

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Mestrado Profissional em Administração

**O DESAFIO DE IMPLEMENTAR A ESTRATÉGIA:
UMA ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DO GERENCIAMENTO DE
PROJETOS COMO FERRAMENTA DE IMPLANTAÇÃO DA
ESTRATÉGIA DO GOVERNO DE MINAS GERAIS**

Thiago Alexander Costa Grego

Belo Horizonte

2009

Thiago Alexsander Costa Grego

**O DESAFIO DE IMPLEMENTAR A ESTRATÉGIA:
UMA ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DO GERENCIAMENTO DE
PROJETOS COMO FERRAMENTA DE IMPLANTAÇÃO DA
ESTRATÉGIA DO GOVERNO DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de concentração: Gestão Empresarial

Linha de pesquisa: Estratégia e Inovação.

Orientador: Prof. Dr. Humberto Elias Lopes.

Belo Horizonte
2009

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

G818d Grego, Thiago Alexsander Costa
O desafio de implementar a estratégia: uma análise da utilização do gerenciamento de projetos como ferramenta de implantação da estratégia do governo de Minas Gerais / Thiago Alexsander Costa Grego. Belo Horizonte, 2009.

132f. : II.

Orientador: Humberto Elias Lopes

Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Administração

1. Gerência de projetos. 2. Administração estratégica. 3. Administração pública – Minas Gerais. 4. Reforma do Estado. 5. Implementação da estratégia
I. Lopes, Humberto Elias. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDU: 658.012.22

Thiago Alexander Costa Grego

**O DESAFIO DE IMPLEMENTAR A ESTRATÉGIA:
UMA ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DO GERENCIAMENTO DE PROJETOS
COMO FERRAMENTA DE IMPLANTAÇÃO DA ESTRATÉGIA DO GOVERNO
DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Belo Horizonte, 2008.

Prof. Dr. Humberto Elias Lopes (Orientador) – Pontifícia Universidade Católica - MG

Prof^a. Dr^a. Ângela França Versiani – Pontifícia Universidade Católica - MG

Prof^a. Dr^a. Cristiana Fernandes de Muijder – Faculdade Novos Horizontes

A todos aqueles que, como eu,
acreditam na profissionalização do Serviço Público.

AGRADECIMENTOS¹

Ao Deus misericordioso, que ilumina meu caminho e me protege, manifestando Seu amor em todos os momentos da minha vida.

Aos meus orientadores, Prof. Dr. Humberto Elias Lopes, pelo apoio e por ter aceitado dar continuidade à orientação do Prof. Dr. Roberto Costa Fachin, que me apoiou desde o início e contribuiu para abrir meus horizontes na discussão das estratégias governamentais.

A toda a equipe da SEPLAG, em especial ao Prof. Anastasia, Renata Vilhena e Bernardo Tavares, que me deram a oportunidade de conciliar o trabalho com este estudo.

A todos os entrevistados que colaboraram com a pesquisa. À Regina Marques, Gisele Crovato, Carolina Aída e Fernanda Regaldo; não sei o que seria de mim sem essas meninas.

A minha família, Bárbara, Bruno e Mãe, mas em especial aos meus pais, que com infinito e incondicional amor abriram mão de seus sonhos para que eu pudesse realizar o meu. Ao meu pai, exemplo de carinho e que hoje me faz muita falta.

À Gi, pelo amor, companheirismo e compreensão, sem os quais não teria conseguido atingir este objetivo.

Enfim, a todos os amigos, que para não cometer o delito de esquecer alguém, não citarei nomes, por trazerem o equilíbrio, entre os estudos e as diversões, essencial para uma vida plena.

¹ Este trabalho foi revisado pelas regras da Nova Reforma Ortográfica aprovada em 1990.

"O universo social não possui 'leis naturais' como as que governam as ciências físicas. Assim, é sujeito a mudanças contínuas."

Peter Drucker

RESUMO

O Gerenciamento de Projetos vem se consolidando como instrumento de gestão tanto em esferas privadas quanto públicas. Esta pesquisa procurou avaliar os impactos do gerenciamento de projetos na implantação da estratégia governamental no estado de Minas Gerais nas áreas de Segurança e Agricultura e quais foram os fatores comuns associados ao sucesso e ao insucesso para a utilização desta ferramenta. Para tanto, uma revisão da literatura foi realizada a fim de elucidar a ferramenta e levantar seu uso e relação com o modelo brasileiro de reforma do estado. Em seguida, foi feito um estudo de caso em duas áreas do governo de Minas Gerais, escolhidas a partir da verificação com o setor de planejamento do governo sobre os setores em que se teria melhor acesso a representantes de três grupos considerados fundamentais para a análise a que nos propúnhamos: o gerente do projeto, sua equipe e um beneficiário. Em ambos os casos foram analisadas as percepções dos três grupos quanto à efetividade na utilização da metodologia e às dificuldades enfrentadas para implantar os planos propostos. Os resultados obtidos demonstraram que a estrutura de acompanhamento mensal em reuniões preparadas e conduzidas de forma planejada destacou-se como um fator crítico para o sucesso da adoção do gerenciamento de projetos, por permitir a integração dos participantes, por funcionar como um canal de comunicação entre o gerente e a estrutura de decisões do governo, comprometendo os participantes com os objetivos e metas a serem realizados. Ressaltou-se, ainda, que o papel do gerente é fundamental para o sucesso do projeto e que a existência de recursos financeiros sem restrições facilita a implementação dos projetos. Finalmente, o estudo demonstrou que o gerenciamento de projetos auxiliou na implantação da estratégia governamental no estado de Minas Gerais, impactou positivamente essa implantação em ambos os casos estudados e que a experiência deve ser replicada em outras esferas de governo.

Palavras-chave: Gerência de projetos. Administração estratégica. Administração pública – Minas Gerais. Reforma do Estado. Implementação da estratégia.

ABSTRACT

Project Management seems to have developed into a popular managerial tool, not only amongst private business, but also in the public sphere. This work attempts to assess the impacts of Project Management upon the implementation of the governmental strategy in the Brazilian State of Minas Gerais within the fields of public security and agriculture, identifying common factors associated to both successes and failures in the use of that tool. Firstly, a revision of the literature is carried out in order to describe and conceptually define Project Management as a methodology and relate its adoption to the Brazilian model of State reform. Subsequently, a case study is presented which investigates experiences in public security and agriculture. These fields were selected for offering facilitated access to individuals judged fundamental for the accomplishment of the investigation: the project manager, a member of the project team and a representative of project beneficiaries. The perceptions of these individuals regarding the effectiveness of Project Management as a methodology, as well as the difficulties met in the implementation of the original plans, are analyzed. The results obtained indicate that the monitoring structure of monthly meetings set up and conducted in a planned manner worked as a critical factor for the success of the adoption of Project Management, insofar as it allowed for a greater integration between those involved in the implementation and as it worked as a communication channel between the project manager and the broader decisional structure of the State Government, fostering greater integration and compromise amongst those involved with the goals to be achieved. They also indicate that the role of the manager is fundamental for the success of projects, and that access to un- or less restrained financial resources facilitated implementation. Finally, the case study demonstrates that Project Management has overall helped the implementation of the governmental strategy in the State of Minas Gerais, having positively affected both fields analyzed, and that it could and should be replicated in other public spheres.

Key words: Project Management. Strategic Administration. Public Administration – Minas Gerais. State Reform. Strategy Implementation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras

Figura 1 - Implantação da estratégia.....	20
Figura 2 - Metodologia de construção da estratégia em Minas Gerais.....	50
Figura 3 - Cenários de Minas 2020.....	51
Figura 4 - Estrutura do planejamento estratégico de Minas Gerais.....	52
Figura 5 - Modelo STO.....	67
Figura 6 - Os seis componentes da estratégia.....	70
Figura 7 - Estrutura Analítica do Projeto (EAP) – Projeto estruturador Redução da Criminalidade Violenta em Minas Gerais.....	90
Figura 8 - Estrutura Analítica do Projeto (EAP) – Projeto Estruturador Jaíba II.....	95

Quadros

Quadro 1 - Inovações na construção da estratégia em Minas Gerais.....	48
Quadro 2 - Atividades de planejamento.....	63
Quadro 3 - Perfil dos entrevistados.....	81
Quadro 4 - Produtos – Projeto Estruturador Redução da Criminalidade Violenta em Minas.....	91
Quadro 5 - Produtos – Projeto Estruturador Jaíba II.....	96
Quadro 6 - Comparação dos projetos em relação ao desempenho, na opinião dos entrevistados.....	115
Quadro 7 - Diferenças entre o planejamento atual e as experiências passadas.....	121

LISTA DE TABELA

Tabela 1 - Análise da execução orçamentária dos projetos estruturadores e não- estruturadores, 2004/2006.....	80
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APAC	Associação de Proteção e Assistência ao Condenado
BASA	Banco da Amazônia S/A.
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BNB	Banco do Nordeste Brasileiro
BNDE	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Paranaíba
COPASA	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DEOP	Departamento de Obras do Estado
DIJ	Distrito de Irrigação do Jaíba
DL	Decreto-Lei
EAP	Estrutura Analítica do Projeto
ELETRORÁS	Centrais Elétricas Brasileiras S/A.
EUA	Estados Unidos da América
GERAES	Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGESP	Integração da Gestão de Segurança Pública
INDG	Instituto de Desenvolvimento Gerencial
INDI	Instituto Nacional de Desenvolvimento Industrial
JBIC	<i>Japan Bank For International Cooperation</i>
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEPCP	Metodologia Estruturada de Planejamento e Controle de Projetos
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PDCA	<i>Plan, do, can, act</i>
PDRE	Plano Diretor da Reforma de Estado
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro
PIB	Produto Interno Bruto

PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PMI	<i>Project Management Institute</i>
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais
SETOP	Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas
SIDS	Sistema Integrado de Defesa Social
SPGF	Superintendência de Planejamento Gestão e Finanças
SPLOR	Subsecretaria de Planejamento e Orçamento
STO	<i>Strategy, Tactics, Operation</i>
UAGP	Unidade de Apoio ao Gerenciamento de Projetos

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	16
2 PLANEJAMENTO E IMPLANTAÇÃO DE ESTRATÉGIAS GOVERNAMENTAIS NO BRASIL E EM MINAS GERAIS.....	30
2.1 Planejamento governamental no Brasil.....	28
2.1.1. <i>A crise do Estado e a refoma gerencial.....</i>	37
2.2 A crise do Estado e a refoma gerencial em Minas Gerais.....	43
3 O GERENCIAMENTO DE PROJETOS E SUA RELAÇÃO COM A REFORMA DO ESTADO	53
3.1 Gerenciamento de projetos na administração pública.....	52
3.2 Dicotomia planejamento-implantação e jogos políticos.....	55
3.3 Planejamentos e projetos.....	59
3.4 O alinhamento: projetos estratégicos ou a ligação entre o pensamento e a ação...62	
3.5 Gerenciamento de projetos.....	65
4 METODOLOGIA	72
4.1 Método de pesquisa.....	70
4.2 Estratégia de coleta e análise de dados.....	75
4.3 Coleta de dados.....	76
4.4 Análise e obervação dos resultados.....	80
5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	84
5.1 A experiência de Minas Gerais com gerenciamento de projetos.....	82
5.1.1 <i>Caso 1: melhoria na Segurança Pública - Projeto Estruturador Redução da Criminalidade Violenta.....</i>	86
5.1.2 <i>Caso 2: reduzir as desigualdades regionais - Projeto Estruturador Jaíba II.....</i>	91
5.2 Análise da coerência do planejamento no período 2003-2006.....	95
5.2.1 <i>Análise das diferenças entre o planejamento atual e as experiências passaaas.....</i>	97
5.3 Desempenho global dos projetos na opinião dos entrevistados.....	101
5.3.1 <i>Utilidade do acompanhamento.....</i>	101

6 CONCLUSÃO: O GERENCIAMENTO DE PROJETOS É ADEQUADO PARA IMPLEMENTAR ESTRATÉGIAS?	119
REFERÊNCIAS	125
APÊNDICES	130

1 INTRODUÇÃO

A literatura em gestão indica que as organizações aprenderam a desenvolver suas estratégias, mas não aprenderam a executá-las de maneira eficaz. A este respeito, Kaplan e Norton (1997) estimam que 70% das estratégias não falham por terem sido mal concebidas ou por serem estratégias “erradas”, mas por terem sido mal executadas. Já Galas (2004) menciona uma pesquisa realizada no Brasil em 1999 pela *Symnetics Business Transformation*, na qual é relatado que apenas 10% das estratégias empresariais são eficazmente executadas. Kiechel (*apud* MINTZBERG, 2004) obteve resultados semelhantes aos da *Symnetics* ao destacar, na revista Fortune, que em pesquisa realizada por ele consultores afirmaram que menos de 10% das estratégias são implementadas com sucesso.

Segundo Mintzberg (2004), quando uma estratégia fracassa, os que estão no topo da hierarquia tendem a culpar os que estão abaixo pela falha na implantação; no entanto, pode-se pensar que se a culpa é sempre atribuível aos que estão nas hierarquias inferiores, o topo da organização já deveria saber disso. Nesse sentido, é fundamental a definição, por parte da organização, de seu direcionamento estratégico, dos seus sistemas de acompanhamento e desdobramento² da estratégia, além da escolha de mecanismos que permitam acompanhar a execução do que foi proposto e os ajustes necessários para que a estratégia atinja os objetivos traçados³.

Ocorre que essa preocupação com o alcance de metas e o acompanhamento do que foi proposto não se restringe à iniciativa privada (ou não deve se restringir a ela). Diversos autores, como Eyong e Spencer (1996), Guimarães e Almeida (2006), Kallás e Coutinho (2005), Osborne e Gaebler (1994), Starling (1998), entre outros, salientam a necessidade de tornar o setor público mais eficiente e de se aplicar de forma mais eficaz os recursos públicos.

² Segundo Schwarz, Amide e Pinho (2005), uma vez definida qual é a estratégia da organização a partir de objetivos, indicadores, metas e iniciativas, o passo seguinte é entender e definir como implementá-la, estipulando quais serão os projetos e ações que serão realizadas para que os objetivos estratégicos sejam alcançados.

³ Esse modelo segue a linha do Modelo de Andrews (*apud* MINTZBERG, 2004), professor de Harvard e o maior representante da escola de *design*. Seu modelo faz referência direta à dicotomia ação/prática. Andrews defende que uma política deve, acima de tudo, ser muito bem pensada.

No Brasil, o tema da administração pública eficiente foi relegado a segundo plano nos discursos e programas políticos que prevaleceram entre as décadas de 80 e 90, já que à época o país tinha outra preocupação premente: as altas taxas de inflação. A alta generalizada dos preços permitia que os governos mascarassem seus orçamentos anuais e aplicassem os recursos à maneira que lhes convinha. A lei orçamentária anteriormente aprovada já estava desatualizada e, à época, as ferramentas de acompanhamento eram pouco eficazes. Havia forte preocupação com a inflação enquanto se esquecia dos resultados das políticas públicas, conforme relata Paes de Paula (2001).

A preocupação com a eficiência do gasto público se disseminou com o controle da inflação e a estabilidade econômica. Com o fim dos orçamentos descaracterizados ao longo do ano pela inflação, uma preocupação central dos governantes passou a ser a busca por maneiras eficazes de se aplicarem os recursos públicos e obter os melhores resultados. Segundo Paes de Paula (2001), a reforma do Estado e a construção de um modelo de gestão pública capaz de torná-lo mais aberto às necessidades dos cidadãos brasileiros vieram à tona, de fato, após as tentativas de redemocratização do país e combate à inflação. Busca-se, desta maneira, um Estado mais voltado para o interesse público e mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços públicos.

Essa preocupação já estava presente nas agendas de governos municipais e estaduais de outros países. Osborne e Gaebler (1994) relatam que nos Estados Unidos da América (EUA) ela veio à tona com a revolta dos contribuintes contra o aumento abusivo dos impostos em 1978. Isso passou a demandar melhor desempenho do governo, obrigando-o a fazer mais, com menos recursos.

No Brasil, a discussão sobre a transição de um modelo de gestão burocrática tradicional para um modelo gerencial surgiu no final da década de 90, como resultado das mudanças políticas no país e no cenário internacional. De acordo com Bresser Pereira (2001), “a estratégia gerencial é a de desenvolver alguma forma de ‘controle de gestão’ em que sejam definidos planos estratégicos e indicadores de desempenho”. O mesmo autor defende um novo modelo de gestão para o Estado, um modelo mais eficaz na prestação de serviços, com estratégias mais definidas e acima de tudo mais ‘responsabilizáveis’⁴.

No estado de Minas Gerais, a percepção da necessidade de se criar um novo modelo de gestão de cunho gerencial tornou-se algo central. O governo do estado destacou-se entre os estados brasileiros ao implantar o que ficou conhecido como “Choque

⁴ *Accountable*, em inglês.

de Gestão⁵” durante a gestão 2003-2006. Essa reforma administrativa mineira foi composta de duas dimensões: ajuste à realidade e inovações. A primeira estava ligada a alterações de curto prazo, com a intenção de solucionar problemas de ordem fiscal. Por sua vez, a segunda estava ligada à implantação de ajustes estruturais, introduzindo um modelo de gestão que conferisse à administração pública estadual mais eficiência, com a clara intenção de reduzir o gasto público (Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, 2003 – MINAS GERAIS, 2008a).

Na dimensão “Inovação do Choque de Gestão” foram definidas, de acordo com o PMDI, 2003 (MINAS GERAIS, 2008a), quatro prioridades associadas à modernização da gestão, de maneira que, dotado de capacidade financeira para o financiamento de políticas públicas, o Estado estivesse também dotado de capacidade gerencial para implantá-las. Foram elas:

- Máxima informatização de processos e de produtos, com ênfase no desenvolvimento do “governo eletrônico”.
- Incorporação de modernos métodos de planejamento, organização e gestão à rotina da administração estadual.
- Disseminação de prática de implantação e gerenciamento de projetos e programas focados em resultados, com atribuição de prioridade aos “projetos estruturadores” do governo.
- Modernização da estrutura física, tecnológica e organizacional da administração pública estadual.

Diante do exposto, esta dissertação teve por objetivo principal analisar o terceiro item dessa lista de prioridades. Essa prioridade determinou a introdução de uma metodologia de gerenciamento de projetos *vis-à-vis* o gerenciamento tradicional dos demais projetos do governo.

O caráter exploratório deste trabalho deve-se ao envolvimento do autor na implantação dos chamados projetos estruturadores⁶. Como membro da equipe que apoiou a introdução do tema de gerenciamento de projetos no governo de Minas Gerais⁷, torna-se

⁵ Termo proposto no plano de governo do então candidato

⁶ Trata-se de um conjunto de poucas iniciativas estratégicas, “portadoras de futuro”, com potencial estruturador e multiplicador, com capacidade de produção de resultados rápidos, relevantes e de alta visibilidade (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006, p.24).

⁷ O autor foi membro integrante da equipe que implementou o escritório de projetos do governo de Minas Gerais e atuou no detalhamento e acompanhamento da carteira de projetos durante 2003 a 2006.

essencial conhecer a efetividade dessas ações e ferramentas, assim como seus impactos sobre os diversos públicos (*stakeholders*) envolvidos nos projetos da administração pública.

O gerenciamento de projetos se insere no denominado modelo gerencialista de gestão, que se caracteriza pela clareza de seus objetivos e pela concentração dos processos de formulação e avaliação das políticas públicas em núcleos estratégicos do estado (PAES DE PAULA, 2001). Essas características põem o modelo gerencialista em oposição ao repertório de crenças e práticas que caracterizam o modelo de gestão social, que rejeita as fórmulas do *management* e tenta contemplar as peculiaridades culturais locais e as demandas de participação popular.

Tendo em vista que, segundo Paes de Paula (2001), as práticas da administração pública gerencial demonstram ser participativas no nível do discurso, mas centralizadoras no que se refere a processos decisórios, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular, é importante compreender como se deram as relações entre planejamento, políticas, administração, aferição de desempenho e relação com *stakeholders* na implantação dos projetos estruturadores de Minas Gerais.

O modelo gerencial, apesar de centralizador, afirma-se como resposta a anseios da sociedade civil que, segundo Silva (1998), paga compulsoriamente seus impostos e tem o indeclinável direito de avaliar a gestão de todos os administradores públicos pelo viés de economicidade, eficiência e eficácia na aplicação dos recursos públicos. O modelo introduz, desta forma, a necessidade de adoção de instrumentos de gestão capazes de maximizar o caráter estratégico das decisões políticas ou, como afirma Mintzberg (2004), a necessidade do planejamento formal, que proporciona a responsabilização na coordenação da alocação de expressivos recursos, evitando perdas desnecessárias e melhorando, assim, a qualidade da elaboração da política pública e, conseqüentemente, a qualidade de sua implantação. Em outras palavras, trata-se de um modelo menos participativo, mas que se destaca pela maior transparência e possibilidade de controle por parte do público.

Em termos mais específicos, a problemática central deste trabalho pode ser mais bem compreendida considerando-se o trabalho de Macmillan e Tampone (2001). Segundo esses autores, ideias estratégicas não têm valor se não forem implementadas. Eles ressaltam que a implantação da estratégia é sempre o último elemento do processo estratégico, como pode ser visto na FIG. 1.

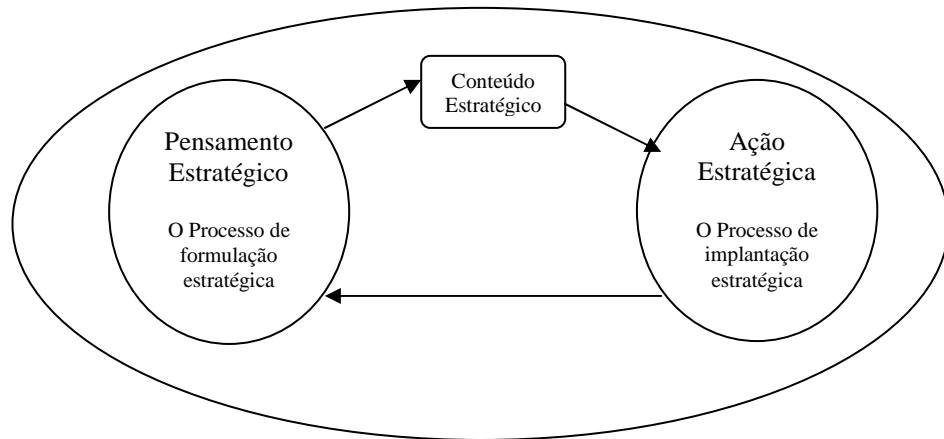


Figura 1: Implantação da estratégia.

Fonte: Macmillan e Tampone (2001, p.186).

Esses autores destacam que se a implantação da estratégia é pobre, todo o gerenciamento estratégico é uma perda de tempo e esforços. Nas palavras de Mintzberg (2004), da mesma forma, todo fracasso de implantação também é, por definição, um fracasso de formulação. Para Macmillan e Tampone (2001), a importância da implantação fica clara no estudo sobre o motivo da demissão de altos executivos, realizado por Charam e Colvin (*apud* MACMILLAN; TAMPONE, 2001). Na pesquisa, estima-se que em 70% dos casos a má-execução - isto é, fatores relacionados a não fazer, ser indeciso e não entregar conforme prometido - costuma ser o maior problema. Outro estudo citado por aqueles autores é o de Holman (*apud* MACMILLAN; TAMPONE, 2001), no qual se verifica que apesar de 80% dos diretores acreditarem possuir boas estratégias, apenas 14% afirmaram implantá-las de maneira satisfatória.

A visão de Hrebiniak (2005) segue a linha de pensamento de Macmillan e Tampone (2001), enfatizando que o problema do baixo desempenho não está no planejamento e sim na execução. Segundo o autor, é comum que as estratégias não sejam implantadas com sucesso, o que demonstra que é mais fácil elaborar a estratégia do que fazê-la funcionar.

Pioneiros na análise crítica do processo de implantação de políticas e programas públicos são os estudos de Bardach (1977) e Pressman e Wildavsky (1973). Estes últimos são críticos dos modelos de análise, nos quais prevalece nítida separação entre formulação e execução, mostrando os vários obstáculos que podem aparecer na operacionalização de programas, mesmo quando a decisão é tomada, como no caso apresentado em seu estudo, no nível central de governo. Já Bardach (1977), da mesma forma, ressalta a falta de controle sobre o processo de implantação por parte dos tomadores de decisões, fruto da

existência de demasiados elementos, nas mãos de atores com interesses diversos. Técnicos e burocratas interferem sempre nas concepções iniciais dos programas e políticas públicas e as barganhas e jogos políticos que caracterizam a implantação tendem a atrasar e, principalmente, alterar, ao longo do caminho, os resultados previstos.

Pressman e Wildavsky (1973) preconizam, assim, a relevância de se estudar e planejar a própria implantação, de forma a levar em conta atores e interesses. Bardach (1977), mais pessimista, defende o estudo e planejamento da implantação para que sejam criadas estratégias mais robustas, mas afirma que nunca haverá soluções "fechadas" e completas (p.6). Trata-se, para esses autores, de antecipar que imprevistos e mudanças necessariamente ocorrerão na execução de programas e políticas públicas e é nesse mesmo sentido que Majone e Wildavsky (*apud* PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973) sugerem que a implantação da estratégia deve ser concebida como evolução.

Essa dicotomia entre a técnica e a política é explorada também por Paes de Paula (2001). A autora destaca que, assim como no campo da gestão empresarial, em que a avaliação das consequências das decisões e práticas administrativas é hoje uma questão estratégica⁸, no campo da gestão pública a crise de governabilidade e credibilidade do Estado e a crescente conscientização popular abriram espaço para críticas ao seu caráter autoritário e centralizador. Isso, segundo a autora citando Mezzomo Keinert (2000), deslocou o referencial político do Estado para a sociedade civil, de modo que o conceito de público, que antes era sinônimo de estatal, ampliou-se, deixando de ser uma mera localização institucional para se constituir como um valor a ser socialmente construído.

Essa necessidade do debate social sobre as experiências em gestão acaba indo de encontro ao modelo burocrático de organização, no qual a participação, a iniciativa e a capacidade de inovar são exigidas dos funcionários, mas nas organizações burocráticas não se espera que a ação criadora e participativa seja uma conduta espontânea, e sim uma regra de comportamento, conforme Weber já previa (*apud* PAES DE PAULA, 2001, p.11).

Dessa forma, o modelo organizacional que serviu como fonte de inspiração para a administração pública gerencial, inclusive alimentando a perspectiva de se alcançar uma administração pública pós-burocrática (ABRUCIO, 1998), não rompe com o modelo burocrático de organização. Ao contrário, continua perpetuando a dominação burocrática a

⁸ Segundo Paes de Paula (2001), os clientes passaram a demandar seus direitos e a questionar os impactos sociais das ações das empresas por estarem mais conscientes de sua cidadania. Desta forma, atualmente a sobrevivência corporativa está diretamente relacionada a uma administração responsável.

partir de parâmetros flexíveis de gestão, sendo essa uma dominação mais eficiente que a rígida, pois se baseia no controle subjetivo e consentido dos dominados.

Por outro lado, pensar a estratégia em sentido amplo, levando em consideração as possibilidades de desenvolvimento das ações, pode ser uma solução ao problema do baixo desempenho na implantação. Segundo Cleland (2006), o planejamento estratégico deve lidar com a futuridade das decisões correntes, o que significa que o planejamento deve considerar as prováveis cadeias de consequências de causa e efeito, no tempo, relativas às decisões que estão sendo planejadas no momento. Destarte, esse processo de planejamento determina os cursos alternativos de ação que são possíveis para o futuro. Quando as escolhas são feitas entre essas alternativas, ele se torna a base para a seleção dos projetos⁹ – entendidos como esforços de implantação – mais apropriados entre o portfólio de projetos da organização. Ou, como defendem Schwarz, Amide e Pinho (2005), uma vez definida qual é a estratégia da organização, o próximo passo é entender e definir como implantá-la. Para isso, os autores levantam quatro pontos que devem ser considerados na fase do que eles chamam de “desdobramento”¹⁰:

- Qual é o modelo ideal de gestão, que permeia diferentes níveis organizacionais e que assegura a contribuição de todos com esse processo?
- Qual é a estrutura organizacional compatível e necessária para a implantação da nova estratégia?
- Quais são os papéis e as responsabilidades necessárias para administrar a implantação da estratégia e monitorar a evolução desse processo?
- Quais meios efetivos de comunicação asseguram a mobilização e o envolvimento contínuo de todos em direção à estratégia e visão de futuro?

Segundo Schwarz, Amide e Pinho (2005), as organizações que obtiveram sucesso na implantação de suas estratégias utilizaram o exercício de desdobramento como um passo fundamental na busca de resultados coerentes com os objetivos e metas estratégicas. Vale ressaltar que, para esses autores, o processo de desdobramento da estratégia depende de maneira crucial do entendimento do modelo de gestão da estratégia, ou seja, de como a

⁹ De acordo com o PMI (2004), um projeto é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo; esse esforço temporário, bem gerenciado, permite que a organização alcance alguns dos objetivos traçados em seu planejamento estratégico.

¹⁰ Entende-se como desdobramento da estratégia a compreensão dos aspectos críticos de implantação da estratégia na organização, quais os caminhos que deverão ser seguidos para a implantação da estratégia, além do entendimento do papel da estrutura organizacional nessa implantação (SCHWARZ; AMIDE; PINHO, 2005, p.16).

gestão da estratégia está inserida na agenda de gestão da organização. Dessa maneira, Schwarz, Amide e Pinho (2005) acreditam que a implantação da estratégia é viabilizada por meio do entendimento de como a estratégia deverá ser gerida, o que facilita a escolha da melhor abordagem e de qual será a ênfase no processo de desdobramento.

Grundy (1998), assim como Cleland (2006), acredita que o desdobramento da estratégia determina um portfólio de projetos que pode ser gerenciado por meio de técnicas de gerenciamento de portfólio. Segundo Grundy (1998), esse tipo de gerenciamento vem se tornando o foco de interesse de algumas organizações, que vislumbraram a possibilidade de utilizar o gerenciamento de projetos como um veículo de implantação da estratégia. Esse interesse resultou em um avanço significativo no entendimento de como a estratégia pode ser mais efetivamente implementada.

A observação de Grundy (1998) baseia-se no fato de que por muitos anos a implantação foi frequentemente vista como o “cemitério” da estratégia. Apesar de ser mencionada em todos os textos de gerenciamento da estratégia, ela raramente tem o papel de destaque de que necessita. Grundy (1998) destaca que o gerenciamento da estratégia necessita de uma mudança de paradigma, devendo passar de uma proporção de 90:10 para 50:50 no que se refere à preocupação com a formulação da estratégia em relação à sua implantação. No Brasil, o gerenciamento de projetos tem sido pouco contemplado como uma forma de se implementarem as estratégias das organizações. Este fato pode ser constatado pela ausência do tema nos anais dos encontros da ANPAD nos últimos seis anos¹¹.

De forma ainda mais acentuada que no setor privado, no setor público a utilização do gerenciamento de projetos como ferramenta de implantação da estratégia ainda é incipiente. Starling (1998) realça que um programa (ou um conjunto de projetos) é uma iniciativa organizacional com um objetivo e que, no governo, os órgãos públicos desenham programas para preencherem requisitos definidos em suas competências básicas, ou seja, que ajudem no alcance dos desejos das políticas públicas. No entanto, segundo Eyong e Spencer (1996), os desenhos dos programas governamentais são caracterizados frequentemente pela insuficiente análise racional, falhando por não anteciparem consequências indesejadas. Isso, segundo os autores, pode ser atribuído às pobres

¹¹ Levantamento realizado na pesquisa documental deste trabalho. Foram pesquisados os anais da ANPAD entre os anos de 2000-2005.

fundamentações sobre quais programas são construídos, às metas ambíguas, aos fracos conceitos operacionais e à ausência de preocupação com o desenho da implantação¹².

O caso de Minas Gerais é particularmente interessante nesse sentido, já que noções de competitividade e efetividade (e da necessidade de programas estratégicos de governo, tecnologias de gestão e ferramentas de implantação como o gerenciamento de projetos), mais comuns, principalmente no Brasil, no setor privado, vêm se consolidando entre os dirigentes do governo do estado.

No âmbito do “choque de gestão” mineiro, há previsão legal (Constituição Federal e Estadual) para os seguintes instrumentos de planejamento e orçamento¹³:

- Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) - particular a Minas Gerais: define a estratégia de longo prazo do governo (previsão para 20 anos). O PMDI é um dispositivo previsto apenas na Constituição Estadual¹⁴ e é o único instrumento de planejamento acrônico em sua previsão e sem vigência pré-determinada. Pode-se dizer que equivale à *formulação estratégica* ou plano estratégico¹⁵ das organizações privadas;
- Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG)¹⁶: desdobramento do PMDI para um período de quatro anos. O PPAG detalha os programas e ações que o governo implementará, com as previsões financeiras e de realização física;
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): que estabelece as orientações para elaboração dos orçamentos anuais;
- Lei Orçamentária Anual (LOA): detalhamento das previsões financeiras e físicas do PPAG para cada exercício, distribuindo os recursos estaduais entre os programas e ações que serão realizadas no ano corrente.

No entanto, segundo Guimarães e Almeida (2006), a existência desses instrumentos não impede a ocorrência de um lapso entre estratégia e desempenho no setor público. É

¹² Estes conceitos serão mais bem detalhados no capítulo 2.

¹³ O poder executivo propõe os instrumentos de planejamento e orçamento ao Legislativo (como previsto na Constituição Federal - 1988) - (BRASIL, 1988).

¹⁴ Previsto no artigo 231 da Constituição Estadual de Minas Gerais, promulgada em 1989 (MINAS GERAIS, 1989).

¹⁵ Apesar de ser pouco utilizado no setor público, o termo planejamento estratégico é visto neste trabalho como ferramenta que permite o cumprimento da missão do Estado. A partir do planejamento podem ser identificadas as demandas sociais existentes, as oportunidades e ameaças que estão direta ou indiretamente associadas ao desenvolvimento econômico e social da região. Tal planejamento permite ao futuro governante estabelecer o conjunto de diretrizes estratégicas que nortearão as ações, as políticas públicas e a gestão de seu governo.

