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R.E. (Ed). **The Oxford handbook of public policy**. New York: Oxford University Press, 2007, p. 39-57.

ELIAS, Paulo Eduardo. Sistema de saúde. Disponível em <<http://fm.usp.br/cedem/did/atencao/Texto01.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2013.

ELMORE, Richard F. Modelos organizacionales para el análisis de La implementación de programas sociales. In.: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. **La implementación políticas públicas**. Mexico: Miguel Ángel Porrúa, 1992, p. 185-250.

ETZIONI, Amitai. La exploración combinada: um tercer enfoque de la toma de decisiones. In.: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Orgs.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006, p. 133-48, v. 1.

ESCOBAR, Cecília Maria de Souza. **Governança estratégica em redes de políticas públicas: a experiência do programa bolsa família**. 2008, 187 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, Brasília.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil?. In.: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012, p. 123-52.

GODOI, Christiane Kleinübing; BALSINI, Cristina Pereira Vecchio. Perspectivas de análise do discurso nos estudos organizacionais. In.: GODOI, Christiane Kleinübing; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa da. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 375-401.

GODOY, Arlinda Schmidt. Estudo de caso qualitativo. In.: GODOI, Christiane Kleinübing; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa da. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 115-46.

GOULDNER, Alwin W. Conflitos na teoria de Weber. In.: CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1966, p. 54-61.

GUERRERO, Omar. Políticas públicas: interrogantes. **Revista de Administración Pública**. Políticas Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Mexico, n.84, 1993.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. **Administração e estratégia do desenvolvimento: elementos de uma sociologia especial da administração**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966.

GUIMARÃES, Tadeu Barreto; ALMEIDA, Bernardo de. O duplo planejamento. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES; Tadeu Barreto. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas de gestão públicas para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006a, p. 43-54.

GUIMARÃES, Tadeu Barreto; ALMEIDA, Bernardo de. A gestão dos investimentos estratégicos. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES; Tadeu Barreto. **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas de gestão públicas para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006b, p. 77-94.

HALL, Richard H. The concept of bureaucracy: an empirical assessment. **The American Journal of Sociology**, Chicago, v. 69, n. 1, p. 32-40, July. 1963.

HAM, Christopher; HILL, Michael. **The policy process in the modern capitalist state**. Tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

HARGROVE, Erwin C. **The missing link**. Washington: The Urban Institute, 1975.

HECLO, H. Review article: policy analysis. **British Journal of Political Science**, v. 2, n. 1, p.83-108, 1972.

HECLO, H. **Modern social politics in Britain and Sweden**. New Haven: Yale University Press, 1974.

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In.: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Orgs). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2007, p. 61-89, v. 2.

JOHN, Peter. **Analysing public policy**. Londres: Pinter, 1999.

KAPLAN, Robert S; NORTON, David P. **A execução premium**: a obtenção de vantagem competitiva através do vínculo da estratégia com as operações do negócio. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In.: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Orgs). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 75-121.

KNOCKE, D., KUKLINSKI, H. Network analysis: Basic concepts. In: THOMPSON, G., et al (Ed). **Markets, hierarquies & networks**: the coordination of social life. (Reprinted) London: SAGE, 1993.

LINDBLOM, C. E. The science of muddling through. **Public administration review**, Washington, v. 19, n. 2, p. 78-88, Spring, 1959, p. 79-88.

LINDBLOM, C. E. **The policy making-process**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1968.

LINDBLOM, C. E. Todavía tratando de salir del paso. In.: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Orgs.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2007, p. 99-123, v. 1.

MAFRA, Adriana de Azevedo; MARQUES, Antônio Jorge de Souza; MENDES, Eugênio Vilaça; CARVALHO, Leonardo Lima de; JÚNIOR, Welfane Cordeiro. Rede

de urgência e emergência. In.: MINAS GERAIS. **O choque de gestão na saúde em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais, 2009.

MARQUES, Antônio Jorge de Souza. **Rede de atenção à urgência e emergência: estudo de caso na macrorregião norte de Minas Gerais**. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2011.