¹⁶ No âmbito federal, este instrumento é conhecido apenas como PPA – Plano Plurianual.

possível que haja uma distância entre PMDI, PPAG, LDO, LOA e o que vem sendo realizado *de facto* pelo governo. Segundo esses autores, para evitar esse distanciamento, duas tecnologias têm sido empregadas na experiência de planejamento mineira: o duplo planejamento¹⁷ e a Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (GERAES)¹⁸, tendo esta última como função¹⁹, precisamente, o **gerenciamento** da carteira de **projetos** prioritários do governo, os chamados projetos estruturadores.

Diante do aparente sucesso na utilização das ferramentas que auxiliaram na concepção e no monitoramento da estratégia no estado de Minas Gerais, percebe-se a oportunidade de pesquisar o quão efetiva vem sendo a implantação da estratégia pelo governo. Esse contexto descrito oferece um interessante espaço para a exploração de questões que circundam uma pergunta central: **Ao comparar-se a execução orçamentária de projetos estruturadores e projetos não-estruturadores nas áreas de Agricultura e Defesa Social, é possível afirmar que a utilização das técnicas de gerenciamento de projetos auxiliou no sucesso da implantação da estratégia do governo de Minas Gerais e no alcance das metas propostas? Se a comparação apenas orçamentária não permitir que o gerenciamento de projetos auxilia na implantação da estratégia, qual a percepção dos envolvidos quanto à eficácia da ferramenta?**

Apesar desta pesquisa se focar na verificação dos impactos na utilização do gerenciamento de projetos como metodologia de implantação da estratégia, ela permitirá também, ao longo das análises, propor e responder a questões como:

- Que fatores podem ter auxiliado ou dificultado na implantação dos projetos de Segurança e Agricultura?
- Até que ponto o gerenciamento de projetos serve como ferramenta que complementa a implantação da estratégia e quais têm sido as alternativas encontradas e utilizadas pelo governo?
- Como essa ferramenta pode auxiliar outros governos a implementarem suas estratégias?
- Quais foram os fatores críticos de sucesso dessa iniciativa? Esses fatores podem ser confirmados pela literatura especializada?

¹⁷ O conceito de duplo planejamento (ou processo dual) faz referência ao trabalho do Professor Derek F. Abell. Nesta abordagem, 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 (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006).

¹⁸ Esses conceitos serão explorados no Capítulo 3.

¹⁹ Como exibido no endereço <http://www.geraes.mg.gov.br/objetivo.asp>

- E os beneficiários confirmam também o sucesso dessas iniciativas?

Apesar do significativo interesse no que diz respeito à implantação de estratégias, a maior parte das publicações ainda parece dar maior enfoque à sua concepção. Em considerável parte dos casos, foca-se em elementos distintos do processo de elaboração, sem que uma visão geral da fase de implantação seja oferecida.

Como destaca Cleland (2006), o planejamento de uma estratégia deve envolver as consequências futuras das decisões correntes, o que, segundo o autor, significa considerar as prováveis cadeias de consequências de causa e efeito, no tempo, das atuais decisões que estão sendo planejadas. Destarte, esse processo de planejamento determina os cursos alternativos de ações que são possíveis para o futuro; e quando as escolhas são feitas entre estas alternativas, o planejamento torna-se a base para a seleção dos projetos apropriados no portfólio de projetos da organização.

Dietrich e Lehtonen (2005) afirmam que projetos e seu gerenciamento servem como ferramentas primárias de uma organização para responder a mudanças e manter sua vantagem competitiva. Os autores defendem que projetos podem ser considerados blocos de construção no desenho e execução de futuras estratégias da organização.

Os projetos, ou como preferem Loureiro e Castro (2005), iniciativas estratégicas²⁰, são o conjunto de ações de impacto direto no posicionamento competitivo ou opção estratégica da organização. Além de tenderem a possuir caráter estruturante, inovador e (frequentemente) de longo prazo, os projetos são menos vinculados a condições conjunturais e são capazes de levar as organizações a um patamar diferenciado de desempenho.

Diante de tais perspectivas, uma pergunta que deve ser feita, de qualquer forma, é: como, então, avaliar o benefício e o impacto de um ou mais projetos, levando-se em conta seus aspectos tangíveis e intangíveis?

No campo da administração pública, Eyong e Spencer (1996) propõem dois níveis de análise. O primeiro trata do conjunto de projetos ou programas que objetivam um alvo em comum (na presente proposta de estudo, por exemplo, o objetivo que conecta os projetos à estratégia geral é a melhoria da qualidade de vida no estado de Minas Gerais). Os autores afirmam que o diagnóstico da efetividade dá-se apenas ao se analisarem os

²⁰ Segundo Loureiro e Castro (2005), as iniciativas têm características de projeto e, portanto, não há diferença conceitual entre iniciativa e projeto. Iniciativas ou projetos representam ações de intervenção não-repetitivas que estruturam ou modificam processos, competências, produtos e serviços.

programas como um grupo e não ao se considerarem programas de maneira isolada. O segundo nível de análise consistiria em focar ferramentas de ações governamentais - técnicas de intervenção social usadas em programas públicos específicos. Eyang e Spencer (1996) destacam que mais de uma ferramenta pode ser utilizada e que é útil examinar como cada uma funciona sozinha ou combinada com outras.

Os autores insistem, ainda, que a confiança pública no governo depende em grande parte da efetiva entrega de programas e que, apesar da aprovação e do financiamento da maior parte dos programas estarem inevitavelmente ligados a questões políticas, sua formulação deveria estar baseada em considerações racionais de necessidades públicas válidas. Nem mesmo considerações dessa natureza, no entanto, garantem o sucesso de programas. Como propõem autores como Matta e Ashkenas (2005), até mesmo bons projetos falham. Segundo eles, não é difícil entender por quê. Projetos complexos e de longo prazo são desenvolvidos habitualmente por uma série de equipes que trabalham em paralelo. Se os gerentes não conseguirem prever tudo o que pode ocorrer entre as etapas ou estabelecer canais de comunicação eficazes, os caminhos não poderão convergir de forma bem-sucedida no final, para que se atinja a meta.

A potencial contribuição desta pesquisa de aprimorar o conhecimento de ferramentas mais eficientes de gestão estratégica se fez particularmente importante por se tratar de uma análise de estratégias governamentais e por estar a análise inserida no contexto brasileiro. Como foi dito anteriormente, o gerenciamento de projetos ainda é pouco explorado como ferramenta de implantação no país. O fato se verifica de forma ainda mais evidente no que se refere à administração pública.

Segundo Fachin (no prelo), a análise da implantação tem dupla função, podendo apresentar benefícios práticos e teóricos. No que se refere a possíveis contribuições teóricas, este trabalho explora o que tem sido estudado sobre o tema em questão em outros países e, principalmente, como o assunto tem sido tratado no meio acadêmico, abrindo possibilidades de debate no cenário local. Quanto às contribuições empíricas, uma análise da aplicação do gerenciamento de projetos e dos métodos que o acompanham pode aumentar a probabilidade de sucesso de ações governamentais e levar à identificação de boas práticas para reprodução e difusão de experiências, assim como pode prevenir o fracasso das ações governamentais e induzir à revisão de possíveis aspectos problemáticos.

No âmbito brasileiro, em particular, em que graves restrições fiscais, juntamente com as demandas de desenvolvimento, requerem um Estado eficiente, competitivo e capaz

de apresentar resultados, a identificação de pontos fortes e fracos em novas metodologias de implantação de estratégias de governo se faz fundamental.

Diante do exposto, este trabalho tem por objetivo geral verificar impactos do gerenciamento de projetos sobre a implantação da estratégia governamental no estado de Minas Gerais nas áreas de Segurança e Agricultura e quais foram os fatores comuns associados ao sucesso ou ao insucesso para a utilização dessa ferramenta. Já os objetivos específicos podem ser enunciados da seguinte maneira:

- Identificar, por meio de entrevistas com atores-chave, algumas das barreiras que as organizações públicas estudadas enfrentam quando da implantação da estratégia.
- Identificar, a partir de entrevistas, os principais dificultadores/facilitadores encontrados pelos gerentes/membros de equipe dos projetos estudados, na condução do processo de implantação da estratégia governamental.
- Levantar as vantagens e desvantagens na utilização da metodologia de gerenciamento de projetos como ferramenta para implantação da estratégia em comparação com a condução dos demais projetos de governo.
- Conferir como o gerenciamento de projetos pode auxiliar as organizações públicas no cumprimento de suas metas e objetivos.

Pretende-se, portanto, analisar a implantação da estratégia de governo ou, como destaca Fachin (no prelo), realizar uma estimativa de quanto se conseguiu alcançar de certo objetivo de política, verificando-se as razões que explicam a realização, não-realização ou distorção dos objetivos originais, bem como uma avaliação dos efeitos inesperados (ou não pretendidos) de determinada política.

Fachin (no prelo) descreve que existem três fatores que respondem pelo ressurgimento da preocupação com a análise de implantação de políticas e programas públicos, sugeridos também por autores como Bardach (1977) e Pressman e Wildavsky (1973):

- complexidade de quase qualquer implantação de política pública;
- constatação de que os processos de implantação de política pública são dominados especialmente por burocratas e por conflitos entre estes e o governo local, além de estarem sempre influenciados por forças externas e por clientes;

- a descoberta de que a principal causa dos fracassos em termos de implantação de programas governamentais pode ser encontrada na natureza complexa e politizada dos processos de implantação.

Segundo Fachin (no prelo), a análise da implantação passa a ter, então, dupla função:

- Prática: útil para os tomadores de decisão por iluminar os fatores e forças que favorecem e inibem o sucesso de políticas específicas. A análise fornece, assim, um elemento essencial de “aprendizagem organizacional” (ARGYRIS; SCHÖN, *apud* FACHIN, no prelo), tanto no sentido de correção de erros na implantação como na formulação de estratégias mais efetivas de implantação e, se necessário, na reformulação de objetivos de política.
- Teórica: na identificação de fatores de consecução ou de fracasso, a análise de implantação ajuda a compreender um subsistema social específico e o relacionamento dos vários componentes entre si e com as forças externas ao sistema.

Por fim, cabe ponderar sobre como foi realizada a escolha das duas áreas estudadas. Definiu-se as áreas de Segurança Pública e Agricultura por 2 motivos:

- Acesso facilitado aos três grupos estudados: por termos acesso ao gerente do projeto, à equipe e a um stakeholder relevante;
- Diferença não muito significativa na execução financeira entre projetos estruturadores e não estruturadores: Segundo Poister e Streib (2005), a influência da estratégia na alocação de recursos é um fator importante na avaliação de programas públicos, no entanto, no caso de ambos a diferença entre o estratégico e o não estratégico não era significativa, conforme demosntramos na TAB. 1. Este fato nos chamou a atenção por conciliar o acesso aos atores importantes com a curiosidade por entender como a estratégia era gerida nestas duas áreas

O capítulo 2 dedica-se a revisar a literatura pertinente ao tema deste trabalho.

2 PLANEJAMENTO E IMPLANTAÇÃO DE ESTRATÉGIAS GOVERNAMENTAIS NO BRASIL E EM MINAS GERAIS

O uso de ferramentas de gestão ainda é relativamente novo no Brasil. Essa situação se faz sentir de forma particularmente relevante no âmbito da administração pública, cujos modelos e parâmetros organizacionais vêm se desenvolvendo de forma mais lenta do que na iniciativa privada, adaptando-se aos poucos à realidade da administração pública. Um breve histórico da evolução mais recente de modelos e ferramentas gerenciais na administração pública brasileira permite contextualizar e compreender melhor a experiência de Minas Gerais, objeto deste trabalho.

2.1 Planejamento governamental no Brasil

Ao se pensar o planejamento governamental como base para a melhoria do desempenho e do atendimento das necessidades de um país, é necessário que se analisem esses processos ao longo de sua história recente. Para isso, descrevem-se as reformas administrativas no Brasil, iniciando-se por dois momentos relevantes (as reformas de 1936 e 1967), que definiram o modelo atual de planejamento brasileiro para, em seguida, tecer reflexões sobre o que acontece hoje em Minas Gerais.

A maior parte dos autores define reforma administrativa como a iniciativa de inovações e mudanças no sistema organizacional do Estado, de forma contínua e sistemática. Para Sônia Fleury, por exemplo:

[...] as reformas não são apenas uma necessidade técnico-administrativa, mas um reordenamento das relações de poder, indicando a existência de uma nova correlação de forças, decorrente de alterações provocadas por mudanças nos contextos internacional e nacional. [...] Trata-se de um processo de alteração profunda do pacto de dominação, capaz de reconstruir as relações de poder baseadas em uma nova hegemonia (FLEURY, 1997).

No Brasil, as origens do planejamento governamental datam do século XIX, sobretudo a partir de 1890 (MACIEL, 1989). Nesse período, o governo da chamada República Velha ou República Agrária institucionalizou um plano geral, conhecido como Plano de Viação, que representou os primeiros passos rumo à sistematização da coordenação das contas públicas no país. Posteriormente, em função dos desequilíbrios das

contas públicas, o governo criou o Plano de Recuperação Econômico-Financeira, coordenado pelo então Ministro da Fazenda Joaquim Murinho (SOUZA, 2004).

Os últimos anos da República Velha foram marcados pelo favorecimento dos produtores de café, que se encontravam em crise pela retração do consumo na Europa causada pela Primeira Guerra Mundial. Pode-se dizer que o planejamento, naquele período, foi mais guiado por interesses particulares que por interesses públicos em geral, já que ocorria uma nítida distribuição desequilibrada dos recursos públicos entre os setores produtivos²¹.

Somente a partir do advento do Estado Novo, nos anos 30, é que o Brasil ingressou sistematicamente na adoção e concepção de planejamento governamental (MACIEL, 1989).

A Reforma Burocrática do governo Getúlio Vargas foi promovida por Maurício Nabuco e Luís Simão Lopes e teve caráter eminentemente intervencionista, com a assunção do papel regulamentador e disciplinador do Estado em relação aos mecanismos de mercado (BARRETO, 2000).

Alguns autores do período, como Azevedo Amaral, Oliveira Vianna e Francisco Campos (BARRETO, 2000), ressaltavam a necessidade de construção de um novo Estado a partir da constatação da polaridade “país legal/país real”, ou seja, do abismo que percebiam entre as instituições políticas e as condições reais do país. Desta forma, defendiam que o Estado Liberal seria incapaz de enfrentar com competência os novos problemas com que se deparava o país e só mesmo um Estado forte e intervencionista estaria apto a assumir as tarefas que se impunham para a sua industrialização. Identificado o liberalismo com o atraso da velha ordem agrário-exportadora, estabeleceu-se sem dificuldade a hegemonia do pensamento autoritário: a nova ordem a ser construída exigia um Estado forte, centralizador, que a organizasse “de cima” (BARRETO, 2000).

No nacionalismo brasileiro dos anos 30 não predominavam os princípios democráticos. Naquela época, a reflexão política *stricto sensu* era ainda muito precária e havia clara predominância dos temas econômicos no debate político. Em consonância, o nacionalismo era econômico e suas motivações prendiam-se muito mais às razões do que se entendia como Estado e à construção de uma economia forte que pudesse deixar de ser “reflexa” para ser “autônoma” (BARRETO, 2000).

²¹ A crise de 1929 viria a colocar o setor cafeeiro, de toda forma, em dificuldades devido ao excesso de estoques (COSTA, 1999).

Nesse primeiro momento de adoção de planejamento pela administração pública brasileira, coube ao Estado o papel de principal indutor e condutor da atividade de planejamento econômico, assim como à burocracia estatal o papel de implantadora das ações governamentais, o que prevalece até os dias atuais.

Durante o primeiro governo Vargas (1930-45), foi feita uma reforma que adotava modelos prescritos em teorias administrativas então predominantes nos países mais desenvolvidos, especialmente Estados Unidos, Inglaterra e França. A reforma iniciou-se em 1936, com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, e consolidou-se com sua transformação, em 1938, em Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão central, formulador e executor, que consagrou no país os princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica (BRESSER PEREIRA, 1998a).

A burocratização da administração pública tinha como objetivo compatibilizar a estrutura básica do aparelho administrativo do Estado com o modelo intervencionista que se instituía a fim de proporcionar racionalização e eficiência à administração pública - fatores indispensáveis para um Estado que quer intervir em todos os setores da vida nacional, inclusive o econômico (ANDRADE, 1950).

Esse período foi caracterizado pela perda da autonomia dos estados-membros e pela forte centralização do poder e das competências no nível federal - ao qual coube legislar sobre direito processual, registros públicos e juntas comerciais, regulação e processo eleitoral, provimento de cargos públicos, exercício de profissões liberais, indulto e comutação de penas, etc. Órgãos públicos foram criados e reformados, além de empresas e órgãos reguladores também ligados ao Executivo Federal, para efetivar a intervenção estatal na economia.

A expansão empresarial do Estado foi marcada pela criação de empresas estatais (administração indireta), tais como: Instituto de Resseguros do Brasil (1939); Companhia Siderúrgica Nacional (1941), Companhia Docas da Bahia (1941), Companhia Vale do Rio Doce (1942), Companhia de Aço e Ferro Vitória (1943), Fábrica Nacional de Motores (1943), Companhia Nacional Álcalis (1943), Companhia Itabira de Produtores de Aço (1944) e Companhia Hidrelétrica do São Francisco (1945). Pode-se destacar, por oportuno, a criação de alguns órgãos formuladores de políticas públicas, quais sejam: associações dos interesses de grupos econômicos privados (agrários e industriais); Conselho Nacional do Café (1931), Conselho Federal de Comércio Exterior (1934), Conselho Nacional de Petróleo (1938), Conselho de Águas e Energia Elétrica (1939), Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1943) e Comissão de Planejamento Econômico (1944).

A Reforma Burocrática trouxe ideias e práticas modernizadoras. Na administração de pessoal adotou-se o sistema de mérito para ingresso e promoção no serviço público, além da institucionalização do treinamento e aperfeiçoamento dos funcionários públicos. Na administração orçamentária tomou-se a concepção do orçamento como plano de trabalho e administração. A administração de material, por sua vez, prezou-se pela simplificação, padronização e racionalização.

Bresser Pereira (1998b) ressalta que, nesse momento histórico, tem-se “um primeiro sinal de administração pública gerencial, com a criação da primeira autarquia” como uma tentativa de descentralização. O DASP foi criado pelo Decreto-lei 579, de junho de 1938 (BRASIL, 1938). Tratava-se, essencialmente, de um órgão central de pessoal, material, orçamento, organização e métodos, que tinha como funções primordiais: preparar o orçamento anual; fazer cumprir a norma constitucional da proibição do acúmulo de cargos públicos; aperfeiçoar a técnica de elaboração orçamentária; implementar novas diretrizes (profissionalização, carreiras, meritocracia); supervisionar a administração pública e formar os administradores públicos do primeiro escalão, além de fixar o orçamento nacional.

Como resultados positivos trazidos pela instituição do DASP, podem-se mencionar: a melhoria da qualificação dos funcionários públicos (sistema de ingresso competitivo no serviço público, promoção por merecimento, programas de treinamento de funcionários, regulamentação da legislação de pessoal); a institucionalização da função orçamentária, que se transforma em uma atividade formal e permanente; e a simplificação, padronização e aquisição racional do material destinado ao uso do governo (WAHRLICH, 1974).

Entretanto, o DASP nunca esteve imune às conveniências dos regimes a que serviu, convivendo com uma dicotomia intrínseca: os valores de uma administração racional e técnica *versus* interesses políticos. De um lado, tinha-se uma administração pública formalmente organizada segundo os padrões do DASP e, de outro, uma administração pública “funcional” adaptada às condições políticas. Os altos administradores seguiam as normas burocráticas, enquanto os escalões inferiores foram deixados ao critério clientelista de recrutamento e à manipulação populista dos recursos públicos. Esse cenário era tão evidente que, a título de exemplo, em 1963 a porcentagem de funcionários admitidos por concurso público deveria ser 75%, mas, na prática, não superou os 17,8% (WAHRLICH, 1974).

A ambiguidade na estrutura do Estado Burocrático era demarcada pela criação, na administração direta, de um aparelho burocrático, rígido e baseado em procedimentos, ao

mesmo tempo em que foram criados espaços para a inserção direta de interesses – expressão institucional do clientelismo. Assim, o Estado Burocrático, criado para combater o “patrimonialismo” e o “coronelismo”, deu lugar ao clientelismo e Getúlio Vargas acabou sendo percebido como o “grande coronel nacional” ou o “pai dos pobres” (WAHRLICH, 1983).

De toda forma, a ênfase exagerada no controle, a forte centralização no DASP, a estrita observância de “normas gerais e inflexíveis” fizeram com que o traço marcante da burocracia clássica prevalecesse por muitos anos, pelo menos formalmente, na administração pública brasileira (BRESSER PEREIRA, 1998b).

Com a queda de Vargas, em outubro de 1945, o DASP passou por profundo processo de reestruturação, que resultou no seu parcial esvaziamento. A partir de então, suas funções assumiram caráter de assessoria, exceto no tocante à seleção e aperfeiçoamento de pessoal, área em que se manteve como órgão executor.

No interregno democrático (1945-1964), não houve espaço para a defesa de projetos autoritários sobre certa continuidade institucional entre o período do Estado Novo e o período democrático: as instituições corporativo-estatais combinaram-se às instituições liberal-democráticas e o poder de decisão permaneceu centralizado nas mãos da burocracia estatal, sendo exercido com grande autonomia em relação aos partidos políticos. Não obstante, houve também, no período, a ampliação dos direitos políticos às camadas populares e as eleições se tornaram progressivamente mais competitivas (BARRETO, 2000).

Em seu segundo governo (1951-1954), o Presidente Getúlio Vargas encontrou um país formalmente democratizado e permeado pelos interesses dos grandes capitalistas e das elites nacionais e internacionais, além de uma política econômica mais liberalizante (IANNI, 1986).

A burguesia industrial demandava do Estado políticas e articulações que viessem ao encontro de suas aspirações de produção e consumo. Do ponto de vista político-ideológico, a tônica do governo nesse período foi combater o que era chamado de “entreguismo” da nação aos capitalistas nacionais e internacionais (SOUZA, 2004). Para tanto, realizaram-se algumas iniciativas de planejamento, como o Plano Nacional de Reparcelamento Econômico, ou Plano Láfer, anunciado em 1951 juntamente com a criação de um Fundo de Reparcelamento Econômico para financiar iniciativas público-privadas e, principalmente, a criação de agências de fomento como o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, além da Petróleo Brasileiro (PETROBRAS), Banco do Nordeste

Brasileiro (BNB), Banco da Amazônia S/A. (BASA), Banco de Desenvolvimento do Sul, Centrais Elétricas Brasileiras S/A. (Eletrobrás), todos encarregados de promover o crescimento nos setores de infra-estrutura e obras públicas, viabilizando, assim, o desenvolvimento econômico do país (IANNI, 1986).

Cabe ressaltar que, apesar do forte discurso ideológico nacionalista do governo Vargas, que apelava para a autonomia e a independência econômica do país, não havia real suposição de fechamento para o mundo exterior. Barreto (2000) afirma, nesse sentido, que o nacionalismo característico dos anos 50 tende a ser reduzido, pelos críticos, à sua mínima expressão, a uma caricatura. Faz parte dessa caricaturização imaginar que os nacionalistas de então sonhavam com um país isolado e autossuficiente. Exemplo disso, segundo a autora, é a seguinte afirmação de Bresser Pereira:

A política do interesse nacional contrasta com a velha política nacionalista latino-americana, que se baseava em uma atitude indiscriminadamente contrária ao estrangeiro. O objetivo dos nacionalistas era proteger-se contra o imperialismo, em vez de negociar com os países mais desenvolvidos, tendo como critério o interesse nacional (BRESSER PEREIRA *apud* BARRETO, 2000, p.174, grifo nosso).

O suicídio, em 1954, do Presidente Getúlio Vargas, que se encontrava numa situação de grande fragilidade política e enfrentava dificuldades para levar adiante seu plano político-econômico em pleno regime democrático, provocou grave crise institucional, mergulhando o país em grandes dificuldades e dilemas institucionais (SOUZA, 2004). Nesse período, nota-se, sobre o planejamento governamental, que, apesar das intenções de Vargas de realizar políticas nacionalistas de defesa dos interesses nacionais, o governo não conseguiu retomar as condições político-econômicas que pudessem tirar o Brasil da situação de transição, ou seja, de país com características predominantemente agrárias para outro, moderno, industrial e inserido na economia capitalista mundial (SOUZA, 2004).

Já o Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek para o período entre 1956 e 1961 caracterizou-se pela articulação entre o capital privado nacional, o capital estrangeiro e o Estado no processo de industrialização (KON *apud* SOUZA, 1984). Essa liberdade em relação ao capital estrangeiro não implica recuo da atuação do Estado. No período JK, o Estado aumentou consideravelmente sua intervenção nos negócios econômicos. Sua estratégia era, a partir de investimentos em setores de infra-estrutura, criar condições favoráveis ao crescimento dos investimentos privados. O Estado não deveria concorrer com a iniciativa privada, mas estimulá-la. A ele caberia a função de

planejar e coordenar o desenvolvimento da nação. O tratamento mais liberal dado ao capital estrangeiro faria com que o quinquênio juscelinista passasse a ser visto mais como desenvolvimentista do que nacionalista (BARRETO, 2000).

O Plano de Metas havia sido estruturado para atacar pontos de estrangulamento da economia brasileira, viabilizando investimentos em infra-estrutura (setor não atrativo aos investimentos do setor privado à época) por parte do Estado e expandindo o setor de indústria de base – automotivo, indústria pesada e de material elétrico – para dar condições de criação, instalação e consolidação do parque industrial nacional (LÁFER, 1987).

O Plano de Metas, apesar de seu grande sucesso econômico, apresentava algumas debilidades/dificuldades administrativas, tais como a ausência de integração entre as áreas executiva e financeira do Plano; a manipulação de alguns instrumentos de política econômica sem lógica racional que estruturasse as atividades necessárias para o atendimento das pressões sociais e as exigências técnicas do programa; e a carência de reforma administrativa coerente que ajustasse a administração pública federal, o Estado e os objetivos do plano (SOUZA, 1984).

Em 1956, foram instituídas uma comissão especial para realizar estudos de reforma administrativa – a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos – e uma Comissão de Simplificação Burocrática. Estas, porém, não chegaram a ter impacto efetivo sobre a administração (BRESSER PEREIRA, 1998b).

Dessa forma, é possível afirmar que o Plano de Metas traduziu, como planejamento governamental, os interesses das elites nacionais e internacionais capitalistas de viabilizar no Brasil a consolidação de um modelo de crescimento econômico capitalista dinâmico, a partir da intervenção do Estado como grande mentor do desenvolvimento econômico e social (LÁFER, 1987).

A reforma administrativa de 1967, realizada por meio do Decreto-Lei nº 200 (BRASIL, 1967), reconheceu na administração pública burocrática um empecilho ao desenvolvimento econômico do país e procurou substituí-la por uma “administração para o desenvolvimento” (BRESSER PEREIRA, 1998c).

Na ditadura militar prevaleceu o modelo de desenvolvimento (influenciado pelas teorias da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL) de substituição de importações, cujo pressuposto era o de que a aceleração do desenvolvimento econômico surgiria de uma política deliberada, baseada na intervenção do Estado (empresário e provedor direto) a fim de alcançar as finalidades econômicas e

sociais previstas. Esse período caracterizou-se pela predominância de forte cultura burocrática mesclada a uma, ainda presente, cultura patrimonialista (DIAS, 1969).

A Reforma da Modernização, como também ficou conhecida, adotou os propósitos de superar as limitações da reforma burocrática (disfuncionalidades causadas pelo excesso e rigidez) e de dotar a administração pública de capacidade de implementar o modelo de desenvolvimento (administração para o desenvolvimento). Para tanto, tinha como princípios a descentralização, o fortalecimento do planejamento governamental e a autonomia para a administração indireta.

Dois grandes marcos normativos desse período foram a edição da Lei nº 4.320, de 17.03.64 (BRASIL, 1964), que dispõe sobre elaboração do orçamento (que continua vigente até os dias atuais), e do Decreto-Lei nº 200 de 25.02.67. O DL nº 200, que ainda vigora com adaptações pontuais, dispôs sobre a organização da administração federal e estabeleceu diretrizes para a Reforma Administrativa.

O Decreto-Lei nº 200 tem como princípios fundamentais o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competências e o controle. Preconiza a expansão das empresas estatais bem como de órgãos independentes (fundações públicas) e semi-independentes (autarquias), destaca a necessidade de fortalecimento e expansão do sistema de mérito e provê as diretrizes gerais para um novo plano de cargos. Além disso, atribui ao Poder Executivo a competência para se auto-organizar por decreto e fixa o tripé: planejamento *versus* orçamento-programa *versus* programação financeira de desembolso - o que permitiu ao governo, pela primeira vez, uma organização mais efetiva entre os recursos arrecadados e a efetivação das políticas de governo.

Bresser Pereira (1998b, p.169,170) comenta que o Decreto-Lei nº 200 resume-se, em linhas gerais, aos seguintes princípios e características:

- Cinco “princípios fundamentais da reforma”: planejamento (que constitui o princípio dominante, voltado para o desenvolvimento econômico-social e a Segurança Nacional), descentralização (da execução das atividades programadas), delegação de competência (instrumento de descentralização administrativa), coordenação (especialmente na execução dos planos e programas da administração) e controle;
- o planejamento para o desenvolvimento implicava, então, a expansão das empresas estatais (sociedades de economia mista e empresas públicas), enquanto a descentralização levava à disseminação dos órgãos dotados de ampla autonomia

administrativa (fundações públicas de direito privado criadas pelo Estado) e semi-independente (autarquias);

- a delegação de competência e autoridade requeria o fortalecimento e expansão do sistema de mérito, sobre o qual se estabeleciam diversas regras;
- nas disposições referentes ao pessoal civil foram estabelecidas diretrizes gerais para um novo Plano de Classificação de Cargos;
- quanto aos ministérios e respectivas áreas de competência, houve o reagrupamento de departamentos, divisões e serviços em 16 ministérios.

Entendia-se que a centralização dos poderes na União em detrimento dos estados exacerbava sua competência constitucional, promovendo forte ingerência no nível local – em que a União não possuía a percepção do que de fato é necessário. Diante disso, proclamou-se o primado da celebração de convênios com os estados e municípios, uma vez que estes teriam condições de atender às demandas mais proximamente, com o repasse de verbas dentro de programas elaborados pelo Governo Federal que, nesses casos, exerceria somente a fiscalização (DIAS, 1969).

Ademais, a fim de promover a melhoria da técnica legislativa de forma a restringir o conteúdo da norma à competência da lei, sem invadir o espaço de regulamentação, próprio do Executivo, fixou-se o entendimento - predominante até os dias atuais - de que cabe ao Legislativo legislar e ao Executivo regulamentar.

Outro aspecto marcante da Reforma Desenvolvimentista foi a descentralização para a administração indireta, o que viabilizou o projeto de industrialização com base em grandes empresas estatais de infra-estrutura e serviços públicos. A ênfase dada à descentralização mediante autonomia da administração indireta foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática.

Além disso, instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle de resultados. Por meio da flexibilização administrativa, buscava-se mais eficiência nas atividades econômicas do Estado e se fortalecia a aliança política entre a alta tecnoburocracia estatal, civil e militar e a classe empresarial (BRESSER PEREIRA, 1998b, p.172).

A partir da década de 1970, o regime militar adotou a estratégia de crescimento e desenvolvimento econômico caracterizada pela formulação e implantação dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), que vigoraram no país até meados da década de 1980. Entre 1970 e o governo de José Sarney (da Nova República), em 1985, houve PNDs

I, II, III e o período ficou conhecido como a Era dos PNDs. De fato, o planejamento, durante os governos militares, tornou-se paradigmático para o Brasil, na medida em que se concebia a necessidade de se preparar o país para o crescimento e o desenvolvimento econômico (à custa de um processo inflacionário - metas de inflação - e uma crise de débitos que perdurou no país até o início dos anos 90) - o seu “salto para a modernidade” - amparados na ideologia de Segurança Nacional (SOUZA, 2004).

A Reforma Desenvolvimentista teve o mérito de promover considerável contenção de gastos, a descentralização da execução dentro da administração federal e transferência de tarefas de sentido local para os estados e municípios e a criação de novas e mais racionais estruturas para diversos ministérios e seus órgãos componentes (REZENDE, 2002).

Entretanto, a concessão de autonomia e flexibilidade sem fortalecimento, na prática, do controle por resultados foi problemática. Desvirtuou-se, por exemplo, em muitos casos, a função dos órgãos da administração indireta com a criação de falsas autarquias, fundações e empresas com a finalidade – única – de flexibilizar atividades dos ministérios, notadamente nas áreas de contratação de pessoal e compras. Como consequência, o conceito foi gradativamente abandonado (queimou-se o conceito e não o mau uso do mesmo), voltando a prevalecer o espírito centralizador na administração pública brasileira, em meio a outras ondas descentralizadoras.

Mais importante, a concepção sistêmica (planejamento, orçamento, logística e finanças) nunca funcionou efetivamente, devido à existência latente de conflitos entre órgãos centrais e órgãos setoriais (DIAS, 1969).

2.1.1 A crise do Estado e a reforma gerencial

O período de transição da reconstituição democrática – caracterizado pela reposição ao poder de governos civis após duas décadas de ditadura militar – foi marcado, no que diz respeito à administração pública, pela continuidade do *status quo* e reafirmou mecanismos institucionais precedentes que resguardavam a hipertrofia do Executivo. O cenário político configurava um estado em crise, em que se conflitava a hiperatividade decisória com a fraca capacidade de implantação das políticas formuladas (DINIZ, 1985).

[...] se a proposta de um Estado mínimo não é realista, e se o fator básico subjacente à crise econômica é a crise do Estado, a conclusão só pode ser uma: a solução não é provocar o definhamento do Estado, mas reconstruí-lo, reformá-lo (PEREIRA *apud* AVEZANI, 2004).

Bresser Pereira, notório refratário à Constituição de 1988, entende que a Constituinte de 1988 - encabeçada por “partidos democráticos, mas populistas” (BRESSER PEREIRA, 1998c, p.173) - não percebeu que as formas mais descentralizadas e flexíveis de administração, que o Decreto-Lei nº 200 havia consagrado, eram uma resposta à necessidade de o Estado administrar com eficiência as empresas e os serviços sociais. Assim, “decidiram completar a Reforma Burocrática e a ela se ater, em vez de pensar nos princípios da administração pública gerencial, que estava sendo implantada em alguns países do primeiro mundo” (BRESSER PEREIRA, 1998c, p.175).

Para o citado autor, o posicionamento de que era preciso mudar funções do Estado (reformá-lo e introduzir o gerencialismo) só viria a partir da década de 90 (com a introdução dos conceitos de neoliberalismo) no governo Fernando Henrique Cardoso, com Bresser Pereira, quando então ministro (1995-1999), que consolidou o Plano Diretor da Reforma de Estado (PDRE), publicado em 1995. Para esse teórico, o diagnóstico da crise econômica dos anos 70/80 como uma crise do Estado deixava implícito que, no capitalismo, o Estado deveria assumir funções complementares às do mercado, deixando de ser o principal interventor na política econômica e passando a exercer sua função reguladora.

A fim de recuperar as distorções promovidas pela exarcebação da burocracia (sobreposição dos fins pelos meios, a rígida hierarquia e cadeia de comando, o formalismo exacerbado, entre outros), a introdução dos conceitos de gerencialismo no PDRE adotou, segundo Abrúcio e Costa (1999), o foco na eficiência, com as seguintes estratégias para o alcance de tal meta:

- A adoção de instrumentos de racionalização orçamentária, no intuito de possibilitar o cotejo de custos e resultados dos programas governamentais, dando mais consciência ao gestor público;
- utilização de instrumentos de avaliação de desempenho individual e organizacional, por meio de técnicas de avaliação por objetivos, os quais traduziriam a lógica de mercado para o interior do setor público;
- desconcentração de poder, delegando autoridade aos órgãos e agências a partir da definição dos objetivos específicos, na tentativa de estimular o acúmulo de

qualidades gerenciais pelos servidores por meio da concessão de maior autonomia na busca de resultados.

A administração pública gerencial procura flexibilizar procedimentos, conferindo autonomia ao gestor público e incentivando qualidades como criatividade e inovação, na medida em que se atribui ao servidor algum grau de confiabilidade. Os controles, nesse paradigma, se assentam nos resultados, com o foco deslocado para o cidadão e não em regras que delimitam processos, à proporção que estas “podem ter sido [necessárias] quando predominavam os valores patrimonialistas, mas não o são agora, quando se rejeita universalmente que se confundam os patrimônios público e privado” (BRESSER PEREIRA, 1998c).

Dessa maneira, para o cumprimento de seus propósitos, a administração pública gerencial utiliza-se de alguns instrumentos, quais sejam: avaliações de desempenho, institucionais e individuais; terceirizações; concessões de autonomia ao agente público, por meio da delegação e desconcentração de poder; separação entre formulação e execução de políticas públicas; descentralização, sob o princípio do controle social do gasto público; entre outros (AVEZANI, 2004, p.71-72). Entretanto, o desenvolvimento do modelo gerencial não saiu ileso a questionamentos.

Alguns teóricos (ABRÚCIO, 1998; BRESSER PEREIRA, 1998c) defendem que uma das falhas desse paradigma reside na crença de que a administração pública se reveste de neutralidade, desconsiderando sua interface com a esfera política. Tal modelo, ao se voltar para quesitos como qualidade, legitimidade e introdução do princípio único da eficiência, descaracterizaria a própria razão de ser do Estado, ignorando um aspecto fundamental do setor público, qual seja, a política e seu caráter eminentemente valorativo. Concordantemente, Bardach (1977) lembrava que as partes estão sempre nas mãos de atores com interesses divergentes e quase sempre independentes uns dos outros, o que leva a um jogo de interesses, persuasão e barganha, tornando o processo de implantação inevitavelmente político.

A administração pública gerencial, no Brasil, veio acompanhada da implantação da agenda neoliberal, que aponta na direção das chamadas reformas estruturais e/ou ajustes estruturais, como o redimensionamento do papel do Estado e de seu caráter de intervenção no setor público; a reforma fiscal e tributária, com o objetivo de equilibrar as contas públicas; a reforma administrativa, tornando o serviço público mais eficiente; e mais eficiência das políticas públicas e sociais (SOUZA, 2004).

Essa agenda neoliberal, tendo como base as privatizações de empresas públicas, tinha como característica preparar o país para viabilizar um modelo de capitalismo globalizado, centrado nos mercados e com uma estabilidade monetária condizente com os interesses dos mercados financeiros mais desenvolvidos (SOUZA, 2004).

Enquanto o foco é em eficiência e estabilidade (o que garante posicionamento frente aos mercados internacionais), há também pouca preocupação com a nação e, portanto, em se estabelecer um plano sistemático de desenvolvimento, isso principalmente na chamada “primeira geração” de reformas estruturais. A reforma gerencial não foi implementada de forma sistemática no Brasil. Segundo Bresser Pereira (1998b), como foi dito anteriormente, houve mais tendência a partir da Constituição de 1988, a se optar por completar a Reforma Burocrática.

Nessa “nova geração” de reformas administrativas no setor público, o modelo convencional de reformas (como visto nos itens anteriores) foi mais abrangente, impositivo e centrado no combate à burocracia e na criação de novas leis e regulamentos. As soluções propostas e as intervenções realizadas até então foram insuficientes para a solução dos complexos e diversos problemas e desafios com os quais se defrontavam nossos governos. Segundo tal concepção, a revitalização do setor público, em face das novas e crescentes demandas da sociedade e ao **novo padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade**, exigia um novo paradigma de mudança. Esse paradigma traduz-se, no quadro administrativo, com a estratégia denominada “reinvenção do governo”, termo cunhado por Osborne e Gaebler (1994), que focaliza a introdução do espírito empreendedor no setor público.

Segundo Melo Neto (1995), esse termo chegou ao Brasil sob a denominação de “reengenharia do setor público” ou o “paradigma do empreendedor”. Esse autor destaca que o paradigma do Estado empreendedor veio substituir o paradigma do Estado burocrático, baseado nos modelos e teorias como as de Fayol, Taylor e Max Weber, e centrado nos conceitos de departamentalização, hierarquia, divisão do trabalho, especialização, normas e procedimentos racionais, entre outros.

O relatório de Al Gore (1993) “Da burocracia aos resultados: criando um Governo que trabalha melhor e custa menos”, publicado em setembro de 1993, resumiu as bases conceituais e trouxe ao conhecimento do grande público fatos que exigiam um novo paradigma de ação governamental. Segundo Melo Neto (1995), esse trabalho marca o surgimento de um novo paradigma, centrado em resultados que traduzem as principais demandas de serviços públicos por parte da população, sobretudo as dos segmentos mais

carentes de políticas públicas; modelos e práticas de gestão públicas capazes de dotar o Estado de flexibilidade; inovação e rapidez em suas ações e propósitos. Esta é, segundo Melo Neto (1995), a essência do que se chama Estado Empreendedor.

Vale, portanto, ressaltar as principais características do “paradigma do empreendedor” levantadas por Osborne e Gaebler (1994):

- **Abandono das formas burocráticas tradicionais** dos sistemas de autoridade hierárquica com ênfase na hierarquização, departamentalização e alcance de controle, em favor de um **enfoque de processos e serviços multifuncionais**, baseado em equipes de trabalho;
- substituição da **ênfase nas tarefas e responsabilidades funcionais** por um **modelo de integração multifuncional**, centrado no conceito de processos;
- eliminação da **centralização excessiva nos altos escalões do governo e adoção de práticas de descentralização e desconcentração de serviços** para os níveis decisórios e níveis de governo mais próximos das zonas de fronteira das instituições públicas (aquelas que lidam mais diretamente com o público);
- **eliminação do excesso de burocratização** (normatização excessiva, número elevado de funcionários, departamentalização, com excessivo número de gerentes e chefes);
- **eliminação do excesso de controles burocráticos** (trabalhos não-adicionadores de valor) que dificultam o andamento normal das operações e processo decisório;
- ênfase no uso de **tecnologia de informação e na gestão de processos** como elementos fundamentais no processo de inovação e melhoria da gestão pública;
- ênfase na **criação de valor** (benefícios tangíveis como melhores serviços, custos mais baixos, menos tempo de realização, etc. e intangíveis, como, por exemplo, melhor imagem do serviço público, resgate da cidadania, etc.) para o setor público e, principalmente, para as populações que são objeto de ações do Poder Público;
- **mudança no estilo de governar** a partir de um novo padrão de **boa governança**.
- **priorização das operações de governo** com base em critérios de agregação de valor, diferenciando os processos governamentais básicos dos processos administrativos secundários;
- **surgimento do líder empreendedor** em substituição ao **chefe burocrático** de outrora.

Esse paradigma do estado empreendedor possui as seguintes características, segundo Melo Neto (1995):

- Voltado para o **resgate da dívida social** (os objetivos e metas sociais são da mais alta prioridade);
- dotado de **novas estratégias de produção do serviço público** do tipo parcerias, terceirização, privatização e concessão;
- incorporação da **participação direta do cidadão** na produção dos serviços públicos.

Essas características vêm sendo pensadas e elaboradas, ainda que parcialmente, desde a promulgação da Constituição de 1988. Várias tentativas de reorganização do Estado vêm se sobrepondo, principalmente no que tange à modernização, à melhoria da qualidade dos serviços públicos e à promoção da participação popular na gestão pública. Na década de 90 esse movimento se intensificou e verificou-se a mudança de paradigma defendida por Bresser Pereira (2001), de uma “administração pública burocrática para uma administração pública gerencial”.

Segundo o próprio Bresser Pereira (2001), entende-se por administração pública gerencial:

Aquela orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; [que] pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; [que] como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e [que] utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos (BRESSER PEREIRA, 2001).

A administração gerencial opõe-se à burocrática, que se caracteriza por “concentra[r] nos processos; em definir procedimentos para a contratação de pessoal, para a compra de bens e serviços, sem considerar a alta ineficiência envolvida, porque acredita que este seja o modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção”.

Passou-se então, em outras palavras, a enfatizar a **eficiência** da administração pública, reduzindo custos e aumentando a qualidade da prestação dos serviços com foco no cidadão. A ênfase em tais iniciativas requer do Estado a revisão de seus métodos de alocação de recursos e a maneira como seus planos são construídos. Muda, dessa forma, também o que se entende como os fundamentos do planejamento estratégico.

2.2 A crise do Estado e a reforma gerencial em Minas Gerais

Apesar de o Plano Real ter-se iniciado em 1994, os Governadores cujos mandatos estavam se encerrando conviveram com a estabilidade somente durante os seis últimos meses do ano. O ano de 1995 foi, para os novos Governadores que foram empossados em todo o país, um desafio de gerir as finanças estaduais sem contar com os recursos orçamentários adicionais gerados pela inflação. Seria a primeira experiência, após décadas de instabilidade monetária, em que a gestão orçamentária estaria limitada à realidade das possibilidades financeiras dos gestores governamentais. Essa primeira experiência coube, em Minas Gerais, ao Governador Eduardo Azeredo (1995-1998) e, em seguida, a Itamar Franco (1999-2002). Diversas dificuldades foram vividas no período por ambos os Governadores, expressas na condução da gestão orçamentária e nos resultados com ela obtidos.

Apesar deste trabalho focar-se no processo de implantação, a estabilização trouxe consigo um novo dilema muito cabível: ficou mais difícil gerir a máquina governamental sem o apoio da inflação, o que exigiu novas estratégias nos planos estaduais para que as políticas fossem implementadas.

A partir de 1995 o cenário econômico brasileiro caracterizou-se por:

- Inflação baixa;
- contas públicas em elevado desequilíbrio;
- taxa de câmbio apreciada;
- rápida deterioração do resultado em conta corrente;
- no que se refere aos gastos públicos, pelo aumento do número dos aposentados, sobretudo do setor público;
- grande aumento real do salário mínimo em 1995, aumentando sobremaneira os gastos previdenciários;
- aumento das “outras despesas de custeio e de capital”;
- piora na situação fiscal dos estados (PINHEIRO; GIAMBIAGI; GOSTKORZEWICZ, 1998:18 *apud* REIS, 2006).

Ao dar posse ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, responsável pela elaboração do PMDI, que guiaria as ações do governo Azeredo, o então secretário de Estado de Planejamento e Coordenação Geral à época destacou:

[...] É nesse sentido que o trabalho solidário dos membros desse Conselho na elaboração do PMDI, em observância às determinações constitucionais, deverá resultar em um conjunto de estratégias e diretrizes que certamente conduzirão o Estado a um novo patamar de desenvolvimento. Estas estratégias e diretrizes, além disso, servirão de guia para que o sistema estadual de planejamento possa desempenhar suas funções de articular instrumentos para a consecução de investimentos que promovam a riqueza e a justiça social (PMDI, 1995 – MINAS GERAIS, 2008a).

Já o governo Itamar Franco iniciava-se com as mesmas dificuldades orçamentárias enfrentadas pelo seu antecessor. Segundo Reis (2006), elas resumiam-se nos seguintes fatos:

- O saldo da dívida flutuante era de R\$3.245 bilhões;
- dívida relativa à folha de pessoal (13º salário) referente ao exercício de 1998;
- dívidas com fornecedores da ordem de R\$300 milhões;
- disponibilidade de caixa de R\$19 milhões;
- estrutura da despesa em que, tomando por base o executado em 1998, as despesas de pessoal que consumiram 73% da receita corrente líquida; as despesas com pessoal e serviço da dívida representaram, em 1998, 108% da Receita Corrente Líquida.

Nesse aspecto, ao assumir o governo, Itamar Franco decretou, em seis de janeiro de 1999, a moratória da dívida estadual, fato que tornava qualquer medida de planejamento difícil de ser executada - PPAG, 2000-2003 (MINAS GERAIS, 2008b).

Considerando-se os instrumentos de planejamento do governo Itamar Franco, percebe-se a intenção de focar o planejamento no “desenvolvimento regional com ampla participação social” - PMDI, 2000-2003, p.8 (MINAS GERAIS, 2008a). Essa intenção abordada na introdução do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (2000) pautava-se em instituir mecanismos de articulação e consultas sub-regionais e locais, para que fossem incorporadas propostas ao plano mineiro.

De acordo com o relatado no PMDI, a intenção das consultas sub-regionais baseia-se no fato da existência de características específicas da sociedade mineira, tendo em vista a extensão do território e a diversidade de Minas Gerais, o que levou o governo da época a

pensar o planejamento das intervenções a partir “das especificidades constitutivas de suas regiões e de suas peculiaridades culturais” - PMDI, 2000-2003, p.32 (MINAS GERAIS, 2008a). Concebido sob a ótica do planejamento do desenvolvimento sustentável, a equipe de governo responsável pelo desenvolvimento do plano definiu esse termo como um processo contínuo e permanente de gestão governamental, que exige orientações e políticas novas e duradouras, que contempla: a) como objetivos centrais do modelo de desenvolvimento, a elevação da qualidade de vida e a busca da equidade social; b) como pré-requisitos e condição necessária a eficiência econômica, o equilíbrio macroeconômico e o crescimento, sem os quais não é possível elevar a qualidade de vida com equidade; c) como condicionante decisivo, a conservação ambiental, que assegura sua manutenção em longo prazo e a continuidade no tempo e no espaço, tendo em vista também as gerações futuras - PMDI 2000-2003, p.32 (MINAS GERAIS, 2008a).

O PPAG 2000-2003 (MINAS GERAIS, 2008b) trouxe em seu ofício ao Governador do estado, encaminhado pelo então Secretário de Estado de Planejamento e Coordenação Geral, Manuel Costa, dois grandes desafios com os quais se deparou ao assumir o cargo: o primeiro deles, “a profunda crise financeira que corrói as entranhas do Tesouro Estadual”; e, segundo, o desfalque e a desvalorização na área técnica responsável pelo planejamento estadual.

O PPAG 2000-2003 (MINAS GERAIS, 2008b), intitulado “Uma Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável”, elaborado em 1999, trouxe também, já na sua introdução, a preocupação do governo com a situação das contas públicas estaduais:

Zerar o déficit público tornou-se ação imperiosa em face da escassez de recursos que já é do conhecimento da sociedade mineira. Dizer não ao supérfluo, diminuir o custeio, evitar a superposição de esforços e a pulverização dos poucos meios orçamentários existentes tornou-se uma política pública - PPAG, 2000-2003, p.32 (MINAS GERAIS, 2008b).

Este fato deixa clara a intenção do governo de perseguir o ajuste fiscal para que os escassos recursos possam ser posteriormente utilizados na execução de políticas públicas. No entanto, apesar do esforço desse governo, segundo Anastasia (*apud* VILHENA *et al.*, 2006, p.13), em 2002 o panorama da administração pública estadual mineira não era positivo. À semelhança de outros estados federados, Minas Gerais apresentava um gravíssimo quadro fiscal, com notório déficit orçamentário²² existente desde 1996, pelo

²² Segundo Reis (2006), da ordem de 1,4 bilhão de reais.

que faltavam recursos para todas as despesas, inclusive o regular e tempestivo pagamento da folha de pessoal.

Diante desse quadro e as discussões que se travaram á época, ainda de acordo com Anastasia (*apud* VILHENA *et al.*, 2006, p.15) percebeu-se que de nada valeria recuperar a capacidade de investimento do Poder Público se não se modificasse o seu *modus operandi*. Surgiu, então, no Governo Aécio Neves, a ideia do que se tornaria o “Choque de Gestão”, que, para o autor, seria um conjunto de medidas de rápido impacto para modificar de vez o padrão de comportamento da administração pública estadual, imprimindo-lhe um ritmo consentâneo com a contemporaneidade própria de uma gestão eficiente, efetiva e eficaz.

Sob os auspícios da mudança na administração mineira, foi elaborado o novo planejamento do estado. O PMDI é o instrumento de planejamento de Minas Gerais que define a estratégia de longo prazo 2004-2020. Os elementos novos ou inovadores no processo de construção da estratégia de Minas Gerais estão associados no QUADRO 1 às dimensões propostas por Poister e Streib (2005).

Dimensão	Variáveis	Inovações do Planejamento Estratégico de MG
Envolvimento dos Stakeholders	Cidadãos e outros representantes externos	Participação do CDES, audiências públicas e avaliações da estratégia
	Dirigentes das Unidades Administrativas e principais executivos do governo	Definição conjunta dos investimentos estratégicos
	Demais servidores	Acordos de resultados e reuniões de mobilização
Viabilidade da estratégia proposta	Viabilidade da estratégia no longo prazo	Ampla diagnóstico da situação atual e elaboração de cenários exploratórios de longo prazo
	Viabilidade das metas de curto prazo	Definição e desenho de conjunto bem definido de projetos estratégicos (estruturadores) e de planos executivos com objetivos mensuráveis, ações, prazos, custos e resultados esperados.
Adesão do processo orçamentário à estratégia	Influência da estratégia na (evolução da) alocação de recursos (dinheiro novo)	Definição dos projetos estruturadores para permitir a avaliação da alocação de recursos nos investimentos estratégicos
	Orçamento de capital reflete a estratégia	
	Orçamentos anuais compatíveis e evoluindo com a estratégia	Adoção de mecanismos – notadamente a revisão do PPAG – que asseguram a integração plena entre os planos e o orçamento

QUADRO 1: Inovações na construção da estratégia em Minas Gerais.

Fonte: dados da pesquisa.

O QUADRO 1 relaciona as dimensões propostas por Poister e Streib (2005) com as principais variáveis que as impactam e as medidas inovadoras adotadas em Minas Gerais. Na dimensão “envolvimento dos responsáveis”, as variáveis relacionadas estão, basicamente, funcionando como o primeiro remédio à assimetria de informação, pois indicam e disseminam o que está sendo contratado. Neste aspecto, o governo de Minas Gerais foi extremamente cuidadoso, adotando as medidas para assegurar o envolvimento dos responsáveis.

Compõem a estratégia de longo prazo para Minas Gerais, prevista no PMDI e PPAG, uma visão de futuro, três opções (linhas) estratégicas principais e, inicialmente, 31 projetos estratégicos, denominado em Minas Gerais de projetos estruturadores. A FIG. 2 ilustra a metodologia de construção da estratégia em Minas Gerais²³.

A construção da visão de futuro teve como insumos o plano de governo do então candidato Aécio Neves que antecedeu as eleições, diagnóstico de aspectos socioeconômicos de Minas Gerais²⁴ e cenários exploratórios que estimam, a partir de premissas particulares a cada cenário, os indicadores de riqueza (produto interno bruto - PIB) e qualidade de vida (índice de desenvolvimento humano - IDH) para Minas Gerais até 2020. A dimensão objetiva da visão de futuro foi construída pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) com o apoio da área de planejamento do governo. O CDES é presidido pelo Governador e tem como membros os dirigentes das principais organizações de governo, representantes da sociedade civil organizada (entidades de classe, instituições de ensino e pesquisa, entre outros) e um conjunto de mineiros “notáveis”.

²³ Os documentos completos do PMDI e PPAG encontram-se disponíveis em www.planejamento.mg.gov.br.

²⁴ Minas Gerais do Século XXI, elaborado em 2002 pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (www.bdmg.mg.gov.br).

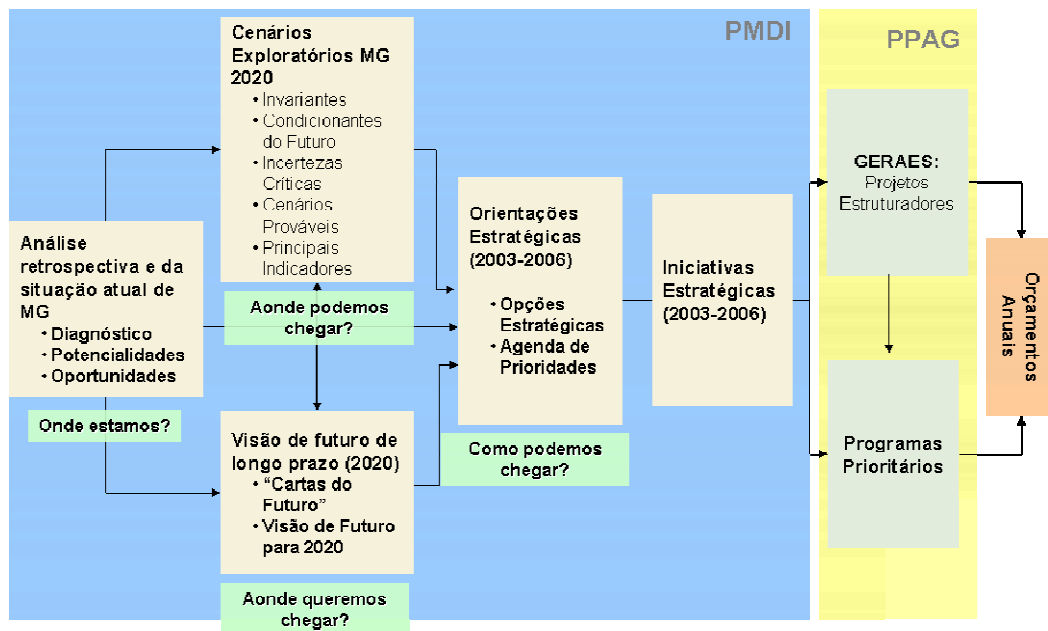


FIGURA 2: Metodologia de Construção da Estratégia

FIGURA 2: Metodologia de construção da estratégia em Minas Gerais.

Fonte: PMDI, 2004-2020 (MINAS GERAIS, 2008a).

Os cenários exploratórios são imagens consistentes de futuros plausíveis para Minas Gerais no horizonte dos próximos 20 anos. Possibilitam uma análise prospectiva do estado, ou seja, uma reflexão sistemática que visa a orientar a ação presente à luz dos futuros possíveis.

Os quatro cenários resultantes (FIG. 2) se constituíram em imagens dos possíveis futuros para Minas Gerais e Brasil para o horizonte de 20 anos. A construção desses panoramas partiu da identificação das condicionantes do futuro, de âmbito mundial, nacional e local. Possibilitam a antecipação de oportunidades, ameaças e desafios que devem ser focalizadas nas agendas estratégicas do governo do estado e dos demais atores integrantes da sociedade mineira.

O plano de governo, a situação atual de Minas e as estimativas de PIB e IDH para cada um dos quatro cenários estabelecidos (FIG. 3) indicaram que, no melhor aspecto, Minas Gerais alcançaria a segunda colocação em termos de IDH do país, atrás do Distrito Federal. A partir dessas informações o Governador definiu a dimensão subjetiva, idílica, da visão de futuro: tornar Minas Gerais o melhor estado para se viver.

Da visão de futuro de longo prazo presente no PMDI se desdobraram três opções estratégicas, 10 objetivos prioritários e os 31 projetos estruturadores (FIG. 4). A construção de quadros exploratórios com ampla participação dos envolvidos, como mencionado, permitiu a homogeneização da informação e mobilização em torno da estratégia²⁵. Mas, certamente, o principal ganho dessa forma de construção de cenários é a discussão (aprendizado) das premissas que envolvem cada um deles com os principais executivos do governo e estrato representativo da sociedade.

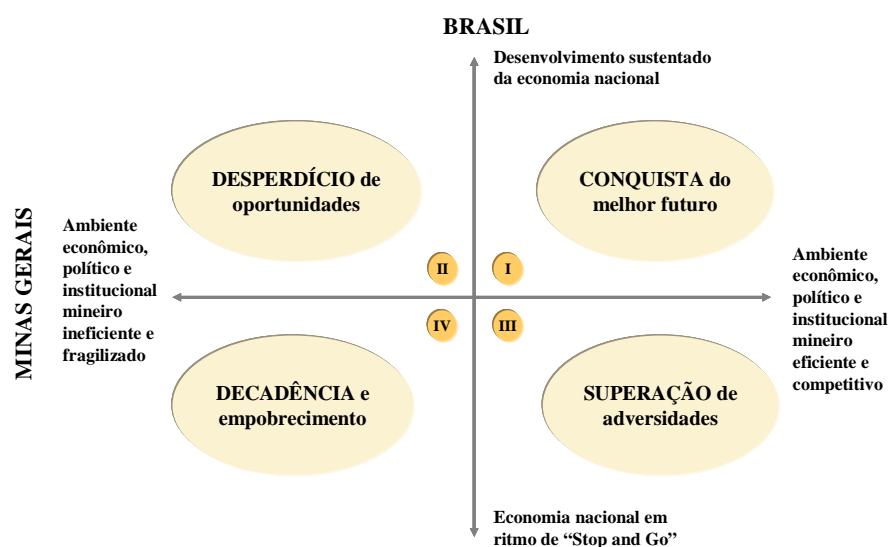


FIGURA 3: Cenários de Minas 2020.

Fonte: PMDI - 2004-2020 (MINAS GERAIS, 2008a).

Na discussão das premissas válidas para quaisquer cenários do PMDI, a reorganização e modernização do setor público estadual figuraram como condicionante do futuro de alta incerteza. Em outras palavras, os dirigentes do governo e representantes da sociedade concordaram sobre a necessidade premente do choque de gestão. O choque de gestão foi eleito uma das opções estratégicas (FIG. 4). O envolvimento das pessoas-chave nessa discussão atenuou sobremaneira as possíveis resistências às medidas iniciais de redução de despesas, eliminação de benefícios, de um lado, e, de outro, incremento de receitas tributárias. O resultado obtido foi, já em 2004, o equilíbrio das contas públicas do Estado, após iniciar o ano de 2003 com um déficit fiscal estimado de R\$ 2,4 bilhões.

Diante das considerações feitas neste capítulo, torna-se necessário melhor analisar os aspectos relativos ao gerenciamento de projetos em si. Isto é feito na seção a seguir.

²⁵ Percepção do autor ao longo do processo de construção do planejamento estratégico.

Tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver.

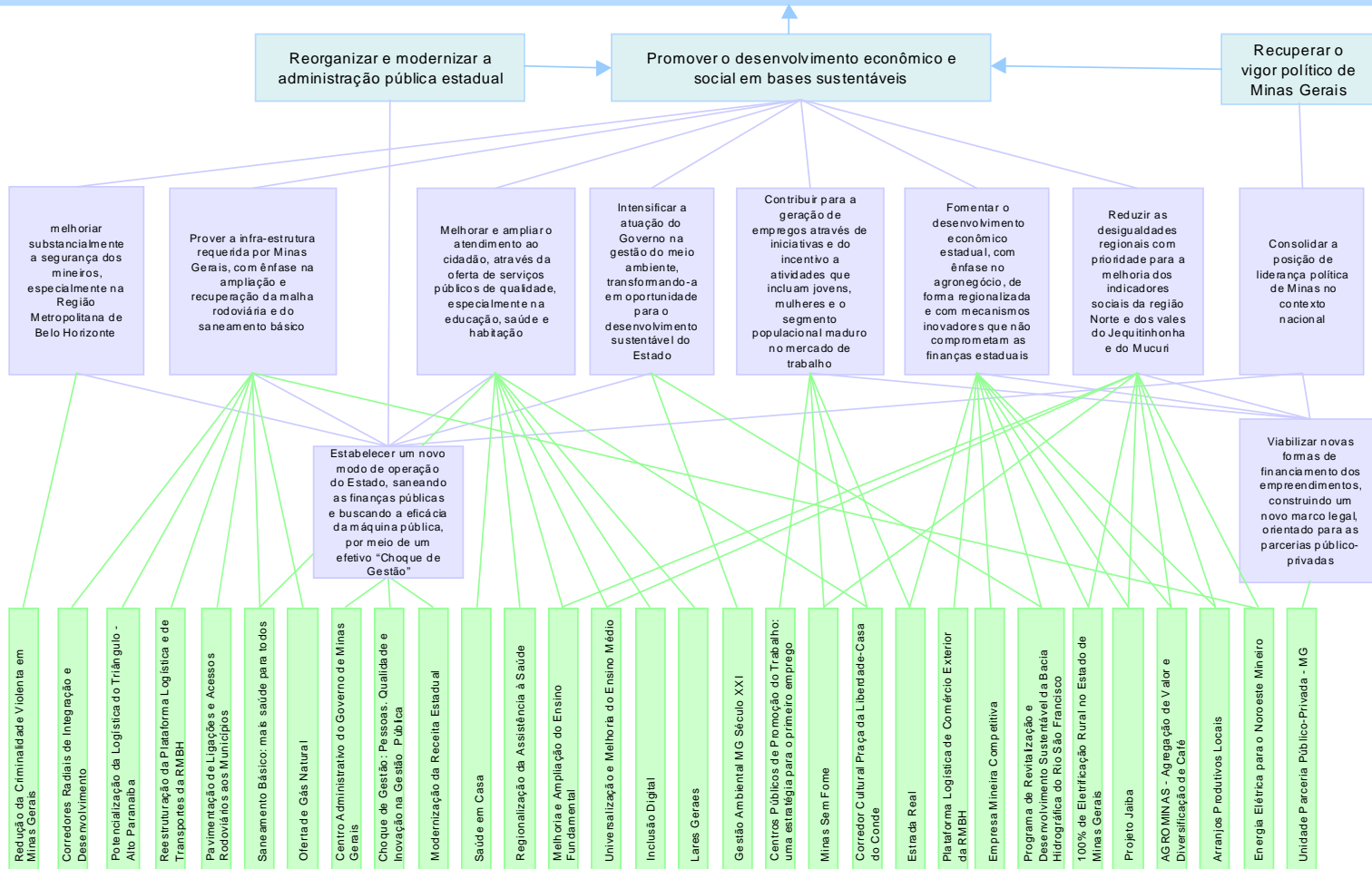


FIGURA 4: Estrutura do planejamento estratégico Minas Gerais.

Fonte: PMDI, 2004-2020 (MINAS GERAIS, 2008a).

3 O GERENCIAMENTO DE PROJETOS E SUA RELAÇÃO COM A REFORMA DO ESTADO

O planejamento estratégico consiste em um conjunto de conceitos, procedimentos e ferramentas designados a ajudar líderes, gerentes e administradores a descobrir o que suas organizações (ou comunidades) deveriam fazer para sobreviver e prosperar (BRYSON; ROERING, 1996). O planejamento estratégico pode então ser utilizado para ajudar a organização (ou comunidade) como um todo a melhorar uma unidade específica ou uma função específica.

Essa visão de planejamento estratégico vem crescendo nos últimos anos no setor público. Segundo Bryson e Roering (1996), esse processo deve incluir a definição da política a ser implementada e seu direcionamento, a identificação de situações e assuntos estratégicos, o desenvolvimento da estratégia em si, os meios de decisão, a implantação e a avaliação.

O sistema de planejamento estratégico varia ao longo de várias dimensões: a compreensão das áreas que necessitam de mudança, a racionalidade formal do processo decisório, os métodos utilizados para orientar e gerenciar o processo de planejamento na organização e o grau de controle exercido sobre a implantação das estratégias desenvolvidas (CHAKRAVARTHY; LORANGE, 1991, *apud* BRYSON; ROERING, 1996).

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) salientam que a força do planejamento estratégico está no esforço de coordenar vários elementos da estratégia global da organização por meio de seus níveis e funções. No entanto, sua principal fraqueza é que o excesso de compreensão, ordem e controle pode desviar a atenção da missão, da estratégia e da estrutura organizacional e exceder a capacidade dos participantes de compreender o sistema e as informações que ele produz.

Bryson e Roering (1996), citando Boscken (1998), enfatizam que os sistemas de planejamento estratégico são aplicáveis ao setor público porque faz sentido a toda organização coordenar os processos decisórios a partir de níveis e funções e concentrar ações onde está sendo implementada a estratégia e a missão está sendo cumprida. No entanto, os autores relatam que um sistema de planejamento estratégico é caracterizado pela substancial compreensão, pela racionalidade formal e pelo controle rígido e que só será efetivo se a organização tiver muito claro qual é sua missão, quais são suas metas e

objetivos e quais são as tarefas relativamente simples de serem executadas. O planejamento estratégico exige, ademais, uma autoridade centralizada e performance clara de indicadores.

O problema, segundo Osborne e Gaebler (1994), é que a maior parte das organizações não trabalha com esses itens de forma clara e, como resultado, a maior parte dos sistemas de planejamento estratégico foca apenas algumas áreas de preocupação, confiando em um processo decisório em que a política e os interesses fazem o papel mais importante e controlam outros itens que não os resultados – por exemplo, gastos no orçamento. Nesse sentido, Mintzberg (2004, p.105) ressalta a predominância, no setor público, de “metas de governo vagas, medidas de desempenho insatisfatórias e beneficiários de políticas dispersos”.