MARQUES, Antônio Jorge de Souza; JUNIOR, Francisco Antônio Tavares; DUTRA, Ricardo Alves Assis. Sistema de gerenciamento de indicadores, compromissos e metas: uma ferramenta para fortalecer a gestão por resultados, estimulando o accountability e a transparência. IV CONSAD, 2011.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 48, n. 1, p. 42 -78, jan-abr, 1997.

MENEGASSI, Cláudia Herrero Martins. **As dimensões do modelo burocrático nas organizações**: um estudo das empresas do Pólo Empresarial Spartaco orientadas pela abordagem da Economia de Comunhão. 2007. Dissertação (Mestrado em administração) – Universidade Estadual de Maringá e Universidade Estadual de Londrina, Maringá.

MERTON, Robert King. Estrutura burocrática e personalidade. In.: CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1966, p. 96-110.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano mineiro de desenvolvimento integrado 2000-2003**. Belo Horizonte: 2000.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano mineiro de desenvolvimento integrado 2003-2020**. Belo Horizonte: 2003.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano mineiro de desenvolvimento integrado 2007-2023**. Belo Horizonte: 2007.

MINAS GERAIS. Plano plurianual de gestão governamental 2008-2011. Belo Horizonte, 2008a. Disponível em: < http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2008-2011/planejamento/ppag_2008_2011_v1.pdf >. Acesso em: 20 jan. 2012.

MINAS GERAIS. Coordenação de urgência e emergência: SAMU Minas Gerais. 2008b. Disponível em: <http://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/fauf/concursos_2010/SAMU_centrosul/apostila_do_samu_mg_-_verso_19-11-08_2.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2013.

MINAS GERAIS. **Rede de urgência e emergência**. 2008.

MINAS GERAIS, Escritório de Prioridades Estratégicas. **Do Choque de Gestão ao Estado para Resultados**: os marcos referenciais do planejamento estratégico do governo de minas gerais 2003-2010. Belo Horizonte, 2010.

MINAS GERAIS, 2010b. Anexo I ao Edital de concorrência nº 001/10: Termo de Referência. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/projetos-ppp/projetoscelebrados/pmi-uai/edital-anexos-e-aposenda>>. Acesso em: 17 mar. 2013.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Manual de elaboração do plano plurianual de ação governamental 2012-2015 e da proposta orçamentária 2012. Belo Horizonte: 2011.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safari de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MINTZBERG, H. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2008.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **O que é burocracia?** 8. São Paulo: Brasiliense, 1986.

MUNIZ, Reynaldo Maia. **Relaciones intergubernamentales política de medio ambiente en Brasil: un enfoque de gestión intergubernamental**. 1997, 421 p. Tese (Doutorado em Ciência Política e Administração Pública), Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas Y Sociología, Departamento de Ciencia Política y de la Administración II, Madrid.

NASCIMENTO, Luiz Carlos do. **Rede de política pública: estudo de caso no âmbito do Sistema Único de Saúde de Minas Gerais/SUS-MG**. 2007, 140 p. Dissertação (Mestrado em administração) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Ciências Econômicas, Departamento de Ciências Administrativas, Belo Horizonte.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE - ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE – OPAS/OMS. Rede de atenção à urgência e emergência na macrorregião norte de Minas Gerais: estudo de caso. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://apsredes.org/site2012/wp-content/uploads/2012/03/REDE-DE-URGENCIA-E-EMERGENCIA-NORTE-MINAS-Estudo-de-Caso.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2013

PACHECO, R. S. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRÚCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Sílvia (Orgs). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 277-305.

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Orgs). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2006, p.229-70;

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. Revista de Administração de Empresas São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-52, jan/mar, 2005.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In.: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Orgs). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006a, p. 21-38.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. In.: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Orgs). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006b, p. 237-70.

PEREZ, José Roberto Rus. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente?. **Educação e sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-93, out./dez. 2010.