Este capítulo propõe uma análise crítica do planejamento estratégico, sobretudo no âmbito das políticas públicas, explorando um aspecto que se constitui, possivelmente, como o mais problemático na estratégia de governos e organizações privadas: o processo de implantação. É com base nessa análise crítica que o gerenciamento de projetos é proposto como método de implantação. Sua eficácia será explorada, no capítulo seguinte, no que diz respeito ao caso de Minas.

3.1 Gerenciamento de projetos na administração pública

Apesar do gerenciamento de projetos ter se desenvolvido em grande parte no setor privado, o setor público vem adotando cada vez mais suas técnicas. No entanto, antes de discorrer sobre a experiência que será alvo desta análise, cabe destacar algumas limitações e especificidades relativas ao gerenciamento de projetos no setor público.

A gerência de projetos no setor público apresenta algumas diferenças importantes em relação ao setor privado e necessita de uma visão diferenciada. Segundo Cortines (2005), os projetos públicos não possuem como motivação principal o retorno financeiro, mas sim o retorno social em um período mais longo de maturação. Outro fato que o autor aborda é que muitas intervenções no setor público envolvem riscos elevados e obstáculos que devem necessariamente ser superados, o que interfere na análise de viabilidade de determinados projetos. Isso significa que, na administração pública, determinados projetos devem ser realizados, apesar de não serem financeiramente viáveis. Nesse sentido, as

técnicas de gerenciamento de projetos no setor público necessitam de modificações e adaptações metodológicas.

Outro autor que corrobora as especificidades do setor público é Ribeiro (2003), que reforça a ideia de que o gerenciamento de projetos no setor público deve levar em consideração outros dados de entrada, técnicas, ferramentas e resultados que são inerentes ao ambiente público. Ele refere que algumas especificidades do setor público podem dificultar a gerência de projetos.

Aspectos fundamentais distinguem, segundo o autor, os projetos públicos, que:

Começam a se diferenciar daqueles do setor privado na medida em que são controlados por governos eleitos e custeados por taxas e impostos compulsórios dos contribuintes. Esta condição por si só já exige um acompanhamento diferenciado através de auditorias e prestação de contas necessariamente transparentes. Os recursos são alocados em orçamentos cujas preparação, discussão e aprovação envolvem executivo e legislativo num processo significativamente mais complexo quando comparado ao setor privado. Os orçamentos aprovados, em muitos casos, precisam ser utilizados dentro de um mesmo ano fiscal e muitas vezes são aprovados por programas exigindo um esforço complementar para divisão destas verbas entre projetos e órgãos envolvidos (RIBEIRO, 2003, p.4).

Além do processo de discussão do orçamento, existe outro aspecto que deve ser levado em consideração no setor público: ao contrário do setor privado, só é permitido fazer aquilo que a lei expressamente autoriza, ou seja, o planejamento deve levar em consideração de forma mais abrangente leis e regulamentos que no setor privado poderiam ser colocados em segundo plano.

Além dessas observações, Ribeiro (2003) comenta que os interessados e/ou envolvidos no/pelo projeto (*stakeholders*) formam um conjunto mais amplo e complexo no setor público, que inclui a população, na condição de eleitores ou na condição de contribuintes, as organizações partidárias, as organizações não-governamentais, a imprensa, o setor privado, além dos chamados interesses difusos. Esse conjunto envolve-se nos mais diversos assuntos e torna a ação pública mais complexa que o ordinário.

Outro autor que retrata tais peculiaridades do setor público é Almeida (2005), que levanta duas questões enfrentadas na gerência de projetos públicos. A primeira diz respeito aos recursos humanos. Para ele, a falta de conhecimentos e experiência na gerência de projetos dificulta o processo de seleção de funcionários para trabalharem com projetos públicos, ou seja, o gerente de projetos tende a encontrar dificuldades para alocar equipes de funcionários com habilidades específicas para cada projeto. Para compensar essa falta de pessoal, soluções temporárias como a contratação de consultorias vem se tornando

comum, o que, segundo Almeida (2005), é prejudicial aos projetos públicos, uma vez que a instabilidade de consultores empresta ao projeto uma baixa qualidade de padrões de planejamento e implantação; e muitas vezes métricas para avaliação de desempenho acabam não sendo construídas e consolidadas.

A segunda questão referenciada por esse autor é a multiplicidade dos ambientes (estrutura organizacional, formas de avaliação e controle, influências políticas) com os quais devem lidar os gerentes de projetos públicos. Para Almeida (2005), as organizações públicas, que são baseadas em modelos verticais e hierarquizados, não atendem à necessidade de ter unidades flexíveis, trabalho colaborativo e desenho de estruturas horizontais, tão importantes para a gerência de projetos nas fases de planejamento, controle, execução e avaliação.

Quanto às formas de avaliação e controle, Almeida (2005) destaca que:

Mesmo que a necessidade de incorporar os processos de medição da eficácia e eficiência na execução de projetos seja reconhecida pelos três níveis do governo, pequeno avanço foi feito. As métricas do controle são baseadas na observação dos processos e não dos resultados (indicadores de processo e não de resultado). Consequentemente, o gerente de projetos é impelido a defender-se por não seguir algum procedimento anacrônico, enquanto os resultados alcançados não são levados em conta (ALMEIDA, 2005, p.3).

Quanto aos aspectos políticos, deve-se lembrar que a transitoriedade dos governantes implica, de acordo com Ribeiro (2003), a necessidade de cuidados especiais para garantir a continuidade de projetos de execução plurianual como, por exemplo, projetos de infraestrutura. No entanto, o que se nota é que os projetos acabam sendo reduzidos para se enquadrarem na limitação de tempo dos mandatos (quatro anos). A consequência dessa atitude, segundo Almeida, é que a previsão de contingências e riscos inicialmente pretendida no ciclo do projeto é a primeira a sucumbir, o que acaba por provocar atrasos e estouros nos orçamentos.

Diante do exposto, é importante ressaltar que, apesar das peculiaridades, é necessário executar projetos públicos ou, como destaca Ribeiro (2003), não se deve justificar a impossibilidade de executar e concluir com sucesso projetos públicos, mas encarar essas peculiaridades como motivadores para que todos os *stakeholders* tenham consciência das armadilhas e dificuldades existentes.

3.2 Dicotomia planejamento-implantação e jogos políticos

A separação entre planejamento e implantação constitui, sem dúvida, um dos elementos mais problemáticos encontrados na literatura sobre planejamento e implantação de estratégias. Se vários autores identificam o problema, como, por exemplo, Hrebiniak (2005), Kaplan e Norton (1997) e Macmillan e Tampone (2001), entre outros, é possível afirmar que apenas Mintzberg (2004) vai ao centro da questão, levando em conta principalmente os fatores históricos dessa separação.

Segundo Mintzberg (2004), a separação entre pensamento e ação define a dicotomia formulação/implantação, presente de forma central nas escolas prescritivas de estratégia – de *design*, posicionamento e planejamento. A principal recomendação de Mintzberg aos planejadores gira em torno de sua crença de que as organizações devem completar seu pensamento antes de agir, ou seja, pensar **em detalhes** sobre orçamentos, prazos, programas, e assim por diante. O grande problema, no entanto, é que se tende a identificar apenas algumas pessoas como estrategistas, geralmente gerentes seniores. No entanto, pergunta Mintzberg:

Como é possível alguém questionar essa suposição? Como a maternidade, ela está enraizada tão profundamente na base filosófica da sociedade ocidental, que parece incontestável. Não é verdade, afinal, que as organizações, como as pessoas, têm cabeças para pensar e corpos para agir? Não é para pensar que os gerentes são pagos, os políticos eleitos e os generais nomeados? Eles não formulam a estratégia para que todos os demais possam cuidar das táticas? (MINTZBERG, 2004, p.228).

Segundo o autor, a falácia dessa suposição reside na ideia de que dados podem ser agregados e transmitidos hierarquia acima por quem executa, sem perdas ou distorções relevantes. Ele comenta, no entanto, que dados críticos nunca voltam hierarquia acima, nem a estratégia pretendida recebe suas necessárias revisões. Dessa forma, as condições que entram na formação dos planos são de origem diferente das que determinam sua execução (FELD, 1959, *apud* MINTZBERG, 2004).

Ao rever casos de fracasso e lembrar a afirmação de Kiechel (*apud* Mintzberg, 2004) de que o índice de implantação de estratégias de sucesso é de apenas 10%, poder-se-ia supor que o problema reside, por exemplo, no controle e sugerir aos gerentes que gerenciem melhor as equipes de trabalho ou mesmo que “apertem” seus sistemas de controle. No entanto, Mintzberg (2004) ressalta que estas podem ser falsas soluções,

baseadas num falso diagnóstico do problema, um diagnóstico cuja perspectiva parte do “alto” da hierarquia e aponta (como denúncia) para as pessoas que executam a estratégia.

Para o autor, mais frutíferos podem ser diagnósticos que transcendam a dicotomia planejamento/implantação e permitam uma concepção processual da estratégia, em que se entenda o papel crucial da fase de implantação e dos vários fatores que podem influenciá-la. “Mesmo as melhores estratégias pretendidas”, afirma Mintzberg, “devem ser adaptadas a todos os tipos de circunstâncias inconcebíveis em sua formulação inicial”. Em outras palavras, “toda estratégia pretendida deve ser interpretada por muitas pessoas diante de uma ampla gama de realidades” (REIN; RABINOVITZ, 1979, *apud* MINTZBERG, 2004, p.230).

Como prelecionam Majone e Wildavsky (*apud* MINTZBERG, 2004, p.231), “a implantação literal é literalmente impossível”. De acordo com esses autores, algumas das verdadeiras limitações de qualquer estratégia pretendida podem ser descobertas somente quando finalmente as ações são empreendidas. Nesse sentido, Mintzberg sugere que o processo de formulação da estratégia seria mais bem caracterizado como um processo de aprendizado, de “formação em lugar de formulação”.

O processo de implantação passa então a ser visto como uma “evolução”. Uma vez que o pensamento anterior nunca consegue especificar toda a ação subsequente, o planejamento é ligado diretamente à ação e, de certa forma, também é definido/alterado por ela. Majone e Wildavsky resumem bem esse pensamento:

Implantação é evolução. Como ela se dá num mundo que não foi feito por nós, estamos geralmente bem no centro de processos, em que eventos ocorreram antes e (espera-se) ocorrerão depois. Em cada momento, devemos lidar com novas circunstâncias que nos permitam atualizar diferentes potenciais nas ideias relacionadas às políticas que estamos implementando. Quando agimos para implementar uma política, mudamos essa política (MAJONE; WILDAVSKY, *apud* PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973, pp.190-91).

Essa dicotomia, quando estudada na área pública, constitui um dos elementos centrais (dicotomia pensamento/ação) na pesquisa pioneira sobre a implantação de programas públicos conduzida por Pressman e Wildavsky (1973). Crítica do modelo de análise prevalecente até então, o estudo sugere que inúmeros obstáculos podem aparecer na operacionalização de tais programas – mesmo quando a decisão foi tomada no nível central de governo. Questionando a possibilidade de existência de políticas hermeticamente fechadas, concebidas por tomadores de decisões e executadas por técnicos e burocratas, os autores evidenciam a existência, na fase de implantação, de jogos de interesse.

Um problema central identificado pelos autores está no que chamam de “complexidade da ação conjunta”, decorrente da existência de vários atores envolvidos no processo de execução (várias organizações ou mesmo vários atores no interior de uma mesma organização). A execução é, dessa forma, caracterizada por grandes incertezas e forma-se uma longa e complexa cadeia no sistema decisório, em que atores sociais são obrigados a negociar entre si para levar-se adiante a execução – o que gera alterações e atrasos. Devido ao caráter negociado e “evolutório” da execução, portanto, os resultados raramente correspondem ao que foi inicialmente previsto.

Segundo Bardach (1977), tão difícil quanto desenhar as políticas públicas e programas, que no papel podem parecer muito bons, é implementá-los de forma a satisfazer a diversos interesses e agradar a todos, incluindo os supostos beneficiários ou clientes. O autor (1977) salienta que o processo de implantação de uma política ou de um programa é comparável a um processo de montagem: trata-se de juntar várias peças e colocar a máquina para funcionar. Os problemas de implantação são problemas de controle e são específicos às atividades de “montagem” que constituem ou fazem parte desse processo.

Que partes entrarão na máquina política? Bardach (1977) enfatiza que a resposta para esta pergunta depende da especificação do que se espera da máquina e de onde ela está localizada. Uma máquina para tratar de doenças mentais é muito diferente de uma máquina que distribui subsídios agrícolas, assim como uma máquina que atende o país como um todo é diferente de uma máquina que atende um estado de forma isolada.

O que é fundamental na visão do autor é que as partes estão sempre nas mãos de atores com interesses divergentes, quase sempre independentes uns dos outros. As únicas formas de esses atores induzirem uns aos outros a contribuir com elementos do programa são a persuasão e a barganha. O processo de implantação é, portanto, inevitavelmente, um processo político.

A implantação é vista, assim, como um jogo, ou seja, segundo Bardach (1977), pressões, barganhas e manobras políticas ilustram como o controle é exercitado no processo. Oponentes “linha-dura” da política que perderam no estágio inicial do processo, por exemplo, procuram meios de continuar sua oposição quando os regulamentos administrativos e as linhas gerais estão sendo escritas. Muitos dos que deram apoio à política inicialmente só o fizeram, por sua vez, porque esperavam ser capazes de influir em sua fase de implantação para colocar propostas não contempladas ou desejadas por outros que formavam a coalizão inicial.

O que deve ser dito de falhas na implantação quando todos concordam com os objetivos principais? Bardach (1977) considera que a dialética da pressão e contrapressão, neste caso, possivelmente não existiria e poderia não moldar resultados. Mas o menor desentendimento entre apenas alguns atores deve ser interpretado, segundo o autor, como conflito e pode gerar problemas como, por exemplo, atrasos – como nos casos de simplesmente se iniciarem operações-padrão nas burocracias. Um círculo vicioso de atrasos, medo de falhas fatais, aumento da ansiedade, atitude defensiva em relação à responsabilização, entre outros, pode ser a causa de falhas, como mencionado também por Pressman e Wildavsky (1973).

Bardach (1977) refere que recursos políticos são sempre limitados e um modelo de processo de implantação útil e robusto deve tentar prever o máximo possível onde eles tenderão a se concentrar, assim como seus possíveis efeitos. Trata-se de identificar os elementos particulares mais problemáticos do programa e as interações políticas mais prováveis de acontecer em seu curso de execução. Bardach permanece, contudo, pessimista e declara que desenhar modelos de implantação robustos é quase tão difícil quanto corrigir problemas ao longo do processo (1977, p.6). Um posicionamento razoável requer, também neste caso, além do planejamento da implantação, uma concepção do processo de execução como um processo não-hermético, evolutivo.

Ao se pensar em uma linha de processo de execução evolutivo, pode-se pinçar o que diz Coutinho (2006), o qual revela que a boa implantação significa a sincronização de processos de formulação estratégica com o desdobramento e controle, seleção, balanceamento do portfólio, gestão dos projetos e *feedback* estratégico. No entanto, o autor evidencia que, para conseguir esse sincronismo e o estabelecimento do processo no futuro, é necessário tratar a execução como um projeto. Essa perspectiva vem sendo estudada no exterior com frequência; basta verificar-se o crescente número de publicações sobre implantação de estratégia e gerenciamento de projetos nos periódicos internacionais, ao contrário do que se tem percebido no Brasil.

Os projetos, ou como preferem Loureiro e Castro (2005), iniciativas estratégicas²⁶, são o conjunto de ações de impacto direto no posicionamento competitivo ou opção estratégica da organização. Além de possuírem caráter estruturante, inovador e de longo

²⁶ Segundo Loureiro e Castro (2005), as iniciativas têm características de projeto, e portanto, não há diferença conceitual entre iniciativa e projeto. Iniciativas ou projetos representam ações de intervenção não-repetitivas que estruturam ou modificam processos, competências, produtos e serviços

prazo, não vinculados a condições conjunturais, são capazes de levar as organizações para um patamar diferenciado de desempenho.

Segundo Loureiro e Castro (2005):

- Toda iniciativa deve ser coerente e aderida à estratégia empresarial: iniciativas são reflexos das opções estratégicas feitas por uma organização. Selecionar iniciativas incompatíveis com essa opção tem impacto direto no resultado e na eficiência dos processos e competências do negócio;
- toda iniciativa é passível de ter seus custos e benefícios estabelecidos: simplesmente não existe argumento que sustente a inviabilidade de se levantarem custos ou benefícios associados a qualquer iniciativa com certo grau de precisão. E por mais que se conteste a dificuldade de se preverem os benefícios de uma iniciativa, estas podem ser mensuradas. A realidade nas organizações mostra que nem sempre custos e metas são estabelecidos para as iniciativas. Neste caso, corre-se o risco de se drenarem recursos da organização sem que os benefícios sejam obtidos;
- toda iniciativa tem um grau de imprecisão intrínseco: estabelecer boas hipóteses é fundamental, entretanto, não são conclusivas nem garantem resultado; são cenários pelos quais se julgou aceitável o risco de se levar adiante a iniciativa. O risco de se buscar a precisão absoluta pode ser a paralisia por excesso de análise e a perda de oportunidade no mercado.

Passar-se-á, então, a discutir a ideia da utilização de projetos para a implantação da estratégia.

3.3 Planejamento e projetos

O processo de implantação e execução da estratégia é orientado para a ação e envolve a gestão de pessoas, o desenvolvimento de competências e capacidades, orçamentação, motivação, construção de cultura e liderança.

Segundo Serra, Serra e Torres (2004), existe uma gama tão grande quanto variada de tarefas a cumprir, como a “construção” de uma organização capaz de alcançar os objetivos estratégicos, a alocação de recursos, o estabelecimento de políticas e de uma cultura que apoiem a estratégia, a motivação das pessoas para que persigam metas e a

premiação por resultados obtidos. Além de todos esses pontos, é necessário que a alta administração da empresa ou do órgão público empenhe-se profundamente, exercendo a liderança necessária para executar todo esse complexo processo.

O **projeto** dá formato concreto à ideia de se executar ou realizar algo, no futuro, para atender a necessidades ou aproveitar oportunidades (FERNANDES; SCATOLIN; CLEMENTE, 2002, p.21). Dessa forma, o processo de elaboração, análise e avaliação de projetos envolve um complexo elenco de fatores socioculturais, econômicos e políticos que influenciam os decisores na escolha dos objetivos e dos métodos.

Quando se elabora um projeto, supõe-se que certa decisão já tenha sido tomada e que estão sendo levantadas e dimensionadas todas as suas implicações, tanto favoráveis quanto desfavoráveis. Essas implicações ainda não se realizaram, mas é necessário que sejam identificadas, analisadas, quantificadas e avaliadas.

Estabelecido dessa forma, o conceito de projeto poderia ser aplicado a qualquer atividade de planejamento. Afinal, conforme Fernandes, Scatolin e Clemente (2002), a essência da atividade de planejamento é a escolha de situações futuras adequadas ao ambiente que envolve a organização e o estudo dos cursos alternativos de ação para alcançá-las.

Entretanto, esses conceitos não devem ser confundidos, sendo o conceito de planejamento mais amplo do que o de projetos. De modo geral, admite-se que um projeto se refere a um tema específico, requer quantidades definidas de recursos e de tempo e estabelece resultados tipicamente quantificáveis.

Historicamente, o planejamento tem sido visto como uma atividade da cúpula das organizações. Contudo, desde os anos 70, as empresas, no intuito de garantir seu posicionamento no mercado – uma preocupação de longo prazo –, têm reconhecido a importância do envolvimento de todos os seus níveis no planejamento. Dessa forma, o planejamento passou a ser executado em todos os níveis, definindo projetos estratégicos, os quais se complementam no esforço da corporação para atingir seus objetivos.

O planejamento passou a ser menos centralizador para se tornar uma atividade distribuída, de responsabilidade dos administradores nos diversos níveis da organização. Na prática, isso significa que a separação entre as funções de planejamento e de execução vem se tornando menos importante (FERNANDES; SCATOLIN; CLEMENTE, 2002, p.25).

A elaboração, a execução, a análise e a avaliação dos projetos fazem parte da atividade de planejamento tanto nas organizações empresariais como nas organizações

governamentais. O termo projeto, em sentido *lato*, compreende todo o trabalho de equacionar um problema relevante apontado pelo planejamento, decidir quanto à implantação de uma solução e avaliar os resultados obtidos.

Equacionamento	1. Oportunidades (problemas) 2. Desenvolvimento de alternativas 3. Análise das alternativas 4. Avaliação das alternativas
Seleção	5. Escolha entre alternativas viáveis
Realização	6. Projeto de execução 7. Implantação
Aferição	8. Acompanhamento 9. Avaliação

Quadro 2: Atividades de planejamento.

Fonte: Fernandes, Scatolin e Clemente (2002).

Como se percebe, a elaboração de projetos toma por base a identificação de oportunidades ou problemas no processo de administração. Então, é com base nas dificuldades ou oportunidades percebidas pela administração que surge a necessidade de planejamento para se desenvolver certo projeto, bem como os requisitos de quantidade e qualidade a serem observados. Estudos, análises e previsões desenvolvidos pelo planejamento servem de base para estabelecer o(s) objetivo(s) de certo projeto. Esta iniciativa é, segundo Kerzner (2005), um meio que pode ser utilizado para garantir o alcance dos objetivos do projeto.

Para isso, Fernandes e Clemente (2002) destacam que a primeira tarefa, portanto, é desenvolver um amplo leque de alternativas técnicas de escala, locacionais e organizacionais, de forma a garantir a maior abrangência possível. Uma vez identificadas as alternativas, passa-se a analisá-las. Nessa fase, são explorados todos os benefícios e ônus de cada uma das alternativas possíveis. Uma vez escolhida a opção certa, elabora-se o projeto de execução, detalhando-se todas as atividades necessárias à implantação. A última fase é a aferição dos resultados.

Já durante a execução é necessário verificar constantemente se os progressos conseguidos estão de acordo com o que se projetou (acompanhamento ou monitoramento). Kerzner (2005) preconiza que tanto o planejamento estratégico quanto a execução da

metodologia de gerenciamento de projetos não garantem o sucesso da iniciativa; no entanto, aumentam a chance de sucesso.

3.4 O alinhamento: projetos estratégicos ou a ligação entre o pensamento e a ação

Historicamente, o mundo dos negócios reconhece o planejamento da estratégia de negócio, o gerenciamento de portfólio e a seleção de projetos como de responsabilidade da alta gerência e o planejamento do projeto e a execução dos processos como atividades dos gerentes de projeto e de sua equipe. Quando esses elementos estão alinhados, a estratégia alimenta o portfólio, que alimenta o gerenciamento de projetos, que alimenta o projeto em si e a equipe em execução. Ou seja, existe um efeito cascata (MILOSEVIC; SRIVANNABOON, 2006, p.98)

Na observação feita por Milosevic e Srivannaboon (2006), destaca-se um fato que deveria ser recorrente na elaboração de estratégias: o alinhamento dos instrumentos de planejamento. No entanto, os autores verificaram em sua pesquisa que na maioria dos casos esses elementos não estão alinhados. Como resultado, as organizações fracassam ao juntar os projetos à sua estratégia de negócio ou ao portfólio, o que leva frequentemente ao cancelamento de projetos ou mesmo à implantação de projetos que não contribuem com os objetivos organizacionais, gastando-se, assim, importantes recursos de forma desnecessária.

É nesse contexto que o gerenciamento de projetos é proposto como método para alinhar a estratégia à ação. Segundo Milosevic e Srivannaboon (2006), o gerenciamento de projetos é uma forma especializada de gerenciamento que pode ser utilizada para cumprir uma série de metas de negócios, estratégias e tarefas, com cronograma e orçamento bem definidos. Desta maneira, os autores, citando Milosevic (2003), realçam que a essência do gerenciamento de projetos é dar **suporte à implantação**.

Milosevic e Srivannaboon (2006) lembram que, contrariamente ao estereótipo tradicional, a literatura recente trata o gerenciamento de projetos como “a chave do processo de negócio” (JAMIESON; MORRIS, 2003, *apud* MILOSEVIC; SRIVANNABOON, 2006, p.100). Quando as organizações associam seus projetos à sua estratégia de negócios, há mais facilidade de acompanhar os objetivos organizacionais.

Normalmente, um projeto está relacionado ao crescimento da firma e/ou à consolidação de sua posição no mercado no médio e longo prazos. Explícita ou implicitamente, todas as organizações possuem ações e projetos estratégicos.

Hahn (*apud* FERNANDES; SCATOLIN; CLEMENTE, 2002) argumenta que as ações estratégicas de uma organização possuem as seguintes características:

- Afetam a organização em sua capacidade de gerar receitas e lucros;
- afetam a organização no longo prazo;
- não são rotineiras;
- refletem os valores da alta administração;
- são tomadas de acordo com a filosofia e cultura organizacional.

De forma específica, pode-se dizer que as decisões estratégicas estão relacionadas à definição de direção e escopo da organização, a seu ambiente em constante mudança e, em particular, a seus mercados fornecedores ou clientes, de forma a atender às expectativas dos que têm poder sobre a organização.

Outro autor que destaca a necessidade de alinhamento é Cleland (1994). Ele assevera que enquanto o planejamento estratégico estabelece a missão, objetivos, metas e estratégias para onde a organização quer estar no futuro, o desenho estratégico e a implantação refletem uma preocupação com a forma como a organização chegará lá com os recursos que foram planejados.

Schwarz, Amide e Pinho (2005) expõem que algumas organizações entendem que o processo de alinhamento e desdobramento da estratégia pode ser um valioso instrumento de comunicação, ou seja, uma forma para assegurar a assimilação e o entendimento de diferentes equipes em torno dos direcionadores de uma estratégia corporativa ou até mesmo de uma unidade de negócio. A premissa que permeia a afirmação é de que a melhor maneira de promover a internalização da estratégia dá-se a partir da sua contextualização para determinada realidade, por meio de reflexões sobre como os processos, as áreas e as equipes envolvidas podem contribuir para a estratégia.

Cleland (1994) acredita que as estratégias incluem planos de ação de curto prazo, políticas, procedimentos, direções sobre a alocação de recursos, programas e projetos, de forma que “a razão principal para utilizar o gerenciamento de projetos é facilitar a implantação da estratégia organizacional, [mas] mesmo assim o gerenciamento de projetos pode ser utilizado de forma efetiva em outros contextos organizacionais” (CLELAND, 1994, p.56, tradução livre).

A administração estratégica tem, então, como tarefa estabelecer objetivos de mercado, determinar condições para a sobrevivência da organização, definir níveis de lucro e outras medidas financeiras aceitáveis, escolher os processos e decidir sobre a infraestrutura da organização, tornando o processo claro e transparente para todos aqueles que irão contribuir para a implantação da estratégia da organização. De forma geral, os projetos se materializam em ações de curto, médio e longo prazos, levando em consideração o ambiente externo à organização, com o objetivo de sobrevivência e crescimento. Uma vez que haja definição quanto ao significado estratégico de certo projeto, tem-se imediatamente o grau de prioridade que lhe deve ser atribuído; e se os projetos não recebem a correspondente prioridade, a organização estará negligenciando sua própria definição de “estratégico”. Desta maneira, projetos podem ser definidos como:

[..]. atividades consumidoras de recursos utilizadas para implementar as estratégias organizacionais, atingir metas e contribuir para o cumprimento da missão organizacional, o que sugere que a organização [...] deve considerar o uso do gerenciamento de projetos (CLELAND, 1994, p.57, tradução livre).

O alinhamento proporcionado pelo gerenciamento de projetos é também defendido por Callahan e Brooks (2004). Esses autores informam que um estudo recente do *Project Management Institute* (PMI), elaborado por Thomas, Delisle e Jugdev²⁷, aponta para o *gap* do “aprender-fazendo”, que é prevalente nos negócios hoje. O estudo enfatiza que muitos negócios parecem saber o que precisa ser feito, mas não são capazes de executar a estratégia para gerar a mudança. O processo necessário para fazer acontecer é o modelo de solução *Strategy, Tactics, Operation* (STO).

O modelo (FIG. 5), conveniente para explicar a necessidade de alinhamento, não é composto apenas dos três níveis de perspectiva estratégica (estratégico, tático e operacional), mas também por cinco processos de gerenciamento de projeto: iniciação, planejamento, execução, controle e encerramento. Quando os níveis e os processos de gerenciamento de projetos estão alinhados de forma apropriada, a organização é capaz de “pensar estrategicamente, planejar taticamente e agir operacionalmente”. A chave do sucesso é a comunicação apropriada entre os níveis. Quando existem linhas de comunicação que funcionam, os projetos podem realmente estar alinhados com a missão, metas e objetivos da organização. “Um dos conceitos mais importantes em gerenciamento de projetos é o alinhamento destes com a estratégia de negócios. Nenhum projeto que não

²⁷. Para mais detalhes ver Janice Thomas, Connie L. Delisle, Kam Jugdev, *Selling Project Management to Senior Executives* (Newton Square, PA: The Project Management Institute, 2002).

apoia a estratégia de negócios deveria ser executado” (CALLAHAN; BROOKS, 2004, p.33).

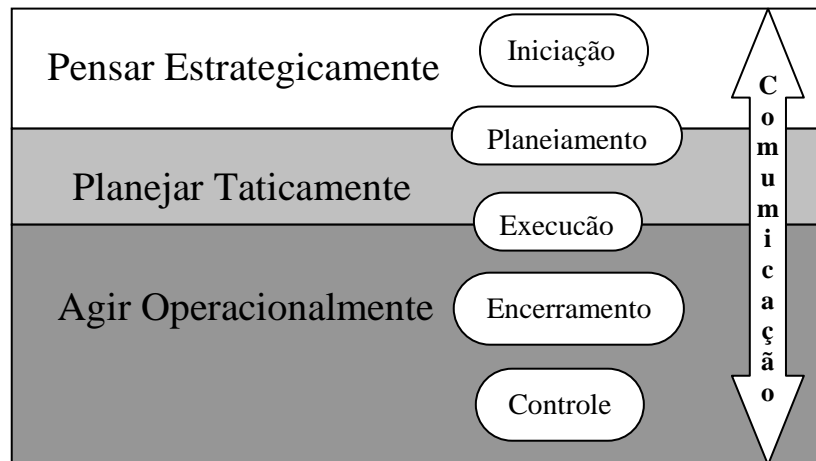


Figura 5: Modelo STO.

Fonte: Callahan e Brooks (2004, p.32).

3.5 Gerenciamento de projetos

De acordo com o *Project Management Institute* (PMI, 2004), um projeto é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo. Esse conjunto de atividades interrelacionadas e direcionadas à obtenção de um ou mais produtos (bens ou serviços) únicos, com tempo e custos definidos, é considerado pelo PMI como a melhor definição de projeto. No entanto, para que um projeto seja considerado como tal, é importante destacarem-se algumas características básicas:

- Delimitação temporal: definição clara de um início e um fim; prazo inexorável;
- objetivos: definidos em função de um problema, oportunidade ou interesse de uma pessoa ou organização;
- elaboração progressiva: desenvolvimento em etapas e continuação por incrementos;
- incerteza: existência de incerteza quanto ao resultado esperado, às condições de realização, ou ambos;
- singularidade: únicos, singulares, sem repetição;
- relação fornecedor-beneficiário: relação entre quem desenvolve e executa com quem compra, encomenda, recebe ou avalia;

- administração específica: tem maior possibilidade de êxito quando gerida por técnicas específicas de administração de projetos.

Segundo o PMI (2004), entende-se gerenciamento de projetos como a aplicação de conhecimentos, experiências, ferramentas e técnicas para planificar tarefas, organizar pessoal, controlar a execução e reescalonar recursos a fim de obter sucesso em um objetivo maior, o projeto. “[...] a gestão de projetos pode ser definida como o planejamento, programação e controle de uma série de tarefas integradas de forma a atingir seus objetivos com êxito, para benefício dos participantes do projeto” (KERZNER, 2002, p.17).

Kerzner (2002) evidencia também a posição de Linda D. Anthony, gerente de projetos da GM, sobre o entendimento das empresas sobre gerência de projetos.

[...] A época de administrar um empreendimento à base de muitos gráficos, artes e intuição já é passado. É fundamental entender claramente a missão, o escopo, os objetivos e a entrega de cada projeto desde a sua concepção. [...] É igualmente importante que a organização estabeleça um setor de gestão de projetos. A função desse setor é focalizar o desenvolvimento da visão atual e futura de gestão de projetos da empresa, na definição de seus princípios e em garantir uma execução de projetos consolidada e unificada no conjunto da organização (KERZNER, 2002, p.197).

A partir dessas concepções de gerenciamento de projetos, é possível pensar no gerenciamento **estratégico** de projetos. Para Callaham e Brooks (2004), por exemplo, o gerenciamento estratégico de projetos é o uso apropriado de conhecimento, habilidades, ferramentas e técnicas de gerenciamento de projetos no contexto das metas e objetivos da empresa, de forma que as entregas do projeto contribuam para o valor da organização de forma mensurável.

Gerenciar um projeto significa planejar sua execução antes de iniciá-lo e, posteriormente, acompanhar sua execução. O gerenciamento de um projeto focaliza o planejamento e a execução, que dependem de um gerente e uma equipe ou de uma pessoa. Gerenciar um projeto significa tomar decisões e realizar ações de planejamento, execução e controle, assim como decidir sobre a inicialização e o encerramento de um projeto. Cada um desses processos é necessário para o projeto como um todo ou em cada uma de suas fases.

O gerenciamento de projetos, portanto, envolve:

- Identificação das necessidades;
- estabelecimento de objetivos claros e alcançáveis;
- balanceamento das demandas conflitantes de qualidade, escopo, tempo e custo;

- adaptação das especificações, dos planos e da abordagem às diferentes preocupações e expectativas das diversas partes interessadas.

Apesar da necessidade de gerenciar projetos encontrada por alguns autores (CLELAND, 1994; KERZNER, 2002; 2005), existem alguns imperativos estratégicos que devem ser levados em consideração para que se alcance a excelência em gestão de projetos. Kerzner (2002) acredita que esses imperativos vêm tanto de fontes internas quanto externas. Internamente:

A alta gerência pode descobrir os benefícios da gestão de projetos à medida que monitora as tendências predominantes na respectiva indústria ou quando compara os resultados que está atingindo com os resultados dos concorrentes. Sustentáculos internos da gestão de projetos reconhecem melhorias potenciais tanto na eficiência quanto na eficácia (KERZNER, 2002, p.25).

Pressões externas, por sua vez, podem forçar uma empresa ou organização a aceitar a necessidade de mudar sua maneira de fazer negócios ou executar serviços. Por exemplo: pressões da sociedade podem levar governos a tentar melhorar a eficácia de seus serviços, na tentativa de realizar mais em menos tempo e a um custo mais baixo, reduzindo, assim, o impacto dos custos fixos da máquina nos impostos pagos pela sociedade.

Callaham e Brooks (2004) estabelecem que um verdadeiro problema para a alta gerência em termos de gerenciamento de projetos está entre os níveis estratégico e tático. É que esse problema interno é causado pela tendência de muitos executivos a considerarem o gerenciamento de projetos como uma espécie de *kit* de ferramentas, objeto de preocupação apenas para os gerentes do nível tático. Trata-se de um aspecto da dicotomia planejamento/ execução discutida anteriormente.

A obtenção da excelência na gestão de projetos, conforme Kerzner (2002), pode levar alguns anos ou mesmo algumas décadas, já que depende de uma reorientação organizacional-estratégico.

A excelência não será alcançada sem mudanças, e a rapidez das mudanças é o fator fundamental. A gestão de projetos se assemelha ao gerenciamento da qualidade total: ambos são sistemas de gerenciamento que necessitam de educação e treinamento extensivos (KERZNER, 2002, p.29).

Desta maneira, a diferença entre a organização comum e aquela que alcança a excelência em gestão de projetos está na maneira pela qual as etapas de crescimento e

maturidade do ciclo de vida²⁸ da gestão de projetos são implementadas (KERZNER, 2002). A FIG. 6 apresenta as seis áreas nas quais as empresas bem-sucedidas alcançam a excelência na gestão de projetos.

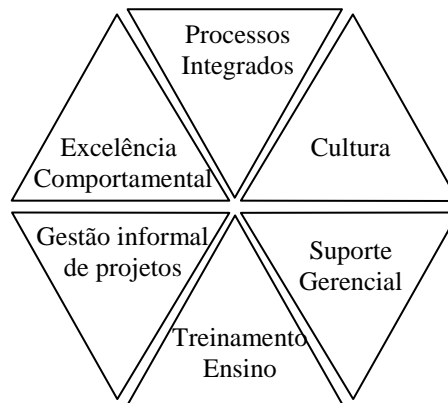


Figura 6: Os seis componentes da excelência.

Fonte: Kerzner (2002, p.32).

Kerzner (2002) percebe a falta de convencimento dos executivos como a razão maior pela qual, em algumas empresas, a gestão de projetos poucas vezes consegue atingir todas as suas potencialidades. Não basta que os executivos reconheçam que as mudanças são necessárias para que elas se concretizem; é necessário o entendimento de que o sucesso e a excelência em gestão de projetos exigem o comprometimento e alinhamento de todos os níveis administrativos.

Mas o que se entende por sucesso na gestão de projetos? Kerzner (2002) sugere duas definições de sucesso na história de gestão de projetos. Em um primeiro momento, o sucesso foi definido como a conclusão da programação dentro das previsões de prazo, de custo e de nível de qualidade, sendo a qualidade definida pelo cliente, não mais pelo fornecedor. No entanto, o autor argumenta que se tratava de uma definição ainda incompleta. Citando um artigo de David Cleland (1985), o qual tentava identificar fatores comuns a projetos bem-sucedidos, Kerzner acrescenta que os resultados relatados não eram necessariamente indicativos de sucesso. Entre os problemas identificados por Cleland naquele artigo, estão, primeiro, o fato de que ainda não havia muitas publicações sobre o tema e, segundo e mais importante, o fato de que muitos dos executivos entrevistados

²⁸ Entende-se por ciclo de vida o período de introdução, desenvolvimento e fim de um projeto. (KERZNER, 2002)

consideraram que menos de 10% dos projetos concluídos eram adequadamente gerenciados, mesmo que os objetivos finais do projeto tivessem sido alcançados.

De fato, o autor evidencia que “qualquer processo pode ser conduzido ao sucesso pela utilização da interferência do executivo, pela força bruta e pela repressão. Isto de maneira alguma significa que um sucesso obtido desta forma tenha resultado na excelência em gestão de projetos” (CLELAND, *apud* KERZNER, 2002, p.44).

Assim, Kerzner (2002) mostra que atualmente a melhor análise de sucesso é aquela que o mensura em termos de fatores primários e secundários, sendo fatores primários a conclusão dentro do prazo, orçamento e nível de qualidade pré-estipulados e fatores secundários à aceitação pelo cliente.

Nesse sentido, “a definição absoluta de sucesso será visualizada quando o cliente estiver tão satisfeito com os resultados que permitirá a utilização de seu nome como referência” (KERZNER, 2002, p.45).

A definição, aqui, de sucesso no gerenciamento de projetos se mostrará particularmente útil ao longo da execução da pesquisa proposta neste trabalho. É do entendimento daqueles envolvidos com o gerenciamento de projetos em Minas Gerais que o método adotado pelo governo do estado pode ser considerado responsável pelo sucesso, propagandeado até o momento, dos projetos estratégicos de governo. No entanto, faz-se necessário verificar definições de sucesso na literatura para a definição de uma matriz teórico-analítica válida.

Expostos os fatores identificados na literatura estudada, que levam à excelência na implantação de projetos a partir da utilização da metodologia de gerenciamento de projetos, no capítulo seguinte, dos aspectos metodológicos, serão feitas as considerações sobre o método de pesquisa utilizado e sobre os procedimentos de coleta e de análise dos dados.

4 METODOLOGIA

Para a construção deste trabalho, adotaram-se princípios e procedimentos metodológicos a fim de proporcionarem-se organicidade e consistência científica às suas diversas fases de desenvolvimento. Nos capítulos anteriores, foram apresentados a problemática e os objetivos da pesquisa, bem como a fundamentação teórica que orientou seu desenvolvimento. O objetivo deste capítulo é procurar descrever de que maneira foi concebido e desenvolvido o trabalho.

Primeiro, será detalhado o método de pesquisa utilizado – o estudo de caso múltiplo de natureza qualitativa – evidenciando suas características fundamentais e os problemas mais comuns ocorridos na utilização desse método. Posteriormente, serão pormenorizados a coleta de dados para o estudo de caso múltiplo, os procedimentos utilizados e os cuidados metodológicos para assegurar mais precisão à pesquisa.

Finalmente, serão apresentados os procedimentos utilizados na coleta e análise dos dados, enfatizando-se as alternativas da análise realizada até a linha final do raciocínio, com identificação de todas as etapas.

4.1 Método de pesquisa

Nesta dissertação optou-se pela realização de uma pesquisa qualitativa por meio de um estudo de caso para observar-se a aplicabilidade da utilização da metodologia de gerenciamento de projetos na implantação da estratégia de dois setores do governo de Minas Gerais.

Uma das razões para o uso do estudo de caso deve-se ao fato de que, como ensina Yin (2001), os estudos de caso representam a estratégia mais apropriada quando se estabelecem questões do tipo “como” e “por que”, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos e quando o interesse se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real.

Para Yin (2001), o estudo de caso permite uma investigação que preserva as características holísticas e significativas dos acontecimentos da vida real; e usá-lo para fins de pesquisa é um esforço desafiador das ciências sociais. Esse desafio está ligado à

dificuldade de se realizar uma pesquisa preservando-se as características do objeto de interesse do pesquisador no âmbito em que este está inserido e é estudado.

É importante também ressaltar, também conforme Yin (2001), que os estudos de caso de natureza qualitativa têm lugar de destaque na pesquisa de avaliação e podem ser conduzidos e escritos por muitos motivos diferentes, incluindo a simples apresentação de casos individuais ou o desejo de se chegar a generalizações amplas baseadas em evidências empíricas.

Uma vez definido o objeto, o pesquisador tem de considerar duas restrições comuns às pesquisas baseadas em estudos de caso: recursos e acesso às informações.

Quanto à primeira, muitas vezes o pesquisador não dispõe do tempo ou de recursos materiais para executar um trabalho mais ambicioso, que analise todas as variáveis possíveis na situação social estudada. Quanto ao acesso aos atores de seu interesse, pode-se dizer que o estudo de caso é, por sua própria natureza, um método invasivo, que exige profundo mergulho no objeto de pesquisa e que, portanto, tende a criar constrangimentos. Esses constrangimentos, seja em termos do tempo que é exigido das pessoas nas organizações pesquisadas, normalmente muito ocupadas com seus afazeres profissionais, seja em termos do acesso a informações que, muitas vezes, são consideradas delicadas, exigem um processo de negociação a respeito de quais podem ser explicitadas no estudo e a forma como isso deve ocorrer.

Essas restrições são, pelo menos parcialmente, superadas, no presente caso, por se ter acesso facilitado às informações e aos atores ligados à organização em que está situado nosso objeto de pesquisa, o “governo do estado de Minas Gerais”, por ter o autor deste trabalho estado diretamente envolvido com o planejamento e o acompanhamento estratégico de programas e projetos na esfera do governo do estado.

Uma vez escolhida a organização, um obstáculo diferente se interpôs: a dificuldade de analisarem-se todos os seus “setores”, uma vez que se trata de diversos assuntos, ligados, cada um, a processos e interesses diversos na implantação das estratégias, o que impediria a realização de entrevistas com todos os responsáveis pelos projetos entre 2003 e 2006, período designado para análise.

Desta maneira, para definir os setores a serem estudados, verificou-se em quais se teria melhor acesso a representantes de três grupos que foram considerados fundamentais para a análise a que este trabalho se propôs: o gerente do projeto, responsável principal pela condução da estratégia definida; a equipe do projeto, com pessoas responsáveis pelo acompanhamento das metas propostas e com acesso aos dados físicos e financeiros do

projeto; e um *stakeholder* (beneficiário) do projeto, diretamente afetado ou que pudesse fornecer uma perspectiva alternativa sobre os fatos que nem o gerente nem a equipe pudessem reportar, por estarem profissional e emocionalmente envolvidos com o projeto.

Ao optar pelos setores de Agricultura e Defesa Social, realizou-se contato com os responsáveis pela condução da estratégia de governo (alta direção da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais - SEPLAG), para verificar possíveis empecilhos em entrevistar os três grupos definidos. Por se tratar de um período anterior ao atual governo, não houve resistência por parte da direção da SEPLAG na realização das entrevistas com os gerentes e com as equipes que à época faziam parte dos quadros da SEPLAG.

Uma vez autorizados, os possíveis entrevistados foram procurados e receberam explicações sobre o cunho da pesquisa e as perguntas que seriam feitas, tendo sido obtida sua autorização verbal para gravá-las. Posteriormente, os dados foram analisados e comparadas suas informações com as dos demais grupos estudados. Como todos os envolvidos na implantação dos projetos eram conhecidos (como foi dito anteriormente, este autor fazia parte dos quadros da SEPLAG), não houve qualquer dificuldade burocrática na coleta dos dados para a pesquisa.

O objetivo deste trabalho foi avaliar em que medida a utilização do gerenciamento de projetos auxiliou na implantação da estratégia do governo de Minas Gerais e no alcance das metas propostas.

Como observado na seção anterior, os projetos estratégicos foram denominados pelo governo de projetos estruturadores. Os projetos estruturadores descritos na seção anterior foram o objeto da pesquisa elaborada no âmbito deste trabalho, uma vez que a utilização da metodologia de gerenciamento de projetos no governo de Minas restringe-se a eles e tem-se acesso a dados sobre sua evolução de 2003 a 2006.

No campo da administração pública, Eyong e Spencer (1996) destacam dois aspectos fundamentais e inextricáveis da análise de resultados de programas. O primeiro refere-se à necessidade de ampla perspectiva que permita a análise de um conjunto de programas que objetivam um alvo em comum – na presente proposta de estudo, o intuito que conecta os projetos e a estratégia é melhorar a qualidade de vida no estado de Minas Gerais²⁹. Contrários à consideração de programas de maneira isolada, os autores destacam

²⁹ O PMDI tem como visão de futuro tornar Minas Gerais o melhor estado para se viver.

que o diagnóstico da efetividade dá-se apenas ao se analisarem os programas em um todo, como um grupo.

O segundo aspecto diz respeito ao foco em ferramentas de ações governamentais - técnicas de intervenção social usadas em programas públicos específicos. Eyong e Spencer (1996) afirmam que mais de uma ferramenta pode ser utilizada e que é útil examinar como cada uma delas funciona sozinha ou combinada com outras. No entanto, é necessário entender seu impacto programático, tanto de forma separada quanto de forma coletiva, no intuito de desenhar a melhor combinação possível. Ao abordarem esse aspecto, os autores dão suporte para a análise das ferramentas de acompanhamento utilizadas pelos projetos estruturadores e não-estruturadores, permitindo a comparação entre o que era o planejamento antes e depois da utilização desta ferramenta.

A comparação entre projetos estruturadores e não-estruturadores nas áreas de Agricultura e Defesa Social, por meio da análise da alocação de recursos e sua respectiva utilização, das entrevistas com pessoas com conhecimento e experiência nesses projetos e de análise documental permitiu chegar a resultados que serão apresentados e analisados a seguir.

Como já visto, havia 31 projetos estruturadores que compunham a carteira da GERAES, com a devida alocação específica de recursos e com o acompanhamento intensivo pela equipe da Unidade de Apoio ao Gerenciamento de Projetos (UAGP) durante sua execução, o que permitiu que dois projetos fossem selecionados para este estudo de caso e sucessivamente comparados a projetos não-estruturadores, existentes antes do período analisado (2003-2006) e coexistentes em alguns casos.

Segundo Guimarães e Almeida (2006), os resultados das medidas adotadas no governo de Minas na área de planejamento e gestão estratégica podem ser quantificados a partir da comparação entre o desempenho dos projetos/programas estruturadores e dos projetos/programas não-estruturadores. No entanto, a comparação do desempenho dos projetos apenas com base em indicadores de realização física e financeira omite as percepções dos atores e beneficiários dessas ações a respeito dos resultados e dos métodos e técnicas que vêm sendo utilizados para monitorar a execução dos projetos nos últimos quatro anos.

Trata-se de redefinir entendimentos tradicionais de sucesso no planejamento estratégico, analisando, numa linha bastante próxima daquela proposta por Kezner (2002) e exposta anteriormente, fatores primários e secundários.

A investigação aqui proposta é, de acordo com Vergara (2000), um estudo de caso descritivo, ou seja, expõe características de determinado fenômeno, podendo estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza. Pretende-se verificar os aspectos necessários à implantação da estratégia, descrever os nuances da implantação de estratégias governamentais e identificar os modelos de gestão adotados para gerenciamento dos projetos estratégicos do governo.

Uma pesquisa dessa natureza é caracterizada por Yin (2001) como um estudo de caso único e satisfaz as razões apresentadas pelo autor para se fazer uma sondagem desse tipo, listadas a seguir:

- Quando se trata de um caso decisivo ao se testar uma teoria bem-formulada: a teoria de gerenciamento de projetos possui um padrão que é seguido internacionalmente;
- quando o caso é raro ou extremo: no Brasil, o estado de Minas Gerais é um dos poucos, senão o único, que utilizam a metodologia de gerenciamento de projetos, desde 2003, e mantém uma estrutura organizacional específica para o acompanhamento dos projetos;
- quando o caso é revelador e o pesquisador tem a oportunidade de observar e analisar um fenômeno previamente inacessível à investigação científica: a oportunidade de pesquisar esse caso especificamente deve-se ao acesso facilitado do autor aos dados.

São comparados os dados de execução financeira entre projetos estruturadores e não-estruturadores para, em seguida, triangularem-se os resultados com a percepção da estratégia de governo por parte dos principais executivos de governo, membros do escritório de projetos do governo e por parte de beneficiários das ações estudadas. Definiu-se a comparação com base na análise financeira, pois se acredita que esta é uma boa maneira de se contraporem variáveis quantitativas (o que efetivamente foi utilizado de recursos nesses dois projetos) aos dados de caráter qualitativo das entrevistas (a percepção das pessoas envolvidas nos projetos).

Haguette (1995) registra que o uso de métodos qualitativos é típico em situações nas quais apenas as observações quantitativas (usadas como indicadores de funcionamento complexo de estruturas e organizações complexas) não explicam *per se* os dados coletados ou são difíceis de serem submetidas apenas à observação direta. A autora ressalta, ainda, que o método qualitativo “fornece uma compreensão mais profunda de certos fenômenos

sociais”, dado o “aspecto subjetivo da ação social e a incapacidade da estatística de dar conta dos fenômenos complexos e dos fenômenos únicos” (HAGUETTE, 1995, p.63).

4.2 Estratégia de coleta e análise de dados

Um problema enfrentado na etapa de coleta de dados é que as análises ocorrem posteriormente e o pesquisador pode acabar perdido frente à massa de informações. Para eliminar esses problemas, Dubois e Gadde (2002, *apud* SILVA, 2007) recomendam a utilização do que eles chamam de combinação sistemática³⁰.

Para eles, “[...] paralela à coleta de dados, a pesquisa teórica complementar continua. É como um guia para encontrar os elementos empíricos” (SILVA, 2007, p.64). A estratégia de combinação sistemática consiste em direcionar a pesquisa de campo pela pesquisa teórica constante e na análise do caso simultânea, ou quase simultânea, à coleta de dados. Assim, pode-se direcionar e redirecionar (*direction and redirection*) a pesquisa de campo de acordo com a estrutura teórica e a análise dos casos (SILVA, 2007, p.64).

Na presente pesquisa procurou-se adotar essa combinação sistemática para a coleta, descrição e análise dos dados. O processo trabalhado empregado na coleta e análise de dados é apresentado a seguir:

Estágio 01 – O estudo descritivo da experiência de Minas Gerais

- Histórico das experiências anteriores.
- Análise dos instrumentos de planejamento do estado.
- Análise de documentos sobre o processo adotado a partir de 2003.
- Análise dos dados orçamentários das áreas a serem estudadas.

Estágio 02 – caso Segurança Pública - coleta e análise preliminar do primeiro caso

- Leitura da parte do PMDI referente à área.
- Leitura da parte do PPAG que define as iniciativas estratégicas do projeto estudado.
- Leitura do plano de projeto que detalha o projeto em si.

³⁰ *Systematic Combining*, na expressão original.

- Aplicação do roteiro de entrevista junto ao gerente do projeto, um membro da equipe de acompanhamento do projeto e a um *stakeholder* definido.

→ Material colhido

- Nota com conteúdo dos documentos lidos.
- Nota relatando as observações colhidas.
- Nota relatando o conteúdo das entrevistas.
- Arquivo eletrônico com gravação dos pesquisadores, no qual estes repassam o conteúdo das entrevistas/ transcrição em texto das referidas gravações.

Estágio 03 – caso Agricultura - coleta de dados e análise preliminar do segundo caso

- Procedimentos idênticos aos do estágio 02.

Estágio 04 – Análise comparativa dos casos

- Análise comparativa preliminar dos casos.

4.3 Coleta de dados

O estudo de caso conta com técnicas utilizadas pelas pesquisas históricas, mas acrescenta duas fontes de evidências que usualmente não são incluídas no repertório de um historiador: observação direta dos acontecimentos e entrevista com pessoas neles envolvidas. Pode-se dizer, portanto, que aqui o poder diferenciador do estudo de caso é sua capacidade de lidar com ampla variedade de evidências empíricas.

Para a avaliação do desempenho dos projetos, foram escolhidas duas áreas de atuação do governo que possuem projetos estruturadores e não-estruturadores. Dada a dimensão da máquina pública estadual, percebeu-se a necessidade de serem focadas áreas específicas de atuação que permitissem a comparação do desempenho dos dois tipos de projetos. Desta maneira, tendo definido as áreas, utilizou-se o desempenho orçamentário como *proxy* da percepção dos entrevistados.

A escolha por analisarem-se os dados orçamentários deve-se à pesquisa de Poister e Streib (2005), que identificaram duas variáveis de adesão do orçamento à estratégia, determinantes de planos estratégicos bem-sucedidos: influência da estratégia na alocação de recursos e evolução no orçamento de capital dos projetos estratégicos. Para avaliar o

planejamento estratégico do governo de Minas nas duas áreas de análise, usou-se apenas a primeira variável de Poister e Streib (2005), a influência da estratégia na alocação de recursos. Esta primeira variável pode ser visualizada na TAB. 1, indicando o crescimento anual dos recursos orçamentários dos projetos estruturadores *vis-à-vis* o total de recursos disponíveis em cada área³¹. Visualizar esse crescimento torna-se importante na medida em que em estratégias governamentais, como reportam Poister e Streib (2005), quanto maior o crescimento percentual na alocação dos recursos (por natureza escassos), maior a importância dessa ação ou projeto para a estratégia governamental.

Em contrapartida aos dados financeiros, definiu-se o estudo de caso como estratégia de pesquisa, pois, conforme Yin (2001), a investigação de estudo de caso enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, baseando-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo, além de beneficiar o desenvolvimento prévio de proposições teóricas que conduzam à coleta e à análise de dados.

Apesar de ser destacada como uma maneira eficiente de alocarem-se recursos, percebe-se que tanto os projetos estruturadores quanto os não-estruturadores tiveram execução orçamentária bem parecida. Os dados apresentados dizem respeito à despesa realizada³² sobre o crédito autorizado³³ das despesas de custeio e capital, excetuando-se as despesas com pessoal.

³¹ Nesta análise, destacam-se apenas os recursos que podem ser livremente alocados - recursos ordinários livres (conhecidos como recursos do tesouro estadual de livre alocação), excluindo-se as despesas obrigatórias (pessoal, precatórios e recursos vinculados às atividades de segurança ou agricultura).

³² Despesa efetivamente paga, ou seja, que completou o processo de empenho, liquidação e pagamento que existe na realização das despesas públicas.

³³ Lei orçamentária mais suplementações/anulações das despesas de custeio e capital, para os projetos estruturadores e não-estruturadores.

TABELA 1
Análise da execução orçamentária dos projetos
estruturadores e não-estruturadores, 2004/2006

Função	Identificador	Dados	2004	2005	2006
Agricultura	Não- estruturador	Crédito autorizado (A)	89.549.766,34	117.126.638,68	83.059.241,23
		Despesa realizada (B)	26.086.798,12	68.455.185,71	65.540.583,35
		(A/B)	29%	58%	79%
	Estruturador	Crédito autorizado (A)	3.210.000,00	8.311.406,57	6.856.599,00
		Despesa realizada (B)	2.311.578,58	6.963.193,60	5.230.152,03
		(A/B)	72%	84%	76%
Segurança pública	Não- estruturador	Crédito autorizado (A)	249.587.440,07	461.583.936,41	524.152.927,45
		Despesa realizada (B)	213.975.638,23	416.166.660,06	455.280.527,72
		(A/B)	86%	90%	87%
	Estruturador	Crédito autorizado (A)	155.584.037,87	184.814.115,80	296.494.492,84
		Despesa realizada (B)	64.700.330,73	122.439.806,37	259.460.733,00
		(A/B)	42%	66%	88%

Fonte: Sistema de Administração Financeira de Minas Gerais – elaboração Própria.

Welch (2000, *apud* SILVA, 2007) recomenda que as entrevistas em estudo de caso sejam complementadas por outras fontes de dados, incluindo notadamente a análise documental. Em nosso estudo de caso as entrevistas têm papel primordial como fonte de dados. Todavia, optou-se pela estratégia de coleta, por absorver previamente o máximo de informações documentais possíveis, de forma a, tendo as informações relevantes sobre os projetos, tirar o melhor proveito possível das entrevistas que se seguiriam e do processo interpretativo, maximizando os seus resultados e já melhor exercitando o processo de triangulação das informações, gerando mais consistência e validade interna à pesquisa (EISENHARDT, 1989, *apud* SILVA, 2007; YIN, 2001)³⁴.

As entrevistas seguiram um roteiro semiestruturado de perguntas que visavam a verificar, junto aos envolvidos na utilização do gerenciamento de projetos no governo, suas

³⁴ A triangulação consiste na combinação de várias metodologias e dados no estudo do mesmo fenômeno. Patton, citado por Yin (2005, *apud* SILVA, 2007) discute quatro tipos de triangulação: a triangulação dos dados, com utilização de fontes de dados diferentes; a triangulação de pesquisadores, quando são utilizados pesquisadores diferentes; a triangulação de teorias, quando são utilizadas perspectivas diferentes sobre um mesmo conjunto de dados; e a triangulação metodológica, com a utilização de diferentes métodos. Pela combinação de múltiplos dados, observadores, teorias e métodos, os pesquisadores podem superar problemas relacionados com informações enviesadas ou incompletas. Nesta pesquisa, foi escolhido o primeiro tipo de triangulação, ou seja, a triangulação dos dados entre os três grupos estudados.

percepções quanto à efetividade na utilização daquela metodologia e as dificuldades enfrentadas para implementar os planos propostos. O roteiro de perguntas continha questões que buscavam reconstituir as histórias dos projetos, explicitando como se deu a concepção dos mesmos e processos de adaptação e dificuldades enfrentadas pelas partes.

Os entrevistados foram divididos em três grupos: gerentes, equipes dos projetos e *stakeholders*. Para cada projeto, foi entrevistado um representante de cada grupo. Entre os gerentes, em nosso caso, estavam os primeiros gerentes escolhidos pelo Governador do estado para gerir os projetos estudados. No caso das equipes estavam pessoas que acompanhavam, direta ou indiretamente, os trabalhos da equipe da UAGP/GERAES e, entre os *stakeholders*, estavam pessoas afetadas direta ou indiretamente pelos projetos.

Foi escolhido um representante para cada um dos grupos e, no total, realizaram-se seis entrevistas durante um tempo total de nove horas. As entrevistas foram gravadas e transcritas, segundo roteiro disponível no APÊNDICE A. No QUADRO 3 apresenta-se o perfil dos profissionais entrevistados, o que proporciona mais conhecimento sobre os responsáveis pela condução dos projetos e sobre as instituições a que os mesmos estavam ligados, informações muito valiosas na profundidade a que a pesquisa se propôs.

Grupo	Projeto Segurança Pública	Projeto Agricultura
Gerente	Pesquisador e professor, com 14 anos de serviço público na área de planejamento (FJP), com funções de coordenação de projetos, assessoria e consultoria em órgãos públicos e prefeituras. Foi Secretário-Adjunto da Secretaria de Defesa Social.	12 anos de serviço público, ex-diretor do Instituto Nacional de Desenvolvimento Industrial (INDI), foi gerente dos Projetos Entre Ribeiros e Jaíba.
Equipe do Projeto	5 anos de serviço público. Já trabalhou na Superintendência de Modernização Institucional da SEPLAG e fez parte da primeira equipe de monitoramento de projetos da carteira da GERAES. Hoje é assessor de gabinete da Secretaria de Estado de Turismo.	3 anos e 8 meses de serviço público. Fez parte da equipe do projeto Jaíba e atualmente é diretor na Secretaria de Saúde.
<i>Stakeholder</i>	<i>Stakeholder</i> na área de Defesa Social. Professor universitário, coordenador do centro de estudos em criminalidade da UFMG há mais de 10 anos e membro do Conselho de Defesa Social do Estado de Minas Gerais, participante do Plano de Segurança Pública e reestruturação da Secretaria de Defesa social e outros projetos na área.	Gerente executivo do Distrito de Irrigação do Jaíba (DIJ), uma sociedade civil privada sem fins lucrativos, composto de representantes de produtores e empresários da região.

Quadro 3: Perfil dos entrevistados.

Fonte: dados da pesquisa.

Embora em baixo número, os entrevistados apresentam perfil de experiência e conhecimento dos problemas relacionados aos projetos selecionados e aos objetivos estratégicos estabelecidos para as áreas estudadas.

À medida que as entrevistas avançavam, via-se como fora importante a prévia análise documental, assim como a intimidade deste autor com os ambientes, atores e mecanismos de planejamento do governo, pois esses elementos ajudaram a compreender rapidamente os novos desdobramentos resultantes da coleta de dados na fase de entrevistas. Dessa forma, foi-se aos poucos construindo o caso a partir das evidências cruzadas entre a análise documental de dados quantitativos, as entrevistas com os grupos escolhidos e as observações que eram feitas. A partir de determinado momento, a questão-chave da pesquisa foi a busca de ratificação dos fatos que contribuíram para o sucesso ou não da implantação da estratégia definida para os setores estudados.

Constatou-se, também, como é importante perceber a pesquisa como um processo em que suposições iniciais precisam ser constantemente revistas, as bases teóricas redirecionadas e a análise do caso simultânea à coleta de dados. A metodologia ampla que Dubois e Gadde (2002) chamam de combinação sistemática foi, dessa forma, fundamental para a presente pesquisa. Uma vez, por exemplo, que ao serem analisados, **durante o processo**, os dados financeiros dos projetos (apresentados a seguir), deparou-se com o fato de que a execução financeira de ambos os tipos de projeto havia sido bastante similar, conduzindo-se, então, as entrevistas com a noção mais clara da complexidade do tema.

4.4 Análise e observação dos resultados

Segundo Yin (2001), a análise de dados consiste em examinar, categorizar, classificar em tabelas, testar ou, ao contrário, recombina as evidências quantitativas e qualitativas para tratar as proposições iniciais de um estudo. Na presente pesquisa, as entrevistas foram realizadas em sequência, iniciando-se pelas equipes dos projetos, posteriormente pelos gerentes e, por último, nos dois casos estudados, os *stakeholders*. Essa sequência, não proposital, aconteceu pelo grau de facilidade/dificuldade no agendamento das entrevistas com cada um dos grupos escolhidos. Por se tratar de pessoas a que se tinha certa acessibilidade, iniciou-se com o grupo equipe do projeto, o qual gerou determinada quantidade de dados que permitiu iniciar a análise das informações coletadas, levando, inclusive, a alguns ajustes de rota no próprio processo de coleta.

Encerrada a fase de coleta de informações, passou-se, então, à análise final dos dados, que para Eisenhardt (1995, *apud* SILVA, 2007), usualmente, envolve em um primeiro momento a descrição detalhada do caso, dando ao pesquisador a visão geral do relacionamento entre as empresas e gerando novas intuições e reflexões. Assim, as seis entrevistas realizadas foram transcritas e juntadas à documentação colhida na fase de pesquisa documental.

O passo seguinte foi a redação dos casos, que representou a integração de todo o conjunto de informações que se tinha à mão, oriundas da análise documental, das entrevistas e das observações feitas pelo pesquisador. O referido documento iniciou-se com a contextualização do caso mineiro, bem como com um breve relato dos dados contidos no plano de projeto dos casos estudados.

Em seguida, foi a vez da análise intracaso, em que o pesquisador contou com os principais fatores mencionados na literatura da área que levam à discussão do alinhamento entre o planejamento e a implantação de estratégias e discutem as técnicas de gerenciamento de projetos, principalmente sua teoria e suas peculiaridades na área pública. Vale salientar que os fatores mencionados na literatura foram aglutinados de forma a facilitar a caracterização na presente pesquisa. Adotou-se tal procedimento, a aglutinação dos fatores, considerando-se o sentido e significado dos fatores apresentados pelos diversos autores. À medida que se ia avançando na revisão bibliográfica, percebia-se que os autores utilizavam terminologias diferentes para tratar do mesmo fator. Portanto, passou-se a aglutinar os fatores de acordo com o significado que eles expressavam.

Após a análise intracaso, o passo seguinte foi fazer-se a análise comparativa dos casos e, para tanto, o pesquisador procurou desenvolver um quadro comparativo relacionando os fatores importantes para o bom desempenho em projetos, com a opinião e as percepções dos entrevistados. A partir desse quadro, foram identificadas similaridades e diferenças entre os entrevistados.

Com base nesse procedimento de leitura e releitura de todo o material coletado, da revisão da literatura e nos trechos das entrevistas transcritas é que se construiu o próximo capítulo desta pesquisa. Portanto, definiram-se aqui os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa. No capítulo 5 serão apresentadas a descrição e análise de cada caso e, posteriormente, a análise comparativa dos mesmos.

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo abordará a descrição e a análise dos dados, caracterizando inicialmente o caso mineiro. Posteriormente, serão descritos e analisados os projetos objetos deste estudo e, na sequência, será elaborada a análise comparativa dos dados das entrevistas com as percepções dos grupos envolvidos na implantação dos projetos selecionados.

5.1 A experiência de Minas Gerais com gerenciamento de projetos

A formulação estratégica no setor público, se comparada àquela do setor privado, é uma complexa construção entre inúmeros atores – a sociedade e seus representantes, os burocratas e o judiciário – sujeita a diversas imperfeições. Essa construção permite, por um lado, que a sociedade transmita (mesmo que de forma imperfeita) suas preferências aos representantes, mas impõe, por outro, severas restrições à transformação da estratégia formulada em resultados concretos.

As formulações estratégicas, em governos, são materializadas nos planos e orçamentos e os resultados refletem o desempenho do governo na execução desses instrumentos de planejamento.

Num modelo simplificado, o Executivo propõe os instrumentos de planejamento e orçamento ao Legislativo. Em Minas Gerais, há previsão constitucional dos seguintes instrumentos:

- O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), particular a Minas Gerais, equivale à formulação estratégica ou plano estratégico das organizações, ou seja, define a estratégia de longo prazo do governo. O PMDI é o único instrumento de planejamento do governo acrônico em sua previsão e sem vigência pré-determinada.
- O Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) é o desdobramento do PMDI para um período de quatro anos. O PPAG detalha os programas e ações que o governo implementará, com as previsões financeiras e de realização física.
- Diretrizes orçamentárias: como o nome indica, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece as orientações para elaboração dos orçamentos anuais.

- Orçamentos anuais: detalhamento das previsões financeiras e físicas do PPAG para cada exercício.

Quando os instrumentos de planejamento propostos pelo Executivo se transformam em lei, iniciam-se os processos administrativos, no âmbito do poder Executivo, de implantação da estratégia dos programas ou projetos presentes nos instrumentos gerenciais.

A definição de uma carteira de projetos estratégicos, os projetos estruturadores (FIG. 4), cumpriu objetivos dentro de duas dimensões descritas na TAB. 1: viabilidade e adesão da estratégia ao processo orçamentário.