PRESSMAN, Jeffrey L; WILDAVSKY, Aaron Bernard. **Implementation**: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation. California: University of California Press, 1973.

REIN, Marin; RABINOVITZ, Francine F. La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. In.: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. **La implementación políticas públicas**. Mexico: Miguel Ángel Porrúa, 1992, p. 147-84.

REZENDE, Flávio da Cunha. Por que falham as reformas administrativas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 17, n. 50, p. 123-84, out. 2002.

SAASA, Oliver. A formulação da política pública nos países em desenvolvimento: a utilidade dos modelos contemporâneos de tomada de decisão. In.: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI Elisabete (Orgs). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006, v. 2.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: NEPP/UNICAMP, 2000, Caderno n. 48.

SIMON, Herbert A. **Comportamento administrativo**: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. Rio de Janeiro: FGV, 1965.

SOUZA, André Azevedo; LABANCA, Andrey Moraes; VASCONCELOS, Erick Brazil de; CAPANEMA, Silva Cunha. Pioneirismo em parcerias público-privadas: o modelo alternativo de atendimento ao cidadão no governo de Minas Gerais. V CONSAD. 2012.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias – sociedade e políticas públicas**. Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-44, jul./dez. 2006.

SUBIRATS, Joan. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas publicas. In.: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI Elisabete. **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006, p. 113-26, v. 2.

VALENCIA AGUDELO, Germán; ÁLVAREZ, Yohan. **La ciencia política y las políticas públicas**: notas para una reconstrucción histórica de su relación. Estudios Políticos, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 2008, jul-dez, p. 93-121.

VAN METER, Donald S.; VAN HORN, Carl E. El proceso de implementación de las políticas: um marco conceptual. In.: AGUILAR VILLANUEVA, L. F (Org). **La implementación políticas públicas**. Mexico: Miguel Ángel Porrúa, 1992, p. 97-146.

WEBER, Max. O que é a burocracia. Disponível em: <http://www2.cfa.org.br/publicacoes/o-que-e-a-burocracia/livro_burocracia_diagramacao_final.pdf> Acesso em: 10 julho 2012.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. São Paulo: Editora Universidade Brasília, 2004, Volume II.

WEBER, MAX. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In.: CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1966, p. 16-27.

WINTER, Soren C. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In.: PETERS, Guy B; PIERRE, Jon. **Administração pública**: coletânea. São Paulo: Editora UNESP, 2010, p. 209-28.

ANEXO I - Lista dos entrevistados

Integração da Gestão em Segurança Pública – IGESP

- Entrevistado 1a – Atuou na chefia superior da política pública durante vários anos
- Entrevistado 1b – Atuou na chefia superior da política pública
- Entrevistado 1c – Atuou no escritório de projetos da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão monitoramento a política pública
- Entrevistado 1d – Atuou na equipe de trabalho que dava suporte à realização da política pública durante vários anos
- Entrevistado 1e – Atuou na equipe de mediação e na coordenação metodológica do IGESP
- Entrevistado 1f – Atuou na equipe de mediação e na coordenação metodológica do IGESP

Implantação das Unidades de Atendimento Integradas - UAIs

- Entrevistado 2a - Atuou na chefia superior da política pública durante vários anos
- Entrevistado 2b – Atuou na equipe de trabalho da política pública, bem como em sua chefia
- Entrevistado 2c - Atuou no escritório de projetos da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão monitoramento a política pública
- Entrevistado 2d - Atuou na equipe técnica da política pública
- Entrevistado 2e – Atuou na equipe técnica da política pública

Ampliação das redes de urgência e emergência

- Entrevistado 3a - Atuou na chefia superior da política pública durante vários anos
 - Entrevistado 3b - Atuou no escritório de projetos da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão monitoramento a política pública
 - Entrevistado 3c - Atuou na equipe técnica da política pública
 - Entrevistado 3d - Atuou na equipe técnica da política pública
-
- Entrevistado 4 – Atuou na elaboração dos planos estratégicos do Estado de Minas Gerais