O processo de escolha dos projetos estruturadores teve início após a construção da estratégia de longo prazo: visão de futuro, opções estratégicas e objetivos prioritários. Os dirigentes das organizações de governo – Secretários de Estado, Secretários Adjuntos, Subsecretários e dirigentes das principais empresas, autarquias e fundações – e especialistas nas diversas áreas definiram um conjunto de aproximadamente 130 potenciais projetos estratégicos (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006). Para cada projeto desse conjunto, já havia a definição do resultado esperado (quantificável, na maioria dos casos) e uma estimativa inicial de custos, fontes de financiamento e prazos. Esse conjunto foi reduzido à metade e apresentado ao Governador, que escolheu os 30 projetos estruturadores que comporiam o portfólio de projetos submetidos à Gestão Estratégica de Recursos e Ações (GERAES)³⁵.

A escolha de um portfólio bem definido de projetos estratégicos foi fundamental para o sucesso da estratégia. Uma medida adotada em Minas Gerais que contribuiu decisivamente para isto foi a plena adesão do processo orçamentário à estratégia. Os projetos estruturadores permitiram a orientação na alocação dos recursos orçamentários em um momento inicial em que o estado convivia com uma severa restrição fiscal, conforme já destacado no capítulo 1. Na ausência da carteira GERAES, a lógica da inércia orçamentária seria dificilmente evitável. A inércia orçamentária representa possivelmente a dimensão mais concreta de como as organizações de governo tendem a deixar que processos administrativos (sobretudo relativos à gestão orçamentária) sobrepujem a estratégia. Em consequência dessa inércia, os planos frequentemente deixam de ser referências para a ação governamental.

³⁵ A GERAES constitui-se em um portfólio de projetos que deveria ser gerenciado intensivamente, com metodologia própria de gerenciamento de projetos.

Na construção da estratégia em Minas, cada projeto estruturador teve seu orçamento detalhado na Lei Orçamentária e identificado com um código específico³⁶, para que os sistemas de informação de execução orçamentária e financeira reconhecessem e tratassem de forma diferenciada aqueles elementos que constituem a estratégia principal do governo.

A metodologia de gerenciamento de projetos implantada no governo de Minas a partir de 2003 contemplou a criação de uma estrutura organizacional e a implantação de processos para a fase de planejamento (plano de projeto) e acompanhamento dos projetos estruturadores (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006).

Após o encaminhamento, ao Legislativo, do PPAG ou de suas revisões anuais e da proposta orçamentária, iniciou-se a construção do plano de projeto³⁷ para cada estruturador e do plano consolidado de atividades³⁸ de órgãos estratégicos para o êxito dos projetos estruturadores. A ideia de se trabalhar com órgãos estratégicos, segundo Guimarães e Almeida (2006), surgiu após a constatação de que algumas organizações – setores de obras, meio ambiente, entre outros – são responsáveis por atividades críticas da carteira de projetos estruturadores (GERAES).

O ponto de partida para a adoção da metodologia de gerenciamento dos projetos³⁹ estruturadores foi, segundo Guimarães e Almeida (2006), a criação do escritório de projetos denominado Unidade de Apoio Gerencial aos Projetos Estruturadores (UAGP)⁴⁰. Essa unidade, integrante da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPLOR) da SEPLAG, gerencia estrategicamente o portfólio GERAES, tendo como funções principais:

- Padronizar os procedimentos de gerenciamento dos projetos.
- Assessorar os gerentes de projeto no planejamento, execução e controle do projeto.

³⁶ O orçamento é constituído de uma série de números que identificam a instituição, o programa/projeto, suas atividades e a destinação dos recursos, sejam eles pra custeio ou capital, conforme dispõe a Lei Federal 4.320/64, No caso de Minas Gerais, além da codificação regular, foi inserido na dotação orçamentária um código (0 e 1) que identificava projetos não-estruturadores e projetos estruturadores.

³⁷ O plano de projeto é o documento inicial de um projeto, nele está definido o escopo do projeto, contendo: objetivo, justificativa, público alvo, situação atual, situação proposta e principais resultados esperados. Além do escopo, são também detalhados: cada uma das etapas do projeto (Estrutura Analítica do Projeto – EAP), os produtos de cada etapa, um cronograma simplificado, a matriz de responsabilidade (identifica os órgãos estratégicos envolvidos no projeto) e o orçamento do projeto.

³⁸ O plano consolidado de atividades constituiu-se em um resumo dos principais entraves que poderiam ocorrer e que deveriam ser sanados pelos órgãos envolvidos nos projetos estruturadores.

³⁹ Adotou-se, para elaboração do plano de projeto, a Metodologia Estruturada de Planejamento e Controle de Projetos (MEPCP), do Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG), que apoiou o governo de Minas em 2003 e 2004. As especificidades do setor público fizeram com que essa metodologia fosse constantemente aprimorada.

⁴⁰ A UAGP é um escritório de projetos instituído formalmente na estrutura organizacional do estado, responsável pela implantação de metodologia adequada de gerenciamento de projetos prioritários do governo.

- Acompanhar o desempenho dos projetos, reportando a situação do projeto, os riscos e as restrições aos tomadores de decisão para que adotem contramedidas.
- Realizar a gestão estratégica orçamentária e financeira dos projetos estruturadores.
- Apoiar os gerentes do projeto em relação a demandas específicas.

Após a criação dessa estrutura, os projetos foram submetidos ao detalhamento de escopo, para que pudessem ser posteriormente acompanhados. Cada projeto foi submetido a um detalhamento em sessões de planejamento, com a participação do maior número possível de *stakeholders* identificados⁴¹. Essas sessões dividiram-se em uma sessão inicial (*kick-off*), reuniões intermediárias e reunião de encerramento/aprovação do plano projeto pela SEPLAG e Câmaras Setoriais compostas pelos Secretários de Estado.

Duas tecnologias de gerenciamento podem ser identificadas como centrais no caso mineiro: o duplo planejamento e a própria GERAES. Guimarães e Almeida (2006) apuraram que, a partir da tecnologia de duplo planejamento, uma abordagem dual de questões presentes e futuras, pretendeu-se garantir a coerência intertemporal da estratégia. Foram produzidos planos e orçamentos consistentes, que comunicam e mobilizam os envolvidos em torno das realizações futuras, as quais determinam e, ao mesmo tempo, dependem das ações prementes.

A GERAES é, por sua vez, segundo os autores, a espinha dorsal do duplo planejamento. Trata-se de um conjunto de medidas de gestão do planejamento que visam a transformar a estratégia principal do governo em resultados, garantindo a presença dos projetos estruturadores nos instrumentos de planejamento de longo (PMDI), médio (PPAG) e curto prazos (LOA). Adicionalmente, a GERAES incorpora técnicas de gerenciamento de projetos para apoio à realização da estratégia e introduz mecanismos que incentivam o cumprimento das metas desses projetos.

Essa iniciativa vem ao encontro das preocupações de Eyoang e Spencer (1996), que aduzem que frequentemente o público em geral é crítico quanto ao método de criação de programas públicos, os quais, em parte, não atendem às expectativas públicas e, como consequência, diminuem a confiança na habilidade do governo em entregar serviços de qualidade de forma eficiente. No caso mineiro, a escolha da carteira da GERAES considerou uma análise anterior de viabilidade e contou com a participação daqueles que liderariam a implantação, no intuito de evitar essa frustração. Desta forma, realizando o

gerenciamento intensivo do que foi definido como estratégia de governo (longo prazo), e submetendo os projetos a revisões anuais (balanços dos resultados alcançados), esperava-se superar, pelo menos em parte, os possíveis desvios e não-atendimento das expectativas públicas, como destacado pelos autores.

Nos próximos subitens, serão explorados os dois projetos focos desta pesquisa. Serão enfatizadas a linha de planejamento seguida pelo governo mineiro e as percepções dos entrevistados quanto à maneira como a estratégia foi implementada.

5.1.1 Caso 1: melhoria na Segurança Pública - Projeto Estruturador Redução da Criminalidade Violenta

Um dos objetivos prioritários no planejamento de longo prazo elaborado pelo governo no período 2003-2006, a Segurança Pública foi definida como prioridade. A criação da Secretaria de Estado da Defesa Social foi um passo importante para o ordenamento das ações das forças policiais e do corpo de bombeiros, objetivando mais eficácia e eficiência dessas corporações.

De acordo com o PMDI 2003-2020 (MINAS GERAIS, 2008a), essa ação é apenas o início de uma agenda que tem como meta reverter a tendência de agravamento dos índices de criminalidade no estado, especialmente na região metropolitana de Belo Horizonte (RMBH).

Este objetivo tinha como foco a implantação de um modelo inovador de Segurança que integrasse as ações das polícias, os bancos de dados e as áreas de inteligência e incorporasse novas configurações e paradigmas, em parceria com agentes da sociedade civil, empresas privadas e os governos federal e municipais. Paralelamente, segundo o documento de planejamento, dever-se-ia consolidar o projeto de controle de homicídios da RMBH e estendê-lo para outras 20 regiões do estado, intensificando ações coordenadas que levassem a resultados no curto prazo. Deveria também ser ampliada a quantidade de vagas nas penitenciárias, para esvaziar delegacias, e ser conferida atenção diferenciada à ressocialização dos adolescentes em conflito com a lei.

Essas diretrizes foram fundamentais para a concepção do Projeto Estruturador Redução da Criminalidade Violenta, que fazia parte da primeira carteira de projetos

⁴¹ Neste primeiro momento, foram identificados os principais órgãos governamentais que estivessem diretamente ligados ao projeto e possíveis beneficiários mais relevantes.

estruturadores do estado, durante o governo 2003-2006. Este objetivo prioritário foi desdobrado em iniciativas estratégicas em reunião do Colegiado de Gestão Governamental, no dia 06/05/2003, PMDI 2003-2020, p.107 (MINAS GERAIS, 2008a) e em consultas posteriores aos Secretários de Estado. Segundo os relatos nesse documento de planejamento, a versão inicial foi enriquecida pelas contribuições dos integrantes do CDES.

Esse conjunto de iniciativas serviu de subsídio para a definição dos projetos estruturadores – GERAES – e para a elaboração dos programas do PPAG 2004-2007 (MINAS GERAIS, 2008b). O caso específico, em que se estudou o Projeto Estruturador Redução da Criminalidade Violenta em Minas Gerais, foi desenhado a partir das seguintes iniciativas estratégicas:

- Consolidar o projeto de controle de homicídios da RMBH e estendê-lo para outras 20 regiões do estado, intensificando as ações coordenadas com vistas a obter resultados expressivos em curto prazo, principalmente com a consolidação do projeto “Fica Vivo”;
- implantar um modelo de Segurança que integrasse as ações das polícias, os bancos de dados (SIDS) e as áreas de inteligência, considerando-se, inclusive, o treinamento conjunto;
- racionalizar as atividades operacionais da Polícia Militar e da Polícia Civil, nas seguintes ações:
 - a) lavratura de auto de prisão em flagrante na unidade mais próxima;
 - b) primeiras providências relativas ao fato criminoso, adotadas pelas diversas unidades policiais;
 - c) intensificação da ação do policiamento na rua;
- aumentar o enfrentamento integrado contra o crime organizado e promover campanhas efetivas de prevenção ao uso de drogas;
- ampliar a quantidade de vagas nas penitenciárias para esvaziar delegacias superlotadas, com as seguintes medidas:
 - a) consolidar o comando do Poder Público nas unidades prisionais, sem regalias nem concessões;
 - b) incentivar os municípios na criação de Associação de Proteção e Assistência ao Condenado (APAC) ou similar;
 - c) fazer um mutirão de revisão criminal (execução de penas);
 - d) concluir as obras dos presídios em fase final de construção;

- ampliar o efetivo e reaparelhar as polícias e o Corpo de Bombeiros, que deverá ampliar sua ação no interior do estado;
- desenvolver políticas sociais focalizadas nas vítimas da violência (mulheres, crianças, adolescentes, idosos, etc.) em parceria com agentes da sociedade civil, organizações não-governamentais e com prefeituras municipais;
- promover a ressocialização de adolescentes em conflito com a lei;
- ampliar a integração entre órgãos do Poder Executivo ligados à Segurança, nos níveis federal, estadual e municipal, e com órgãos de outros poderes como o Judiciário e o Ministério Público;
- tornar efetivo o sistema de proteção de testemunhas e de pessoas sob ameaça;
- criação de um Conselho de Defesa Social para formular as políticas de Segurança pública, com execução pela Secretaria de Defesa Social.

A partir desses objetivos, começaram-se as reuniões de planejamento do projeto. Essas reuniões utilizaram os conceitos do PMI, conforme detalhado nos capítulos anteriores, e contaram com a participação de uma série de *stakeholders* do projeto.

A estrutura analítica do projeto (EAP) ficou definida da seguinte maneira:

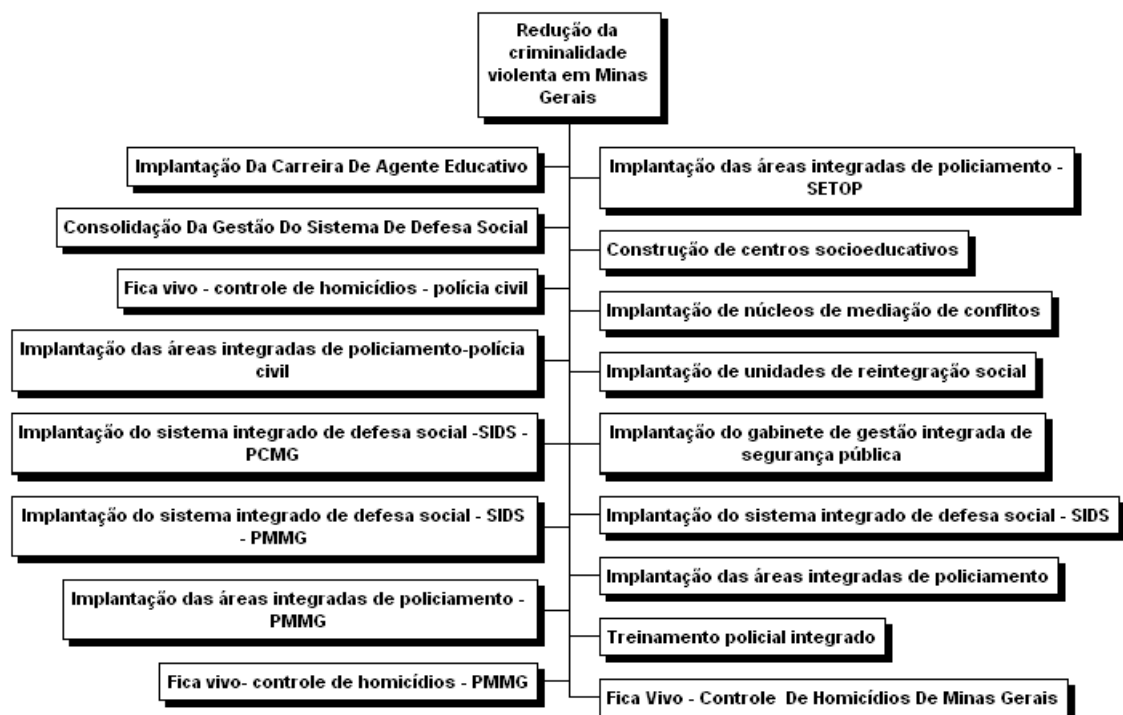


FIGURA 7: Estrutura Analítica do Projeto (EAP) – Projeto estruturador Redução da Criminalidade Violenta em Minas Gerais.

A partir dessa estrutura analítica foram estabelecidos os produtos de cada uma das ações (QUADRO 4):

AÇÃO	FINALIDADE	PRODUTO
Fica vivo - controle de homicídios - Polícia Civil	Reduzir a incidência de homicídios em áreas de risco do estado de Minas Gerais.	Centro de prevenção social à criminalidade implantado
Implantação das áreas integradas de policiamento - Polícia Civil	Promover a justaposição de circunscrições da Polícia Civil e da Polícia Militar, bem como a definição e efetivação de uma metodologia integrada de planejamento da ação policial e participação comunitária.	Área integrada implantada
Implantação do sistema integrado de Defesa Social -SIDS – PCMG	Integrar, coordenar e otimizar as ações das Polícias Militar, Civil e do Corpo de Bombeiros, bem como dos demais órgãos componentes do sistema de Defesa Social, abrangendo o atendimento de ocorrências solicitadas pela população e a centralização de informações decorrentes desse serviço, de forma a permitir o cruzamento de diversas variáveis que possam facilitar o trabalho de investigação processual e de execução penal, além de subsidiar o planejamento e a tomada de decisões desses órgãos.	Sistema implantado
Implantação do sistema integrado de Defesa Social - SIDS – PMMG	Integrar, coordenar e otimizar as ações das Polícias Militar, Civil e do Corpo de Bombeiros, bem como dos demais órgãos componentes do sistema de Defesa Social, abrangendo o atendimento de ocorrências solicitadas pela população e a centralização de informações decorrentes desse serviço, de forma a permitir o cruzamento de diversas variáveis que possam facilitar o trabalho de investigação processual e de execução penal, além de subsidiar o planejamento e a tomada de decisões desses órgãos.	Sistema implantado
Implantação das áreas integradas de policiamento – Polícia Militar	Promover a justaposição de circunscrições da Polícia Civil e da Polícia Militar, bem como a definição e efetivação de uma metodologia integrada de planejamento da ação policial e participação comunitária.	Área integrada implantada
Fica vivo - controle de homicídios – Polícia Militar	Reduzir a incidência de homicídios em áreas de risco do estado de Minas Gerais.	Centro de prevenção social à criminalidade implantado
Implantação das áreas integradas de policiamento – Secretaria de Transportes e Obras Públicas - SETOP	Reformar e adequar unidades prediais, permitindo promover a justaposição de circunscrições da Polícia Civil e da Polícia Militar, bem como a definição e efetivação de uma metodologia integrada de planejamento da ação policial e participação comunitária.	Prédio reformado

Continua QUADRO 4

AÇÃO	FINALIDADE	PRODUTO
Construção de centros socioeducativos	Construir centros socioeducativos para adolescentes autores de ato infracional.	Unidade construída
Implantação de núcleos de mediação de conflitos	Mediar extrajudicialmente conflitos em áreas carentes, contribuindo para a redução da violência nessas áreas.	Núcleo implantado
Implantação de unidades de reintegração social	Implantação e manutenção de unidades de apoio e acompanhamento às penas e medidas alternativas e de reintegração social do egresso do sistema penal.	Unidade implantada
Implantação do gabinete de gestão integrada de Segurança Pública	Implantar gabinete de gestão integrada de Segurança Pública.	Gabinete implantado
Implantação do sistema integrado de Defesa Social – SIDS	Integrar, coordenar e otimizar as ações das Polícias Militar, Civil e do Corpo de Bombeiros, bem como dos demais órgãos componentes do sistema de Defesa Social, abrangendo o atendimento de ocorrências solicitadas pela população e a centralização de informações decorrentes desse serviço, de forma a permitir o cruzamento de diversas variáveis que possam facilitar o trabalho de investigação processual e de execução penal, além de subsidiar o planejamento e a tomada de decisões desses órgãos.	Sistema implantado
Implantação das áreas integradas de policiamento	Promover a justaposição de circunscrições da Polícia Civil e da Polícia Militar, bem como a definição e efetivação de uma metodologia integrada de planejamento da ação policial e participação comunitária.	Área integrada implantada
Treinamento policial integrado	Objetiva-se, com o estabelecimento do treinamento integrado de policiais civis e militares, aperfeiçoar a atuação das organizações policiais estaduais, permitindo-lhes trabalhar segundo um enfoque de mútua colaboração.	Policial treinado/reciclado
Fica Vivo - Controle de homicídios de Minas Gerais	Reduzir a incidência de homicídios em áreas de risco do estado de Minas Gerais	Centro da juventude implantado
Implantação da carreira de agente educativo	Promover a profissionalização da gestão dos centros de atendimento a adolescentes autores de ato infracional, dotando a Secretaria de Defesa Social de servidores especializados nessa função.	Servidor treinado e capacitado
Consolidação da gestão do sistema de Defesa Social	Implementar modernas técnicas de gestão no âmbito do sistema de Defesa Social, por meio da abordagem de macroprocessos.	Sistema de gestão de processos implantado

Quadro 4: Produtos – Projeto Estruturador Redução da Criminalidade Violenta em Minas.

Fonte: UAGP (Plano de Projeto).

5.1.2 Caso 2: reduzir as desigualdades regionais - Projeto Estruturador Jaíba II

O segundo projeto estudado destina-se à redução das desigualdades regionais, pautando-se na finalização de um grande projeto de agricultura irrigada, iniciado na década de 70.

Assim como no caso da Segurança Pública, esse projeto derivou-se de um dos objetivos prioritários definidos no PMDI, neste caso o de reduzir as desigualdades regionais. De acordo com o documento de planejamento pesquisado:

O estado de Minas Gerais reproduz, com grande fidelidade, um retrato do Brasil, coexistindo em seu espaço geográfico atividades e empresas que utilizam tecnologia de última geração e outras com enorme defasagem tecnológica e grandes dificuldades, buscando a sobrevivência em um mundo de acirrada competição. No campo, a situação não é distinta: produção agrícola competitiva convivendo com agricultura familiar, de subsistência, com carências enormes - PMDI 2003-2020, p.96 (MINAS GERAIS, 2008a).

Esse comentário baseia-se no art. 51 da Constituição Mineira (MINAS GERAIS, 1989), que preconiza o planejamento e a execução articulada de funções e de serviços públicos em favor da população de cada complexo geoeconômico e social com a elaboração de planos diretores modernos que ordene o crescimento das cidades. Esse objetivo estratégico sugere a implantação de políticas regionais estruturadoras nos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri e no Norte de Minas, a concretização de uma rede de cidades médias capaz de concorrer com a RMBH, bem como o incentivo ao desenvolvimento de arranjos produtivos que valorizem o capital social, que são pré-condições ao desenvolvimento sustentável e à redução das desigualdades regionais no estado.

Desta forma, assim com no caso descrito no item 3.1, esse objetivo foi desdobrado em iniciativas estratégicas que serviram de subsídios para a definição do Projeto Estruturador Jaíba II. No caso deste projeto, a iniciativa estratégica resumia-se a um ponto: impulsionar o agronegócio no norte de Minas a partir do desenvolvimento integrado do Jaíba.

Com base nessa diretriz, começou a ser elaborado o plano de projeto do Projeto Jaíba II. Por se tratar de um empreendimento que conta com duas etapas, uma sob responsabilidade da Companhia dos Vales do São Francisco e do Paranaíba (CODEVASF) e outra sob responsabilidade do governo de Minas, o projeto contou com atividades

comuns às duas etapas e com atividades específicas. De acordo com o documento de planejamento do projeto, essas atividades podem ser identificadas nas seguintes etapas:

A) ATIVIDADES COMUNS

- Planejamento e coordenação das ações do Projeto Jaíba, em estreita articulação com os governos federal e municipais;
- provisão de crédito para atividades produtivas;
- resolução das pendências ambientais referentes a invasões e sistema de áreas protegidas;
- planejamento dos serviços de apoio à produção irrigada: Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), assistência técnica, crédito agrícola complementar, defesa fitossanitária, padronização de produtos;
- construção do *site* e memória eletrônica do projeto Jaíba.

B) JAÍBA I

- Obtenção da licença ambiental corretiva;
- obtenção da titulação de parte das glebas adjudicadas;
- licitação das glebas empresariais irrigáveis remanescentes;
- reestruturação das atividades econômicas dos pequenos irrigantes.

C) JAÍBA II

- Conclusão e recebimento das obras civis coletivas para irrigação;
- fornecimento de energia elétrica para operação e manutenção e para os lotes;
- Conclusão da implantação do sistema hidroelctromecânico (testes dos componentes hidroelctromecânicos e pré-operação do sistema principal);
- demarcação, licitação e distribuição dos lotes irrigáveis;
- licitação dos lotes dos núcleos habitacionais;
- definição e implantação dos sistemas temporário e definitivo de operação e manutenção;

- instalação da infraestrutura física e definição da administração dos serviços de apoio às famílias no projeto;
- organização dos irrigantes e elaboração do plano de negócios;
- conservação do patrimônio público;
- gestão ambiental: monitoramento, fiscalização, P&D.

Desta maneira, o projeto foi organizado da seguinte forma:

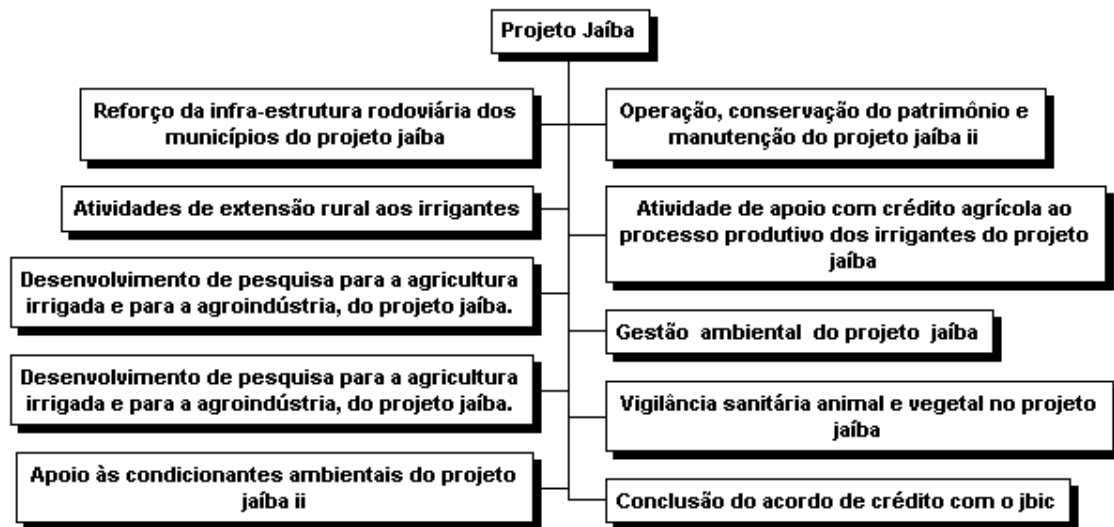


FIGURA 8: Estrutura Analítica do Projeto (EAP) – Projeto Estruturador Jaíba II.

Fonte: UAGP (Plano de Projeto).

Por sua vez, os seus produtos são os exibidos no QUADRO 5:

AÇÃO	FINALIDADE	PRODUTO
Reforço da infraestrutura rodoviária dos municípios do projeto Jaíba	Dotar o projeto Jaíba da infra-estrutura rodoviária necessária.	Ponte construída
Atividades de extensão rural aos irrigantes	Disponibilizar conhecimentos, tecnologias e procedimentos na área de assistência técnica e extensão rural aos irrigantes do Projeto Jaíba.	Família atendida
Desenvolvimento de pesquisa para a agricultura irrigada e para a agroindústria, do projeto Jaíba	Gerar conhecimento, tecnologia e recomendações técnicas voltados para a agricultura irrigada e disponibilizá-los para os produtores do Projeto Jaíba	Tecnologia gerada
Desenvolvimento de pesquisa para a agricultura irrigada e para a agroindústria, do Projeto Jaíba	Gerar conhecimento, tecnologia e recomendações técnicas voltados para a agricultura irrigada e disponibilizá-los para os produtores do Projeto Jaíba	Tecnologia gerada
Apoio às condicionantes ambientais do projeto Jaíba II	Atendimento à exigência de decreto para a obtenção da licença de operação do Projeto Jaíba II.	Condicionante atendida
Operação, conservação do patrimônio e manutenção do projeto Jaíba II	Fornecer água, manter e operar o sistema coletivo de irrigação, conservação do patrimônio e outras atividades para manutenção do projeto.	Serviço atendido
Atividade de apoio com crédito agrícola ao processo produtivo dos irrigantes do Projeto Jaíba	Serviços de crédito agrícola aos irrigantes do Projeto Jaíba, por meio do BDMG, de modo que alcancem e mantenham a competitividade nos mercados interno e externo.	Financiamento concedido
Gestão ambiental do Projeto Jaíba	Assegurar a sustentabilidade das atividades agroindustriais do projeto Jaíba.	Condicionante atendida
Vigilância sanitária animal e vegetal no projeto Jaíba	Preservar a sanidade vegetal e animal garantindo a origem e a qualidade dos produtos agropecuários, protegendo a saúde pública e o meio ambiente.	Área fiscalizada
Conclusão do acordo de crédito com o <i>Japan Bank For International Cooperation</i> (JBIC)	Dotar o Jaíba II de infra-estrutura hidroeletromecânica, promover melhorias no projeto e fornecer água tratada.	Infra-estrutura construída

Quadro 5: Produtos – Projeto Estruturador Jaíba II.

Fonte: UAGP (Plano de Projeto).

Explicitados os projetos, a seção a seguir se dedica a realizar uma análise dos dados da pesquisa. Para avaliar a importância e eficácia do planejamento e dos projetos estruturadores na estratégia do governo, as seguintes perguntas foram feitas aos entrevistados: ao ser desdobrada do planejamento do governo (PPAG), como você avalia a coerência entre o que foi proposto e o que foi executado nos projetos estruturadores? Eles traduziram adequadamente a estratégia do governo?”

5.2 Análise da coerência do planejamento no período 2003-2006

Ao avaliar projetos públicos, é preciso lembrar que eles não possuem como motivação principal o retorno financeiro, mas sim o retorno social em um período mais longo de maturação, como lembra Cortines (2005). Por serem projetos de longa maturação, os projetos públicos enfrentam um grave problema de implantação, que segundo os estudos de Pressman e Wildavsky (1973) deve-se aos jogos de interesse, problema identificado como a “complexidade da ação conjunta”, decorrente da existência de vários atores envolvidos no processo de execução. Quanto a isso, Bardach (1977) acrescenta que as partes estão sempre nas mãos de atores com interesses divergentes, quase sempre independentes uns dos outros.

Desta maneira, projetos na área pública necessitam do que Coutinho (2006) chama de sincronização de processos de formulação estratégica, realizando-se uma coerência entre o que foi planejado e o que será executado. Essa coerência, do planejamento e dos projetos estruturadores na estratégia do governo, ocorre com o desdobramento das iniciativas do PPAG, o que pode ser verificado nos depoimentos dos gerentes:

Diria que, para mim, foi uma experiência singular. [...] de imediato participar de um projeto dessa magnitude, como foi o PPAG, dos projetos estruturadores, dessa proposta de gestão com resultados, dessa ideia de uma visão mais estratégica da administração pública. [...] Acompanhei de perto, dentro da área de Segurança Pública. Mas acompanhei a gestação, desdobramento, execução; depois a segunda fase, o aprimoramento. Eu diria que era o que imaginava de o ideal de administração pública. [...] uma iniciativa que contrariava tudo o que se fazia antes, dava um salto qualitativo na administração estadual, na formulação e implementação de políticas públicas que a gente sempre imaginava ali, na literatura, como concepções de típicos ideais. [...] Percebi uma clara coerência entre todo o plano estratégico de transformar Minas no melhor estado para se viver e como isso se desdobrou em vários programas, vários projetos, acobertando várias secretarias, como cada uma delas foi incumbida de detalhar seu plano de ação. Vi muita coerência. Vi muita sistematicidade nisso. Houve uma boa coordenação em todo esse processo, pois era muito complexo, envolvendo mais de dois terços da máquina pública estadual (Gerente do Projeto de Segurança Pública).

Foi diferente. A estrutura do governo foi preparada para isso. Tinha uma equipe acompanhando, tinha uma metodologia e tinha planejamento. Eu achei muito fácil, muito bom, mais cristalino, mais difícil de ter corrupção. [...] Mas parece que até era intencional para que as obras não acabassem, não tivesse fim. Um negócio descabido em termos de gestão. Ao implantar o processo de gerenciamento de projetos eu nunca tinha visto nem na empresa X, setor privado, uma coerência entre o que foi planejado e o executado. Inclusive, não tinha problemas de recursos (Gerente do Projeto de Agricultura).

Percebe-se, no depoimento dos gerentes, que ambos concordaram com a coerência do que foi proposto, no entanto, como destaca Bardach (1977), muitos dos que apoiam a política, inicialmente só o fazem porque esperavam ser capazes de influir em sua fase de implantação para colocar propostas não contempladas ou desejadas por outros que formavam a coalizão inicial. Para evitar que este trabalho obtivesse apenas a visão de um dos lados, aplicou-se a mesma pergunta aos demais grupos estudados e constatou-se que a percepção foi muito similar no caso do projeto de Segurança Pública

Foi feito o planejamento estratégico. Foram definidas grandes diretrizes, grandes objetivos. Mas abriu-se para que cada órgão, cada secretaria indicasse projetos estruturadores. Você tinha projetos que tinham uma concepção teórica muito forte, muito sólida por trás deles, como a Gestão Ambiental, a Redução da Criminalidade. E tinham projetos que eram, na verdade, uma colcha de retalhos de ações completamente soltas e desarticuladas. Considerando 2003 a 2006, essa coerência existe e foi mantida, quase que integralmente em função da coordenação centralizada. Você tinha um gerente para todas as ações. E ele acompanhava, do ponto de vista conceitual, todas as ações (Equipe do Projeto de Segurança Pública).

O primeiro aspecto importante foi resgatar o planejamento, algo que não se fazia desde os anos 80. O segundo aspecto é que essas ações orientavam as políticas de governo, integrando-as com o financiamento e a capacidade de gerenciar. E o mais importante foi ter projetos factíveis, ver o planejamento acontecendo. Tinha um plano de voo o tempo todo (PMDI). A coerência, na área de defesa, foi questão de integração, dos projetos de prevenção, de construção de presídios. Isto sempre se manteve. O aspecto mais importante foi aprender uma ferramenta de gestão de projetos, uma tecnologia de acompanhamento, tudo muito bem delimitado, com metas (*Stakeholder* do Projeto de Segurança Pública).

No caso do projeto de Agricultura, as percepções foram de coerência, mas com algumas restrições:

Acho que existia uma grande vontade de se fazer um planejamento amplo para o governo, para fazer diferente do que estava sendo feito, mas não sei até que ponto isso foi efetivamente levado até os indicadores finalísticos da meta de IDH do governo. Criaram-se projetos com indicadores próprios. Tentou-se ao máximo atingi-los, mas perdeu-se um pouco de vista o foco do projeto, o resultado para a sociedade. Ficou-se sem perceber se a sociedade estava sendo beneficiada com o projeto (Equipe do Projeto de Agricultura).

Criaram-se metas para empreender, para resolver gargalos da etapa I do projeto Jaíba, na área fundiária, extensão rural, pesquisa. O DIJ (do qual sou gerente) entrou como cliente dessas ações porque representava os agricultores. Mas o programa terminou rápido (três anos) e ficou muita coisa pra trás, principalmente na área fundiária, na titulação de lotes. Hoje temos 1.800 produtores, somente 140 possuem o título da terra. É preciso resolver essa parte fundiária, principalmente a que envolve a RURALMINAS. O projeto estruturador foi até 2006 e depois parou no tempo com a saída do gerente. Tudo depende de articulação com a RURALMINAS e CODEVASF. Administrar a veia principal do projeto é difícil, por problemas de relacionamento (DIJ e Companhia de Saneamento de Minas Gerais - COPASA) - (*Stakeholder* do Projeto de Agricultura).

Percebe-se, pelas falas dos entrevistados, que quanto mais próximo do poder, melhor a percepção entre o planejamento e as ações. Desse modo, os gerentes avaliam melhor essa coerência, do que aqueles que estão mais distantes e na base dos projetos. Por exemplo, o *stakeholder* da Agricultura não percebe bem os aspectos conceituais do projeto, mas “vê” os problemas que atingem os produtores e as dificuldades de integrar ações entre os órgãos para solucionar questões práticas, o que confirma o defendido por Majone e Wildavsky (*apud* MINTZBERG, 2004, p.231), de que “a implantação literal é literalmente impossível”. Segundo esses autores, algumas das verdadeiras limitações de qualquer estratégia pretendida podem ser descobertas somente quando finalmente as ações são empreendidas.

No entanto, é interessante notar que, assim como defendem Schwarz, Amide e Pinho (2005), nota-se na fala de todos os entrevistados que o processo de alinhamento e desdobramento da estratégia foi um valioso instrumento de comunicação, ou seja, uma forma para assegurar a assimilação e o entendimento de diferentes equipes em torno dos direcionadores de uma estratégia corporativa ou até mesmo de uma unidade de negócio. Em ambos os casos e nos seis relatos, vê-se que todos os envolvidos sabiam das propostas de governo.

5.2.1 Análise das diferenças entre o planejamento atual e as experiências passadas

A separação entre planejamento e implantação constitui, sem dúvida, um dos elementos mais problemáticos encontrados na literatura sobre planejamento e implantação de estratégias. Se vários autores identificam o problema, como, por exemplo, Hrebiniak (2005), Kaplan e Norton (1997) e Macmillan e Tampone (2001), entre outros, é possível afirmar que apenas Mintzberg (2004) vai ao centro da questão, levando em conta principalmente os fatores históricos dessa separação.

Segundo o autor, a separação entre pensamento e ação define a dicotomia formulação/implantação, presente de forma central nas escolas prescritivas de estratégia – de *design*, posicionamento e planejamento. As principais recomendações de Mintzberg aos planejadores giram em torno de sua crença de que as organizações devem completar seu pensamento antes de agir, ou seja, pensar *em detalhes* sobre orçamentos, prazos, programas, e assim por diante. O grande problema, no entanto, é que se tende a identificar

apenas algumas pessoas como estrategistas, geralmente gerentes seniores. No entanto, pergunta Mintzberg:

Como é possível alguém questionar essa suposição? Como a maternidade, ela está enraizada tão profundamente na base filosófica da sociedade ocidental que parece incontestável. Não é verdade, afinal, que as organizações, como as pessoas, têm cabeças para pensar e corpos para agir? Não é para pensar que os gerentes são pagos, os políticos eleitos e os generais nomeados? Eles não formulam a estratégia para que todos os demais possam cuidar das táticas? (MINTZBERG, 2004, p.228).

Ao analisar o que Mintzberg (2004) recomenda, interessou compreender a percepção dos atores envolvidos quanto às diferenças entre o processo de planejamento atual e as experiências passadas, entendendo a estrutura do governo e se a mesma era ou não favorável a essa estratégia de gerenciamento de projetos:

Vejo o PPAG 2003-2020 como um processo histórico singular na história de Minas Gerais, uma iniciativa que contrariava tudo o que se fazia antes, dava um salto qualitativo na administração estadual, na formulação e implantação de políticas públicas que a gente sempre imaginava ali, na literatura, como concepções de típicos ideais (Gerente do Projeto de Segurança Pública).

O planejamento de 2003 a 2006 não foi um planejamento meramente formal. Foi um planejamento visando à sua implantação. Foi um planejamento preocupado com sua implantação. Foi um planejamento que não foi uma colcha de retalhos. Cada área se planeja e depois se compila tudo. Foi um processo de formulação de estratégia. Então, do ponto de vista qualitativo, o processo de planejamento foi de melhor qualidade. E do ponto de vista de gestão estratégica, foi um planejamento que orientava a implantação (Equipe do projeto de Segurança Pública).

Não existia nada disso. Não tinha planejamento. Nas polícias, isoladamente, havia projetos específicos, alguns programas de resultados, que eram projetos com gestão. Mas era muito localizado na Polícia Militar. Do ponto de vista da Segurança Pública, nunca houve uma política muito clara, um planejamento. Acho que Minas inovou, pois não existe isto em outros estados. Está começando a se fazer, a prestar atenção, mas ainda não faz parte da cultura, principalmente na área de Defesa Social (*Stakeholder* do projeto de Segurança Pública).

As visões percebidas no projeto de Segurança corroboram o pensamento de Serra, Torres e Torres (2004) de que existe uma gama tão ampla quanto variada de tarefas a cumprir, como a “construção” de uma organização capaz de alcançar os objetivos estratégicos, a alocação de recursos, o estabelecimento de políticas e de uma cultura que apoiem a estratégia, a motivação das pessoas para que persigam metas e a premiação por resultados obtidos. Isto também foi mencionado pelos entrevistados no projeto de Agricultura:

A estrutura era favorável. Antes, o estado não tinha bons executivos, porque eles não conseguiam fazer mudanças em uma estrutura viciada. Com um novo governo pensando diferente e com metodologia e acompanhamento, tornou-se fácil gerenciar projetos (Gerente do Projeto de Agricultura).

A estrutura não era favorável, pelos problemas de base: motivação do servidor, salários, logística funcionando, processos de compras próprios e efetivos. Já com o gerenciamento de projetos, com o acompanhamento, tínhamos uma estrutura favorável (Equipe do Projeto de Agricultura).

Muita coisa melhorou: por exemplo, não há mais criança fora da escola no Jaíba. A parte de invasão de terras melhorou. A parte de escoamento e de logística é trabalhado junto à CODEVASF e o governo federal. Já há maior geração de empregos, com empresas maiores chegando. Tem de ter estrutura para que os projetos funcionem: escolas, postos de saúde [...] é preciso considerar o município e seus problemas (*Stakeholder* do Projeto de Agricultura).

Além de todos esses pontos, Serra, Torres e Torres (2004) aduzem que é necessário que a alta administração da empresa ou do órgão público empenhe-se profundamente, exercendo a liderança necessária para executar todo esse complexo processo. Tanto o alinhamento na construção dos projetos quanto no apoio da alta administração puderam ser percebidos nas falas dos entrevistados

A liderança da SEPLAG foi essencial; ela concebeu toda a iniciativa, conseguiu montar uma equipe competente. A pessoa do Secretário à época foi decisiva para criar coesão e concepção política, um projeto claro de planejamento estratégico e de racionalização administrativa. Agregou profissionais da mais alta competência técnica. Isto foi um fator crítico fundamental (Gerente do Projeto de Segurança Pública).

O arranjo institucional intrínseco ao sistema de Defesa Social é um arranjo institucional complicado. Outro elemento importante da estrutura foi a GERAES. Não só sob o ponto de vista de realizar o trabalho meramente formal de planejamento e acompanhamento de projetos, mas também sob o ponto de vista de empoderar o gerente para ele efetivamente ter as rédeas do projeto (Equipe do Projeto de Segurança Pública).

Isso foi uma coisa que mudou. Há uma estrutura encarregada de monitorar os projetos, por reuniões de resultado. Isso não existia no começo. As reuniões, mas não detalhadas como hoje, onde diversas ações e projetos são acompanhados. Criou-se uma linguagem comum e um aprendizado. Esta tecnologia de acompanhamento de projetos na ponta é o mais importante (*Stakeholder* do Projeto de Segurança Pública).

Pode-se verificar, no depoimento dos entrevistados, que o que foi proposto segue o que Fernandes e Clemente entendem como a vantagem da definição de um projeto, que dá formato concreto à ideia de se executar ou realizar algo, no futuro, para atender às necessidades ou aproveitar oportunidades (FERNANDES; SCATOLIN; CLEMENTE, 2002, p.21). Dessa forma, o processo de elaboração, análise e avaliação de projetos envolve um complexo elenco de fatores socioculturais, econômicos e políticos que

influenciam os decisores na escolha dos objetivos e dos métodos. Mesmo assim, percebe-se que enquanto os gerentes avaliam positivamente as diferenças entre o planejamento passado e o atual, os membros da equipe e *stakeholders* notam as diferenças, mas preferem focar os problemas e dificuldades do momento atual (cultura, base e continuidade).

O estado não tinha uma estrutura de acompanhamento, agora sim. Não basta conhecer e querer fazer gestão de projetos em uma estrutura e impor sozinho. Do estado veio a criação de um modelo de gerenciamento de projetos e de acompanhamento, sendo que este é o mais importante. Planejar, você planeja, mas executar e acompanhar, inclusive com reuniões mensais, observando-se a boa vontade do governo em realmente acompanhar fez a equipe acreditar na mudança (Gerente do Projeto de Agricultura).

Houve uma tentativa de desdobramento da estratégia, mas, devido a problemas de base para ser criada, foi difícil atingir todos os objetivos, que à época, eram ambiciosos (Equipe do Projeto de Agricultura).

Eu não sei, não tenho noção, porque entrei em 2004. Eu só sei que paralisaram as ações que estavam sendo feitas; não teve continuidade. Não tem mais planejamento, nem pesquisa. Ninguém sabe quem é o gerente mais. Falta alguém para articular as questões importantes, órgãos e governos estadual e federal (*Stakeholder* do Projeto de Agricultura).

Apesar do posicionamento do *stakeholder* da Agricultura, pode-se constatar que todos os entrevistados notaram diferenças no modo de conduzir as ações governamentais. Mas observou-se, também, que foi preciso criar uma estrutura própria para que houvesse possibilidade de a estratégia poder ser implementada, o que confirma o defendido por Feld (1959, *apud* MINTZBERG, 2004), que considera uma falácia a suposição de que os dados podem ser agregados e transmitidos hierarquia acima por quem executa, sem perdas ou distorções relevantes. Ele pondera, no entanto, que dados críticos nunca voltam hierarquia acima, nem a estratégia pretendida recebe suas necessárias revisões. Dessa forma, as condições que entram na formação dos planos são de origem diferente das que determinam sua execução, demonstrando que é necessária uma estrutura de apoio ao acompanhamento do que se propôs na definição da estratégia.

Nota-se que os entrevistados consideram essa estrutura. Quanto ao *stakeholder* da Agricultura, ele vê a estrutura sob uma perspectiva mais ampla, que é a própria situação do município e região onde o projeto se desenvolveu. Neste sentido, ele capta grandes defasagens estruturais, apesar de indicar melhorias que ocorreram decorrentes da coordenação do projeto, como destacado pelo gerente do projeto de Agricultura.

Concluindo, observou-se que:

- Os gerentes dos projetos tinham mais proximidade com o poder, à época do projeto, e percebem melhor o planejamento sob o ponto de vista conceitual e de sua coerência global. O *stakeholder* da Segurança também, pois é um pesquisador/cientista da área em enfoque;
- os membros da equipe e o *stakeholder* da Agricultura tendem a avaliar as dificuldades práticas para os resultados e durante o processo de execução dos projetos;
- todos, de certo modo, observaram diferenças no planejamento antigo e atual e que a estrutura criada com o gerenciamento de projetos facilitou o planejamento, ainda que com grandes problemas percebidos pelos clientes externos e comunidade na qual os projetos se realizaram.

5.3 Desempenho global dos projetos na opinião dos entrevistados

Neste subitem, a pesquisa buscou conhecer o desempenho do projeto específico sob vários aspectos, para conhecer as dificuldades de gestão, de mobilização de interessados e parceiros; quais os meios de comunicação utilizados no envolvimento; os problemas durante a execução do projeto; o relacionamento e apoio recebidos; e a avaliação da metodologia como um todo.

A seguir, são descritos e analisados os resultados.

5.3.1 Utilidade do acompanhamento

Ao se analisar um projeto, parte-se do pressuposto, considerado por Fernandes, Scatolin e Clemente (2002), de que o projeto escolhido passou por um processo de escolha que analisou um amplo leque de alternativas técnicas analisadas sob a ótica dos benefícios e ônus de cada uma das alternativas possíveis. Sob esta ótica, uma vez escolhida certa alternativa, elaborou-se o projeto de execução, detalhando-se todas as atividades necessárias à implantação e, a partir desse ponto, passou-se a aferir os resultados esperados.

Este pressuposto nem sempre é real e muitas vezes se percebe isso durante a fase de verificação dos resultados, quando se compara o que foi projetado com o que está sendo

entregue (acompanhamento ou monitoramento). Kerzner (2005) lembra que tanto o planejamento estratégico quanto a execução da metodologia de gerenciamento de projetos não garantem o sucesso da iniciativa; no entanto, aumentam a chance de sucesso. Esse sucesso pode ser atribuído ao processo de acompanhamento da implantação dos projetos.

Diante dessa afirmação, procurou-se, junto aos entrevistados, o quão útil havia sido o processo de acompanhamento dos projetos.

O acompanhamento ajudou muito nos bons resultados de uma boa política de Segurança Pública e em sua implantação. Tornou possível gerenciar bem o projeto, não só para o coordenador, mas para toda a equipe técnica. Eram ferramentas de controle de resultados, não de processos. Houve praticidade, agilidade e utilidade imediata. Permitiu confiar, assimilar e internalizar a metodologia (Gerente do Projeto de Segurança Pública).

Em uma reunião com empresários, para avaliar a atuação no projeto, estes acharam maravilhas os resultados, com exceção das falhas no final do projeto. Os parâmetros para o gerenciamento do projeto – metas com prazos e orçamentos. Ficou fácil de gerenciar custos. No Projeto Jaíba, antes, todos falavam mal do outro, com o projeto todos perceberam que tinham de seguir o que estava determinado, tornaram-se aliados. Os clientes viram que o negócio irá mudar. A verba (orçamento) antes acabava no meio do caminho. O Jaíba I é um projeto do governo federal, o II do estadual, as coisas estavam indo de maneira muito equilibrada, com o governo de Minas como líder do processo. O canal principal é o canal coletivo, para as duas etapas do projeto, então precisava de uma gestão única. Mas, o projeto é tocado de forma amadora quanto à questão tarifária (COPASA e CODEVASF). O rombo fica grande, governo federal vai e cobre, o que não é o ideal. As reuniões mensais foram um sucesso. Também o gerente tem de ser bom para criar sinergia, apoio da SEPLAG, que não faltou. Houve problemas locais, pois o Prefeito de Jaíba não ia às reuniões. Tivemos que investir em educação, transporte público, hospitais, saneamento básico (Gerente do Projeto de Agricultura).

Os gerentes, em ambos os casos, entendem o acompanhamento como um diferencial em termos de acompanhamento dos projetos, atribuindo a essa ferramenta gerencial a possibilidade de terem alcançado bons resultados em seus projetos. Esses resultados, segundo as equipes dos projetos, deviam-se a esse momento ter se tornado o principal momento de alinhamento interno nos projetos

[...] integrador de pessoas foi um papel importante exercido pela GERAES durante o processo de planejamento. Especialmente durante a gestão do Professor Anastasia, onde o acompanhamento dos estruturadores e posteriormente o acompanhamento dos estruturadores integrado ao acompanhamento do acordo de resultados era apresentado mensalmente para o Secretário, que cobrava incisivamente (Equipe do Projeto de Segurança Pública).

O acompanhamento tinha uma função única. Era o momento em que todas as pessoas se comunicavam. Era uma reunião mensal de alinhamento, o momento de se expor tudo (Equipe do Projeto de Agricultura).

Os *stakeholders* entrevistados referem que esse alinhamento transpunha as fronteiras da equipe gerencial do projeto.

Foi uma coisa importante ter o acompanhamento feito com pessoas de fora, como pessoas da escola de governo e a equipe da SEPLAG, que cumpria essa função. Não se ficava afogado pelo dia-a-dia da máquina, que é muito grande e complexa no caso da Secretaria de Defesa Social (*Stakeholder* do Projeto de Segurança Pública).

O estado de Minas e o governo federal montaram uma estrutura, está dando apoio. Hoje acho que já mudou muito, dentro desse projeto; quando cheguei era muita briga – mudar a opinião pública sobre o projeto Jaíba de que é um projeto massacrado e não sei o que., para um projeto que trouxe várias melhorias (água tratada, assentamentos, exportação de frutas, etc.). Se você pegar o plano hoje e olhar o que já foi feito, acho que 90%, tirando a área fundiária. Tinha reuniões, em que se dizia “isso já andou tantos por cento, isso já foi executado, isso está licitando” e depois que terminou o programa da etapa II não teve mais. Parou, acho que não pode parar (*Stakeholder* do Projeto de Agricultura).

Ao analisar o acompanhamento dos projetos, viu-se que ele serve como uma ferramenta de alinhamento da organização, a que Milosevic e Srivannaboon (2006) esclarecem que deveria ser recorrente na elaboração de estratégias. É neste contexto que é preciso então avaliar o que pode ser positivo e o que pode ser negativo em uma etapa de acompanhamento dos projetos.

Analisando os pontos positivos do acompanhamento, os gerentes acentuam que as ferramentas de planejamento e acompanhamento permitiram um planejamento consistente das metas.

As ferramentas do projeto estruturador possibilitaram planejar de forma consistente um plano de ação de curto, médio e longo prazos, ter uma visão estratégica da Segurança Pública, aumentar a taxa de eficácia, como os resultados obtidos até 2006, principalmente em termos de queda dos indicadores de criminalidade. Houve reversão da curva de criminalidade, que foi o grande mérito da política no período 2003-2006, cuja tendência de aumento vinha há 10 anos (Gerente do Projeto de Segurança).

As reuniões de acompanhamento, a atuação do gerente dando apoio às pessoas, o papel do estado de Minas liderando o processo (Gerente do Projeto de Agricultura).

A profissionalização do acompanhamento e o alinhamento das informações são reconhecidamente uma marca do acompanhamento, identificado também pelas equipes dos projetos:

Integração de informações em uma equipe extremamente heterogênea. Isso é fundamental. Os relatórios da GERAES ou as reuniões de acompanhamento da GERAES faziam com que equipes muito grandes de órgãos diferentes e níveis diferentes de conhecimento se integrassem. A GERAES gerou definitivamente, teve um papel bastante crucial como integrador de equipes (Equipe do Projeto de Segurança Pública).

As reuniões de acompanhamento, ter gerenciamento de projetos, ter metas, ter carinhas vermelhas e verdes, porque antes, as coisas andavam muito soltas (Equipe do Projeto de Agricultura).

E confirmado pelos *stakeholders*, com produto dessa integração de informações proporcionada pelo acompanhamento intensivo.

Foi integrar o processo de planejamento, que era feito isoladamente na Polícia Militar, possibilitar uma política clara, embora ainda não haja uma cultura, neste sentido, na área de Defesa Social (*Stakeholder* do Projeto de Segurança Pública).

As coisas boas (escolas, postos de saúde, as obras, entre outros resultados) foram frutos daquelas reuniões (*Stakeholder* do Projeto de Agricultura).

Esses fatos positivos confirmam o que é defendido por Milosevic e Srivannaboon (2006). Para esses autores, o gerenciamento de projetos se confirma como método para alinhar a estratégia à ação, tornando-se uma forma especializada de gerenciamento que pode ser utilizada para cumprir uma série de metas de negócios, estratégias e tarefas, com cronograma e orçamento bem definidos. Desta maneira, os autores, citando Milosevic (2003), destacam que a essência do gerenciamento de projetos é dar suporte à implantação. No entanto, o excessivo empoderamento da estrutura de acompanhamento e o não-envolvimento de todos os *stakeholders* importantes acabaram sendo percebidos como falhas no processo, apesar de nenhum dos dois gerentes afirmar isso categoricamente. Essa visão remete a uma reflexão mais crítica sobre esses modelos de administração modernos.

As técnicas administrativas transformaram-se num fim em si mesmas. [...] A epidemia administrativa precisa ser encarada de frente pelos que se preocupam pela qualidade das organizações. Hoje todos são gerentes ou diretores, cercam-se de símbolos de poder gerencial, conversam num jargão administrativo, usam manuais e procedimentos formais e, apesar disso (ou talvez por isso), as organizações estão cada vez mais complicadas, ineficazes e incompreensíveis (LODI, 1976. p.1-2).

A visão crítica de Lodi (1976) parece se confirmar nas falas dos gerentes:

No final de 2006, quando a metodologia já estava institucionalizada, com grande legitimidade, houve superposição do controle, de monitoramento em relação aos resultados. Houve uma hipertrofia desse setor do governo, transformando esse setor em uma instância muito poderosa politicamente do governo. A equipe técnica que lidava com o acompanhamento acabou adquirindo um poder, um *status* muito grande junto aos coordenadores de projetos estruturadores, tornando-se mais decisivo do que o próprio gerente do projeto e interferindo de algum modo, na própria condução do projeto. Percebia-se uma intervenção branca vinda da SEPLAG, da GERAES sobre os encaminhamentos dos gerentes. Percebi que o monitoramento, o acompanhamento e a própria formulação dos projetos estruturadores poderiam de transformar em um fim em si mesmo, na virada para o segundo governo. Em maio de 2007, quando saí do governo, este temor se realizou, quando todo esse setor foi transferido da SEPLAG para a Vice-Governadoria. As ferramentas gerenciais acabaram adquirindo vida própria (Gerente do Projeto de Segurança Pública).

Houve problemas locais, porque o Prefeito não participava das reuniões. Eu tinha de ir à prefeitura saber se o dinheiro tinha sido ou não aplicado. Questões desse tipo que o Prefeito poderia estar na reunião falando como ocorreu e não ocorreu (Gerente do Projeto de Agricultura).

No caso da equipe, a preocupação passa a ser a transformação do acompanhamento em apenas uma etapa de prestação de contas:

Querendo ou não, a GERAES nunca teve capacidade de se aprofundar detalhadamente nos projetos. Para fazer aquele gerenciamento de projetos como manda a cartilha. [...] Era um cronograma que não era acompanhável porque a equipe não tinha maturidade gerencial para gerar informações para acompanhar aquilo tudo. A incapacidade de chegar ao detalhe fez com que a gente focasse informações que não eram 100% a realidade do projeto. Acho que esse é um ponto negativo, mesmo porque a gente chegava lá prometendo mundos e fundos. “Não, porque a gente vai acompanhar. A gente vai planejar. A gente vai ajudar a solucionar problemas.” E, eventualmente, a gente não conseguia (Equipe do Projeto de Segurança Pública).

O problema é que, quando se definem objetivos e metas e dá nome aos responsáveis para cada uma, diz-se que eles não são responsáveis por outras áreas. Passam a focar suas responsabilidades do projeto e não faziam o que era um marco. O projeto é cheio de nuances que não são possíveis de traduzir em objetivos. Surgia uma demanda nova que não tinha dono, porque isso não estava no projeto. Isto ocorre porque é a “lei do menor esforço”, era uma equipe que não está a fim de se matar de trabalhar. [...] havia pessoas que estavam há muito tempo no projeto e não queriam mudar (Equipe do Projeto de Agricultura).

No caso dos *stakeholders*, a percepção passa menos no ponto negativo do acompanhamento e mais na percepção negativa da não-obtenção de informações.

Uma das coisas mais difíceis é o dia-a-dia; perde-se a noção do horizonte; do planejamento mais estratégico. Cria-se uma rotina burocrática com as demandas. A participação de equipes externas como a nossa permite observar quando surgem problemas com propósitos, metas e entra em choque com estes (*Stakeholder* do Projeto de Segurança Pública).

O gerente antigo (primeiro) era mais dinâmico, corria atrás, resolvia, o contrário do atual. A partir de sua saída, parou tudo. Não sei se há mais interesse do governo, porque não é mais um projeto estruturador ou se tem outro projeto de continuidade. É preciso acompanhar mais de perto, o projeto é muito complexo (*Stakeholder* do Projeto de Agricultura).

De maneira geral, existe um fator positivo que remete ao alinhamento interno das informações e outro que valoriza a ferramenta por si só, entendendo-a como um fim em si mesma. No entanto, parece unânime a opinião de que acompanhar a implantação é fundamental para ambas as organizações, pois permite melhora na comunicação interna, o que, segundo Callahan e Brooks (2004), é a chave do sucesso para alinhar os projetos à missão, metas e objetivos da organização.

Outro item analisado diz respeito às dificuldades na condução e execução dos projetos. Callahan e Brooks (2004) salientam que um verdadeiro problema para a alta gerência em termos de gerenciamento de projetos está entre os níveis estratégico e tático. Pressman e Wildavsky (1973) atribuem esse problema aos inúmeros obstáculos que podem aparecer na operacionalização de programas públicos influenciando o grau de informação dos executores e prejudicando a implantação dos programas.

As barreiras principais não dizem respeito ao projeto ou à metodologia. As principais barreiras foram no âmbito da própria Secretaria. Houve um descompasso entre a definição de metas pela área finalística, sendo que a área-meio não foi incumbida também de metas neste sentido. Isso acabou gerando um descompasso entre o nível de celeridade, de agilidade, de velocidade que a área finalística impunha pelo compromisso com as metas e o ritmo que a área-meio estava acomodada, que não mudou em nada. [...] Eu acho que isso é muito em função do fato de que o projeto estruturado não incorporou a área-meio como devia ter incorporado. Ela devia assumir metas. Porque a área-meio também deveria se sentir comprometida com os resultados. [...] Isso acabou, então, acentuando o fosso entre área-meio e área-finalística na Secretaria de Defesa Social. Os conflitos foram constantes. Eu, volta e meia, tinha problemas com a área de planejamento, com a área de orçamento, com a área jurídica, com o setor de auditoria. Com muita frequência eu e minha equipe tivemos confrontos, embates com estes seguimentos (Gerente do Projeto de Segurança Pública).

A gente na tinha agilidade para adequar no plano de projeto o que era mudança de planos, dado o nível de detalhe. A gente não planejava em detalhe porque a gente não conseguia agilidade para acompanhar em detalhe. Então a gente planejava por alto, mas muitas vezes a gente perdia a noção de qual, efetivamente, era o problema que era enfrentado por aquela equipe. Então tem um dilema aí. Porque a gente queria descer cada vez mais um detalhe, para ajudar cada vez mais a equipe e a gente não conseguia fazer isso. Então, por um lado, a gente estava numa situação muito complicada de sermos os guardiões de um fluxo de informações cuja informação a gente não compreendia plenamente. [...] Por mais que a gente quisesse ajudar, a gente nunca conseguiu entrar num nível de detalhe que destravasse pequenos problemas que embarreiravam o projeto de vez. Ou problemas sistêmicos da estrutura onde estava inserida. Estrutura de relacionamento do projeto (Equipe do Projeto de Segurança Pública).

Um projeto sofre dificuldades na implantação, devido às características locais, ao contexto, mas, ao mesmo tempo, ele deve funcionar para o estado inteiro. Não pode ter a mesma solução para todos, mas não pode haver uma solução específica para cada lugar. É preciso ter um quadro de pessoas treinadas e diretrizes claras. Às vezes, algo funciona bem em uma favela de Belo Horizonte, mas não funciona para Governador Valadares ou Monte Claros (*Stakeholder* do Projeto de Segurança Pública).

Questionando a possibilidade de existência de políticas hermeticamente fechadas, concebidas por tomadores de decisões e executadas por técnicos e burocratas, Pressman e Wildavsky (1973) põem em relevo a existência, na fase de implantação, de jogos de interesse, como se pode apreender das falas transcritas.

Esses jogos de interesses são realçados no momento de implantação de uma política pública, momento em que se deve decidir a melhor forma de satisfazer a diversos interesses e agradar a todos, incluindo os supostos beneficiários ou clientes, como reforça Bardach (1977), Deve-se, então, envolver esses interessados para que a política pública tenha mais eficácia.

A participação de diversos tipos de interessados foi uma preocupação na formulação da política de Segurança desde 2003, principalmente no âmbito policial, onde havia um contexto de grande animosidade entre as polícias; com um grande descolamento do sistema prisional; com a vinda do Corpo de Bombeiros; com a vinda da Defensoria Pública; e com a incorporação do sistema socioeducativo. Mecanismos diversos de gerenciamento que permitissem essa governança fossem definidos. Primeiro deles: nós criamos já, na Lei Delegada que criou a Secretaria, em 2003, previu a existência de um órgão colegiado denominado Colegiado de Integração da Defesa Social, na estrutura da Secretaria. Então, entre o Secretário e os órgãos vinculados, principalmente esses *stakeholders* internos do órgão. Criou-se esse órgão com representação das chefias das respectivas entidades. Uma entidade que teria poder deliberativo. Um colegiado que iria discutir os problemas da política, que ia pensar estrategicamente, iria colocar na mesma mesa, numa posição de igualdade, o Secretário e toda essa cúpula, para pensar política, para chegar a acordos e para diminuir problemas e conflitos. Com o Plano de Segurança Pública, em 2004, houve um consenso sobre diretrizes na área de Segurança Pública. No processo de formulação ainda, de montar várias comissões paritárias entre os vários órgãos. Então, a partir do planejamento estratégico e do delineamento dos projetos específicos, nós montamos a equipe de trabalho com representação das polícias, do sistema prisional, do sistema socioeducativo, da Defensoria Pública, dos bombeiros, no intuito de detalhamento desse projeto. [...] Precisávamos demonstrar para todos os órgãos do sistema que a Secretaria era uma instância de agregação, de articulação, de busca de diálogo. Governança foi a palavra-chave para nós nesse período. Ao longo do processo, começamos a incorporar atores externos, *stakeholders* externos, do Judiciário, do Ministério Público, das prefeituras da sociedade civil. [...] Criamos um projeto chamado “Integração da Gestão de Segurança Pública”, o projeto IGESP, que é um mecanismo de governança da ponta não estratégico. [...] Também os conselhos comunitários passaram a estar vinculados à ação da Polícia Militar (como antes) e a Polícia Civil, conjuntamente. Então isso foi exposto nos anos 2004, 2005 e 2006 (Gerente do Projeto de Segurança Pública).

A concepção do projeto de integração foi, de certa forma, o que originou as principais diretrizes do projeto de prevenção e do projeto de ampliação dos sistemas socioeducativos. Foi uma concepção compartilhada com as organizações, sim. [...] É muito difícil falar em discussão com *stakeholders* externos ao governo ou à administração pública em função da complexidade intrínseca ao tema em função de o quanto se barbariza a discussão sobre esse tema no senso comum. Vamos lembrar que era um projeto que tinha um nível de concepção acadêmica muito bem estruturado. Agora, todavia, acho que – isso é uma crítica ao projeto – o Ministério Público e o Tribunal de Justiça não foram tão inseridos quanto deveriam. O Judiciário e o Ministério Público poderiam ter

sido mais inseridos na concepção do projeto, mesmo porque o poder de barganha intrínseco a essas duas organizações poderia ajudar a solucionar muitos dos problemas do projeto (Equipe do Projeto de Segurança Pública).

Nossa participação foi em condições externas (CRISP). Nós temos mais agilidade em produzir diagnósticos, propor metas realísticas, uma agilidade que o governo não tem. O governo tem pessoas extremamente especializadas, mas não tem por que ter um PHD em criminologia, por exemplo, se ele pode contratar esse serviço. Ou ter um especialista em vitimização, sendo que pode contratar pesquisas, e assim por diante. Acho que o papel das parcerias, como em outros países – as universidades participam dessa maneira, é muito comum, do ponto de vista de cooperação. A gente participava em várias instâncias de planejamento e decisão nesse projeto. Participava muito ativamente (agora menos) em discussões sobre diretrizes mais genéricas. Depois do quadro geral delineado, houve mais rotina, as coisas mudam para operacionalizar dentro das possibilidades burocráticas. Um dos meios mais efetivos para comunicação com os *stakeholders* é a participação em conselhos, seja para discussão ou legitimar decisões. Ou fóruns de discussão com temas específicos, mas que seja mais executora e deliberativa do que só legitimadora (*Stakeholder* do Projeto de Segurança Pública).

No projeto de Segurança Pública, como estabelece Bardach (1977), tratou-se de identificar os elementos particulares mais problemáticos do programa e as interações políticas mais prováveis de acontecer em seu curso de execução, evitando possíveis problemas com o que se propunha - medida também adotada no projeto de Agricultura.

Todos participavam ativamente, tanto para planejar quanto para participar da execução – produtores e empresários estavam sempre presentes. Mesmo as instituições de governo, com exceção da RURALMINAS e Instituto Estadual de Florestas (IEF) até a CODEVASF foi brilhante, era morosa, mas cumpria. As questões jurídicas da RURALMINAS eram muito morosas, não andava. O Instituto vinha às reuniões sempre com pendências. Das 15 instituições participantes, tivemos problemas apenas com as duas. Faltou alguma coisa lá dentro (Gerente do Projeto de Agricultura).

Achava sempre intrigante a participação do DIJ e da CODEVASF, cuja participação ultrapassou o estado, mas que interessaram, sem que a gente soubesse qual era o interesse deles. Ora eram favoráveis ao projeto, ora dos pequenos irrigantes. Às vezes sumiam. O que contribuiu para que os diversos personagens participassem em uma estrutura de projeto foi a pessoa do próprio gerente, sempre presente, que conversava com as pessoas, sabia ser aberto à comunicação (Equipe do Projeto de Agricultura).

Tinha um *e-mail* e telefone pelo qual nos falávamos constantemente. Cobravam de alguns. As propostas para as reuniões já eram encaminhadas. A gente ia para as reuniões com expectativa de uma ação nova. Era muito interessante: “vou preparar isto porque vou ser cobrado pelo gerente”. Mas o Jaíba é um projeto que ainda está em andamento. Temos muitos problemas, se desse continuidade naquilo que a gente fazia, tenho a impressão de que a gente estaria com vários planos prontos (*Stakeholder* do Projeto de Agricultura),

Na busca por errar o mínimo possível na implantação, as organizações envolvidas em ambos os projetos buscavam maneiras de corrigir suas possíveis falhas no

planejamento. No entanto, essa obtenção da excelência na gestão de projetos, segundo Kerzner (2002), pode levar alguns anos ou mesmo algumas décadas, já que depende de uma reorientação organizacional-estratégica.

A excelência não será alcançada sem mudanças e a rapidez das mudanças é o fator fundamental. A gestão de projetos se assemelha ao gerenciamento da qualidade total: ambos são sistemas de gerenciamento que necessitam de educação e treinamento extensivos (KERZNER, 2002, p.29).

Segundo os entrevistados:

A metodologia de acompanhamento ajudou muito. Ela se inspirava no *plan, do, can, act* (PDCA), mas não implicava uma fiscalização ritualística. O que mais me encantou nela é que ela me possibilitou, como gerente, o recebimento de informações em tempo hábil para a tomada de decisões críticas. Ou seja, eu diria que com essa metodologia eu tive capacidade, em diversos momentos, de fazer correção de rumos, de detectar problemas com antecedência. A partir dessa detecção eu me sentia municiado sobre informações para lidar com esses problemas. A metodologia me possibilitou colocar-me nessa posição de gestor. A forma como as reuniões eram definidas. O encaminhamento das reuniões. Os indicadores. Essa metodologia de definir os indicadores, as metas intermediárias. A coleta sistemática de dados para municiar os indicadores. A elaboração periódica dos *status* de porte. Todas essas ferramentas foram muito úteis. Isso foi útil para mim e muito útil para os coordenadores de subprojetos. Porque todos eles também foram treinados e capacitados para essa metodologia. Falávamos a mesma linguagem nesse sentido. Havia muita coerência e muita conformidade na nossa forma de pensar. Isso chegou a atrapalhar em 2006, na gestão do novo Secretário. Porque aí houve uma desconexão, uma disjunção entre as diretrizes do coordenador do projeto estruturador, que era eu e o Secretário, que tinha uma visão diferente, não conhecia a metodologia, inclusive, discordava de muitas diretrizes da política pública, ele já entrou num processo que já estava bem avançado. Então isso acabou criando muitos problemas. Os maus resultados do Projeto Estruturador da Segurança em 2006 devem-se a isso. Foi um erro não atuar sobre um problema que era político (Gerente do Projeto de Segurança Pública).

Desempenho do DEOP (Departamento de Obras do Estado) na execução de obras, que era uma parte muito importante do projeto. Capacidade de implantação da área-meio da própria SEDS. Também era fator que dificultou o projeto. Mais intensamente em 2003 e 2004, mas ainda assim em 2005 e 2006. A relação entre as polícias e a dificuldade de tomada de decisões no que tange ao projeto de Integração. Outro problema é o fato de a SEDS ter muitos militantes e poucos técnicos. E a GERAES ensinou os militantes a trabalharem como técnicos, não da área deles. Mas do ponto de vista estratégico. Do ponto de vista de gestão. A GERAES, efetivamente, não multiplicou a metodologia de gerenciamento de projetos em si. Mas multiplicou a competência dentro da SEDS (Equipe do Projeto de Segurança Pública).

Essas dificuldades detectadas pelos entrevistados reforçam o que é destacado por Kerzner (2002) como fundamental. Conforme o autor, a falta de convencimento dos

executivos é a razão maior pela qual, em algumas empresas, a gestão de projetos poucas vezes consegue atingir todas as suas potencialidades.

As dificuldades estavam relacionadas aos riscos, como migração, incêndios, ruptura dos canais. Então houve atrasos, dificuldades por falta de previsão e cálculos, de estudo de solo, não havia previsão orçamentária para os riscos (Gerente do Projeto de Agricultura).

Inúmeras vezes, vimos que as pessoas postergavam, diziam que não tinham feito. Faltava o mecanismo para fazer as pessoas sofrerem algum tipo de sanção pelo não-cumprimento. Na primeira reunião ficaram com vergonha, mas ficaram sem-vergonha rapidamente. Na área ambiental, alguns convênios não saiam. A única forma de consertar os desvios era levar à hierarquia e solicitar às pessoas com poder que exigissem o cumprimento e mesmo assim havia dificuldades. Também algumas pessoas achavam que eram donas da informação e se esta não é homogênea, a pessoa manda. As reuniões tornaram a informação mais homogênea. Mas um grupo que conhecia o que era mais confiável no projeto começou a criar falsas informações. Inventavam decretos e leis para impedir que um recurso fosse aplicado. Um fator positivo é o nivelamento de informação, outro, o projeto ser estruturador, não ter faltado recurso para o que estava previsto, forte apoio da SEPLAG, empenho na questão estrutural das obras. Isto fez com que a última etapa da obra fosse concluída. (Equipe do Projeto de Agricultura)

Vê-se, nas ponderações dos gerentes e das equipes de ambos os projetos, que não basta que os executivos reconheçam que as mudanças são necessárias para que elas se concretizem; é necessário um entendimento de que o sucesso e a excelência em gestão de projetos exigem o comprometimento e alinhamento de todos os níveis administrativos. Neste item específico, os *stakeholders* não foram questionados.

Desta maneira, a diferença entre a organização comum e aquela que alcança a excelência em gestão de projetos, segundo Kerzner (2002), está na maneira pela qual as etapas de crescimento e maturidade do ciclo de vida da gestão de projetos são implantadas. Entre elas, a etapa de acompanhamento parece preencher grande parte do tempo, como pode se depreender da fala dos gerentes e equipe do projeto⁴², quando são questionados sobre a relação com o escritório de projetos do governo.

Noventa por cento do meu tempo eram dedicados à gerência dos projetos estruturadores. O meu tempo era dedicado à GERAES muito esporadicamente: em reuniões específicas, em reuniões que demandavam a presença de todos os coordenadores, reuniões em que se fazia a discussão dos primeiros resultados preliminares de todos os projetos estruturadores. A dinâmica das reuniões era muito objetiva. Poder compartilhar o que estava acontecendo no meu projeto com outros gestores permitiu que, volta e meia, eu compartilhasse angústias e

⁴² Como os *stakeholders* não tinham tanto contato com o escritório de projetos, essa pergunta não foi feita a eles.

dificuldades com gestores de áreas outras ou na Secretaria de Meio Ambiente ou na Secretaria de Agricultura, na Secretaria de Transportes. O tempo foi adequado à maior demanda que era a gerência cotidiana do projeto estruturador. A relação com a equipe passou por dois momentos. O primeiro momento quando estava no começo do processo de estruturação, em 2004, principalmente, a relação foi muito mais tranquila e muito mais complementar; 2005 foi um período de intensificação, de execução, de implantação do que estava planejado. A partir de 2006, comecei a sentir mais ponto de conflito. A equipe técnica começava a reclamar muito de uma excessiva demanda por parte da SEPLAG. A equipe técnica começava a reclamar que tinham que dedicar muito tempo para reuniões. Começavam a dizer que o monitoramento estava se transformando num fim em si mesmo. A relação com a UAGP era direta e possibilitava as prioridades de fluxo de recursos, criava agilidade, eliminou a burocracia (Gerente do Projeto de Segurança Pública).

A relação era estreita e cordial, uma das coisas que facilitou. Liberdade de ligar do celular para os secretários na SEPLAG e acertar o que era pra ser feito. Possibilidade de decidir, comprar coisas para os sem-terra e depois acertar os papéis. Havia confiança e deu agilidade. A equipe confiava em mim, e vice-versa. Meu tempo de projeto era *full-time*. No primeiro ano, 60%, *full-time* durante dois anos e no último 50%, pois comecei a dedicar a outros projetos. As instituições em que trabalhei, seus representantes eram *ful-time*, com exceção do IEF e RURALMINAS, que eu tive problemas com as equipes. A metodologia de acompanhamento e gerenciamento possibilitou o sucesso que o Jaíba teve, pois o processo é grande demais e complexo. Era eu, uma secretária e a metodologia. Eu tinha tudo no computador e as ações que tinha para consertar. A SEPLAG preparou também uma turma para acompanhar e não houve ruptura na mudança de governo (Gerente do Projeto de Agricultura).

O gerente via só a pontinha da metodologia. A gerente-adjunta via ela mais. Os gerentes de cada uma das ações – como o projeto era muito grande, tinha um gerente para cada ação –, esses sim viam a metodologia. Eu posso dizer que era bastante heterogêneo até mesmo por uma questão de predisposição pessoal. As equipes com as quais havia um corpo-a-corpo maior de planejamento, de monitoramento, podemos dizer que onde houve abertura, a metodologia foi não só acreditada, como ela foi, em grande parte, absorvida (Equipe do Projeto de Segurança Pública).

Eu tinha uma relação muito próxima. A gente estava praticamente na mesma sala. Às vezes, o escritório me dava informações, às vezes eu passava a eles. Havia um alinhamento muito bom de informações. A metodologia auxiliou demais, criou uma perspectiva de prazo, início, meio e fim para o projeto. O que se propôs foi concluído, mas faltou um tipo de sanção para o não-cumprimento (Equipe do Projeto de Agricultura).

O papel do escritório de projetos e do gerente foi fundamental para que os projetos fossem implantados, mesmo porque, como foi visto no referencial teórico, gerenciar um projeto significa tomar decisões e realizar ações de planejamento, execução e controle. E, para isso, o gerente de projetos necessita ser empoderado pela alta administração para conseguir cumprir sua missão. Nesse intuito, os entrevistados depuseram que:

Até o início de 2006, funcionou bem, eu me sentia empoderado para tomar decisões, resolver problemas e encaminhar para cima questões mais complexas. Havia delegação real. Levava para cima as questões de disputas e conflitos entre as polícias, que foi a área que demandou mais a intervenção do secretário. Era a questão política entre as duas instituições mais poderosas do estado. A partir de 2006, meu nível de poder foi anulado, praticamente, com o novo Secretário. Não havia delegação, mas concentração de poder. Minha posição como gerente do estruturador legitimou-me perante os órgãos do sistema e externos: sociedade civil, Assembleia Legislativa, prefeituras, Deputados, Ministério Público, como principal gestor da Segurança Pública. Isto se tornou um problema com o novo Secretário. Era eu o interlocutor do governo na área de Segurança Pública. A autonomia dada pelo projeto não foi entendida ou reconhecida pelo novo Secretário (Gerente do Projeto de Segurança Pública).

Tenho poder, mas houve momentos de turbulência entre mim e o Secretário, pois eu queria seguir a metodologia e ele o seu estilo. Mas eu tinha autonomia e fui designado para isto. Com as instituições parceiras, foi uma relação tranquila, mesmo com o governo federal. Mas, houve problema com dinheiro parado e eu denunciei uma falta de licitação. Um Deputado tentou me demitir do projeto, mas foi levado ao governo e eu fiquei. Também no nível estratégico foi uma boa relação; eu conversava por telefone com os Secretários de Estado, inclusive com o Ministério Público. Não sei se foi pessoal ou se foi por determinação para os gerentes serem recebidos. Os problemas maiores levava para o Secretário, como na área ambiental, a mais problemática. E se resolvia lá em cima, pois atrasavam as coisas como no IEF. Eu era enérgico, porque o pessoal do estado é viciado, é muito relaxado (Gerente do Projeto de Agricultura).

O que estava exclusivamente vinculado a ele, ele tinha, sim, esse respaldo. Quando estou falando dessas decisões, estou falando de decisões críticas que eram exclusivas dele que as equipes não tinham prerrogativa para tomar. Se refletir junto às equipes, cada gerente de ação tinha a liberdade para tomar suas decisões. Não dava para tomar decisões sozinho. No que era âmbito de decisão deles, eles decidiam em Colegiado. Porque para cada um dos projetinhos, para cada uma das ações, para cada um dos itens da política de integração, tinha um Colegiado. E lá em cima tinha o Colegiado de Integração. Então é isso. É intrínseco à integração (Equipe do Projeto de Segurança Pública).

O maior respaldo do gerente era a própria legitimidade da história dele com o Jaíba, que já vinha de anos. Muitas vezes, tinha negociar interesses diversos e conflitantes. Eu acredito que sua legitimidade vinha mais dele do que a que lhe foi dada pelo projeto. Ele era um gerente não típico, mais preocupado com o projeto, que carecia um pouco de entender as regras do estado. Era mais um líder do que um gerente de projeto (Equipe do Projeto de Agricultura).

As coisas são muito complicadas na prática, tanto pela falta de qualificação do pessoal como pela falta de controle efetivo da Secretaria sobre as políticas. Todas as decisões são feitas com base em negociações (*Stakeholder* do Projeto de Segurança Pública).

Tinha um gerente que acompanhava e resolvia. Andava rápido (*Stakeholder* do Projeto de Agricultura).

Com gerentes respaldados e reconhecidos, torna-se fundamental verificar também se a última premissa destacada na experiência de Minas Gerais também foi identificada como fundamental pelos entrevistados⁴³, o fluxo orçamentário diferenciado. Como

⁴³ Neste item os *stakeholders* não foram entrevistados, pois não faziam parte da sistemática de acompanhamento do fluxo de recursos.

abordado no referencial teórico, os projetos estruturadores possuíam recursos garantidos, o que, no entendimento de Guimarães e Almeida (2006), garantiu o sucesso da estratégia.

A metodologia facilitou muito o fluxo de recursos na área de Segurança, porque as polícias, o sistema prisional, perceberam que, como os projetos estruturadores, nós tínhamos um montante de recursos jamais visto na história da Segurança. Isto criou uma oportunidade de priorização política. O contato direto com a UAGP permitiu o remanejamento, agilidade, sem burocracia, das demandas de execução orçamentária, que melhorou muito em 2004 e 2005. Havia sintonia, porque todos os órgãos perceberam que o projeto estruturador significava mais dinheiro para gastar e investir. Muitos gastos de custeio e manutenção puderam ser inseridos no projeto. Gastos no sistema socioeducativo foram possíveis, numa área que era caótica, incorporando-a ao projeto. As obras, a contratação de pessoal, os equipamentos saíram nos prazos. Até 2005, estávamos cumprindo todas as metas, o que levou ao crescimento do orçamento em 2006. Em 2006, foi um ano ruim, não atingimos as metas, o que impactaria o orçamento de 2007. Mas havia uma obsessão pelo controle de metas, prazos, cobranças, insatisfação, quando os resultados não eram bons (Gerente do Projeto de Segurança Pública).

Algumas ações foram superestimadas. A única coisa que foi subestimada foi o risco que aconteceu, com a ruptura do canal que foi emergencial e a gente ficou sem saber o custo daquilo. Esse foi o único recurso que até hoje fico intranquilo com gerente, se o gasto foi aquilo mesmo; com parâmetros das empreiteiras. Havia coerência em todos os gastos, pois ficamos planejando por 60 dias o Projeto Jaíba. Não faltaram recursos em nenhuma das ações, inclusive para participação das pessoas de fora (Gerente do Projeto de Agricultura).

Acho que esse foi um dos grandes benefícios da atuação da GERAES. Nós emponderamos o gerente. A gente assessorava o gerente nisso mais que a própria Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças (SPGF). Quando o gerente tomava umas decisões questionáveis, a gente dava um jeito de ir lá. A gente não necessariamente ajudou a aumentar o volume de recursos dos projetos, mas a gente ajudou muito a que o recursos existentes fossem alocados da forma mais inteligente. [...] Não havia coerência entre as metas inicialmente propostas e o volume de recursos existente para executá-las. Mas havia coerência entre o volume de recursos existentes e a capacidade de implantação das organizações. Isso significa o seguinte: para o pessoal fazer tudo que eles queriam fazer eles precisariam de mais dinheiro; mas mesmo se tivessem mais dinheiro eles não teriam a capacidade de gastar. Haja vista que sempre sobrava no orçamento. Muito orçamento (Equipe do Projeto de Segurança Pública).

Não acho que tinha coerência entre o fluxo de recursos e metas, porque existia uma ideia de que o recurso deveria vir, não importa o quê. Havia a dependência de vários órgãos no Jaíba de recursos do projeto (EMATER, IEF, RURALMINAS). Era preciso respaldo para o projeto caminhar. A gente descobriu que 90% do contrato (sobre entrega de maquinário) já tinham sido pagos, sem um parafuso na obra. Os recursos de custeio eram feitos, porque grande parte das ações era de custeio (Equipe do Projeto de Agricultura).

Na análise das considerações dos entrevistados, constatou-se que o recurso não era o problema, itens como a capacidade operacional e o mal-dimensionamento dos mesmos foram identificados como um fator negativo. No entanto, a possibilidade de gerir o orçamento empoderou o gerente e a equipe do projeto para direcionarem exatamente o recurso necessário para a execução do que havia sido pactuado, quebrando uma lógica de

centralização que existia na área-meio, como descrito pelo membro da equipe do projeto de Segurança Pública.

Após serem analisados a utilidade do acompanhamento, seus aspectos positivos e negativos, o aspecto de mobilização e governança nos projetos, os fatores que auxiliaram e dificultaram a implantação dos projetos, a relação dos gerentes com o escritório de acompanhamento dos projetos, o poder decisório dos gerentes, o gerenciamento do fluxo de recursos e as recomendações dos entrevistados, elaborou-se um quadro comparativo com os pontos comuns e divergentes em relação a cada um destes itens.

Item do Roteiro de Entrevista	Projeto Segurança Pública	Projeto Agricultura	Análise Comparativa
2. Utilidade do Acompanhamento	Opinião positiva – facilitou a gestão do projeto, o trabalho da equipe técnica, criou agilidade e utilidade. Facilitou o trabalho e a perspectiva global.	Criou resultados, facilitou gerenciar custos, criou integração com pessoas de fora, mas ainda restam questões a solucionar. Permitiu a comunicação real. Criou resultados reais, melhorias para a população e produtores. Mas restam problemas.	A avaliação é francamente positiva em relação à metodologia e sua utilidade.
2.1 Destaques positivos	Planejar plano de ação de curto, médio e longo prazos criou visão estratégica; aumentar e melhorar resultados na Segurança; integrar o planejamento na Segurança, permitindo uma política.	Reuniões de acompanhamento, atuação do gerente, o papel do estado, Ter gerenciamento de projetos, metas e faróis (ícones visuais que identificavam o atraso das ações) para o acompanhamento.	As reuniões, a integração e os resultados.
2.2 Destaques negativos	Hipertrofia do setor e excessivo poder, rotinização. Áreas-meio acomodadas, com conflitos com as áreas finalísticas. Conflitos com outras Secretarias. Não funciona bem para todos os locais.	Problemas locais, ausência do Prefeito, falta de vontade para mudar, impossível definir tudo com objetivos. Interrupção do projeto.	Conflitos de poder, de acomodação e interesses, complexidade dos problemas e dos sistemas.
3. Mobilização/ Governança	Vários mecanismos foram criados para mobilizar, plano de Segurança, colegiado de integração, comissões, projetos específicos.	Participação real e efetiva. O papel do gerente foi fundamental para a mobilização. Reuniões e gerente se mobilizaram.	É necessário haver um gerente capaz de mobilizar, de gerar boa vontade e mecanismos instituídos para isto.

Continua QUADRO 6

Item do Roteiro de Entrevista	Projeto Segurança Pública	Projeto Agricultura	Análise Comparativa
4. Desvios e fatores que auxiliaram ou dificultaram	Problemas políticos (troca de Secretários) afetaram no final. As reuniões e a metodologia ajudaram. Os problemas da Segurança envolvem pessoal pouco qualificado, leis e pouco controle sobre as polícias. São problemas complexos.	Riscos não calculados, paralisação por acidentes, gastos não previstos. Morosidade, não-cumprimento, grupos que impediam as ações. Necessário agir emergencialmente, buscar soluções de poder, às vezes apoio forte da SEPLAG. Gerente comprometido e competente.	Houve desvios relacionados ao poder político e complexidade. Apoio de cima, gerente comprometido são fatores importantes para auxílio na implantação
5. Relação com o escritório do governo (UAGP)	A realização era direta e facilitara as prioridades. O tempo maior era em torno do projeto. No final, havia demanda excessiva de trabalhos e reclamações da equipe quanto ao excesso de reuniões.	Relação de confiança e apoio total ao gerente. Tempo integral no início e meio. Tempo integral das equipes responsáveis, com exceção de duas instituições. Relação de proximidade com equipe do projeto.	A relação de proximidade e de apoio e confiança são fundamentais. Não se podem criar dificuldades com excessiva cobrança ou com instituições que se recusem a cooperar de fato.
6. Poder decisório	Grande poder até 2006, quando veio o novo secretário. O projeto permitiu uma posição de interlocutor dos problemas de Segurança. Mas era preciso negociar tudo, pois a Secretaria não tem poder sobre as polícias.	Apesar do poder, houve conflitos e disputas de poder. O gerente teve de se impor e buscar apoio em cima para manter-se, pois tinha acesso aos níveis estratégicos de governo. O gerente era mais um líder, comprometido com o projeto e a comunidade. Respeitado pelos <i>stakeholders</i> .	O projeto cria poder e legitima a posição do gerente, mas pode levar a conflitos de interesses, necessitando de intervenção de níveis mais altos. Também requer um gerente bem apoiado e enérgico.

Continua QUADRO 6

Item do Roteiro de Entrevista	Projeto Segurança Pública	Projeto Agricultura	Análise Comparativa
7. Gerenciamento do fluxo de recursos	Nunca houve tanto recurso para a Segurança quanto com este projeto, o que facilitou a integração entre os diversos participantes do sistema. Havia também expectativas positivas e cobrança de resultados da própria equipe.	Houve um fluxo correto de recursos, salvo em situações emergenciais, não previstas. Na opinião da equipe, não, apenas em relação a despesas de custeio, porque grande parte das ações era de custeio. E considera que foi o fluxo de recurso o fator-chave para que funcionasse.	Os recursos funcionam como mobilizador da participação e integração, porém não podem ser vinculados aos resultados, no caso da administração pública, pois estão dentro de certas rubricas e afetam a sobrevivência das instituições, há uma restrição.
8. Recomendações e sugestões	É uma metodologia possível aos governos e à gestão pública, mas sem que se converta em um fim em si mesmo, como aconteceu. Foi muito difícil na Segurança Pública, porque são instituições muito fechadas ao acompanhamento de suas ações, com muito poder e autonomia.	Houve avaliação muito positiva da metodologia, do projeto e da experiência, com visão de que é aplicável, mas com algumas sugestões de melhoria por parte da equipe. Além disso, o <i>stakeholder</i> considera que deveria continuar.	Todos avaliaram que é recomendável a outros governos, mas não é fácil, pois lida com questões culturais, de poder político e econômico, necessitando de habilidade do gerente e capacidade de agir energicamente, quando necessário ou quando negociar.

Quadro 6: Comparação dos projetos em relação ao desempenho, na opinião dos entrevistados.

Fonte: dados da pesquisa.

As considerações dos entrevistados revelaram que o método de acompanhamento de projetos foi amplamente útil, uma vez que permitiu a integração das equipes envolvidas, mas não que o mesmo é suficiente para o alcance do sucesso do projeto, pois se percebe que é necessário haver um gerente capaz de mobilizar, de gerar boa vontade entre a equipe.

6 CONCLUSÃO: O GERENCIAMENTO DE PROJETOS É ADEQUADO PARA IMPLEMENTAR ESTRATÉGIAS?

Eyong e Spencer (1996, p.14) afirmam que o diagnóstico da **efetividade dá-se apenas ao analisar os programas como um grupo e não ao se considerarem programas de maneira isolada**. O segundo nível de análise consistiria em focar-se em ferramentas de ações governamentais - técnicas de intervenção social usadas em programas públicos específicos. Esses autores mostram que **mais de uma ferramenta pode ser utilizada** e que é útil examinar como cada ferramenta funciona sozinha ou combinada com outras (grifo nosso).

De acordo com a comparação feitas entre os dois projetos, pode-se concluir, de acordo com os objetivos, quanto ao objetivo geral:

- O gerenciamento de projetos utilizado como ferramenta auxiliou na implantação da estratégia governamental no estado de Minas Gerais, impactou positivamente essa implantação, no caso estudado dos projetos de resolução da criminalidade (Segurança) e do Jaíba (Agricultura), de acordo com as opiniões dos entrevistados.

Quanto aos fatores críticos para esse efeito, pode-se citar, de acordo com a fala dos entrevistados, que a estrutura de acompanhamento mensal em reuniões preparadas e conduzidas de forma planejada funcionou como um deles, por permitir a integração dos participantes, funcionando como um canal de comunicação entre o gerente e a estrutura de decisões do governo, integrando e comprometendo os participantes com os objetivos e metas a serem realizadas.

É também considerado essencial um gerente capaz de agir de forma responsável, enérgica e negociadora, comprometido com o projeto, com a equipe e capaz de agir com legitimidade, apoio e poder das diversas instâncias de poder e interesses, quando há presença de conflitos e situações emergenciais.

A existência de recursos capazes de dar suporte às ações programadas, sua fluidez e possibilidade de mudar prioridades e liberação em casos de urgência e certa autonomia para aplicar os recursos funcionavam como elementos críticos, na medida em que os participantes adquiriam visibilidade da necessidade de coordenar esforços e integrar suas ações em torno de um projeto.

O gerenciamento adequado do projeto requer também certa liderança e capacidade de criar interlocução entre instituições, comunidades e equipes técnicas, o que impõe ao gerente do projeto uma grande responsabilidade pela criação de canais de comunicação, negociação e ação nas situações de rotina e de exceção ou conflito.

Sem o apoio do poder, dos diversos grupos envolvidos, o gerente se torna incompetente, seu papel se esvazia e o projeto corre riscos de não se concretizar.

Nota-se que, como em qualquer projeto, há variáveis políticas, econômicas, técnicas, humanas e organizacionais agindo e o gerente deve ter a capacidade de lidar com estas questões.

Quanto aos objetivos específicos, considera-se:

A) As barreiras que as organizações públicas estudadas enfrentaram foram:

- Complexidade de problemas (como é a Segurança Pública ou a questão dos municípios do Jaíba) com que uma organização pública deve lidar;
- complexidade dos sistemas envolvidos, como é o caso de polícias diferentes, no caso da Segurança; a legislação que afeta esses sistemas, o número de órgãos e instituições envolvidos; o problema da formação e qualificação de pessoas; as dificuldades burocráticas de regras de controle orçamentário; a falta de mecanismos de sanções e incentivos para tirar a acomodação de áreas-meio, etc.

B) Os principais dificultadores/ facilitadores encontrados pelos gerentes citados foram:

- No caso da Segurança: dificultaram o poder, a cultura e a autonomia dos policiais;
- no caso da Agricultura: dificultaram a questão dos municípios, das terras, das migrações, da educação e saúde, casos e ambiental; além de riscos do solo, dos incêndios;
- facilitaram: o papel dos recursos, do gerente, da metodologia utilizada, da participação dos envolvidos, em ambas as situações.

Quanto às vantagens/ desvantagens da metodologia, em comparação com a condução dos demais projetos, bastaria ler as opiniões dos entrevistados sobre o planejamento governamental no período de 2003-2006:

Grupo	Projeto Segurança Pública	Projeto Agricultura
Gerente	Vejo o PPAG 2003-2020 como um processo histórico singular na história de Minas Gerais, uma iniciativa que contrariava tudo o que se fazia antes, dava um salto qualitativo na administração estadual, na formulação e implantação de políticas públicas que a gente sempre imaginava ali, na literatura, como concepções de típicos ideais.	O estado não tinha uma estrutura de acompanhamento, agora sim. Não basta conhecer e querer fazer gestão de projetos em uma estrutura e impor sozinho. Do estado veio a criação de um modelo de gerenciamento de projetos e de acompanhamento, sendo que este é o mais importante. Planejar, você planeja, mas executar e acompanhar, inclusive com reuniões mensais, observando-se a boa vontade do governo em realmente acompanhar, fez a equipe acreditar na mudança.
Equipe do Projeto	O planejamento de 2003 a 2006 não foi meramente formal. Foi um planejamento visando à sua implantação, preocupado com sua implantação e não uma colcha de retalhos. Cada área se planeja e depois se compila tudo. Foi um processo de formulação de estratégia. Então, do ponto de vista qualitativo, o processo de planejamento foi de melhor qualidade. E do ponto de vista de gestão estratégica, foi um planejamento que orientava a implantação.	Houve uma tentativa de desdobramento da estratégia, mas devido a problemas de base para ser criada, foi difícil atingir todos os objetivos que, à época, eram ambiciosos.
<i>Stakeholder</i>	Não existia nada disso. Não tinha planejamento. Nas polícias, isoladamente, havia projetos específicos, alguns programas de resultados que eram projetos com gestão. Mas era muito localizado na Polícia Militar. Do ponto de vista da Segurança Pública, nunca houve uma política muito clara, um planejamento. Acho que Minas inovou, pois não existe isto em outros estados. Está começando a se fazer, a prestar atenção, mas ainda não faz parte da cultura, principalmente na área de Defesa Social.	Eu não sei, não tenho noção, porque entrei em 2004. Eu só sei que paralisaram as ações que estavam sendo feitas; não teve continuidade. Não tem mais planejamento, nem pesquisa. Ninguém sabe quem é o gerente mais. Falta alguém para articular as questões importantes, órgãos e governos estadual e federal.

Quadro 7: Diferenças entre o planejamento atual e as experiências passadas.

Fonte: Elaboração própria.

O gerenciamento de projetos pode auxiliar as organizações no cumprimento de suas metas e objetivos, na opinião dos entrevistados, como se pode ver pelas respostas sobre recomendações e sugestões.

Segundo o gerente da área de Segurança Pública:

Essa metodologia é tranquilamente replicável na administração pública. Acho que ela funciona e funciona bem. Ela significa um ganho qualitativo intenso na gestão de políticas públicas, principalmente no âmbito de políticas sócias; porque o Brasil precisa de instrumentos gerenciais como estes: focado em gestão com resultados. Na administração pública com o brasileiro, hoje, o controle de processos tem se sobreposto aos resultados. Essa é uma ferramenta capaz de reverter essa cultura gerencial. Eu acho que o que precisa acontecer é evitar o engessamento dessa metodologia. Ela não pode se transformar num fim em si mesma. O sucesso dela não pode ser motivo para o empoderamento excessivo de quem coordena, de quem lida com ela (Gerente do Projeto de Segurança Pública).

Recomendação próxima da que faz o gerente da área de Agricultura:

Aquilo que você cria que não é capaz de acompanhar, medir e saber os resultados, aferir, tudo o que você fala é em vão. Acredito que esta metodologia é possível porque a sociedade está sentindo que deu certo. Essa questão do governo de Minas não pode ser esquecida, tem que continuar e melhorar. A sociedade vai cobrar, está mais esclarecida (Gerente do Projeto de Agricultura).

As equipes de ambos os projetos destacam que a metodologia é aplicável em outros governos, mas destacam a necessidade de uma estrutura forte de governo:

[...] nenhum processo formal dá certo se não houver essa aproximação. O escritório de projetos tem que ser um ponto de apoio. Ele tem que dar uma contrapartida que seja algo além de um estado de suporte, de uma fundação de quota.

Essa metodologia só é possível se o Governador ou o seu imediato quiserem. Dá trabalho, expõe as pessoas, gera briga, gera ressentimento. Isso só dá certo se a alta administração estiver plenamente comprometida não só de boca, mas de fato. Sem alguém que exerça o papel de líder com um nível de autonomia, com nível de liderança, com nível de ascendência e até capacidade intelectual, não dá. O escritório de projetos vai ser degolado no seu primeiro ano de existência (Equipe do Projeto de Segurança).

Recomendaria que o projeto tenha um gerente com perfil mais gerencial; que haja uma política de maior poder do processo de acompanhamento, que haja um acordo de resultados para que as pessoas sofram algum tipo de sanção sobre não-cumprimento de ações. Esta metodologia é perfeitamente possível em outros governos. Ela foi baseada em consultorias com base no PDCA, em empresas privadas e outros governos e sofrendo adaptações para o estado de Minas Gerais (Equipe do Projeto de Agricultura).

Por fim, os interessados, ou *stakeholders*, também acreditam que houve avanço, mas não se pode ficar apenas nessa experiência:

É preciso ter mais ousadia na inovação, ousar politicamente. É possível implementar em outras esferas de governo e em outros governos porque um dos bons resultados é que boa parte do governo acaba se acostumando a fazer as coisas dessa maneira. As áreas mais difíceis são a Segurança e Defesa Social, porque são instituições muito fechadas a esse tipo de acompanhamento. Se funcionar ali, funciona em qualquer lugar. Não acredito que funcionou totalmente, mas em parte. As polícias estão muito autônomas em relação à estrutura de Defesa Social. Tem que negociar tudo, inclusive uma estrutura de acompanhamento (*Stakeholder* do Projeto de Segurança)

Acho que está precisando fazer uma segunda etapa do que foi feito, porque a população aumentou e vai aumentar, os problemas vão crescer. Tinha alguém para cobrar, resolver, tinha recursos, tinha tudo. E agora? Alguma coisa ficou pronta. Mas falta muito (*Stakeholder* do Projeto de Agricultura)

Após as análises, percebeu-se ausência de mecanismos de incentivo ao estabelecimento de metas críveis. Ao contrário de muitas organizações privadas, em que os incentivos associados à meta fazem com que os responsáveis pela execução barganhem metas conservadoras com as instâncias superiores, no setor público as organizações propõem metas irrealistas, transferindo todo o risco para o governante que as anunciou, não se preocupando com a coerência intertemporal do que se está propondo, imaginando que ao longo dos anos sua capacidade de realização irá aumentar exponencialmente.

Desta maneira, o governante, ao se deparar com situações de baixa execução, se torna refém da meta e aceita sua revisão, em geral concordando com o aumento dos custos e dos prazos em relação ao que fora anteriormente proposto. Assim, pode-se concluir que a pesquisa sobre a experiência de Minas Gerais com o gerenciamento de projetos mostrou que este é uma ferramenta útil e promissora à gestão pública, por permitir a inserção desses mecanismos de incentivos e reconhecimento.

É importante destacarmos que apesar do reduzido número de projetos analisados, podemos perceber a importância e o impacto da metodologia de gerenciamento de projetos no dia-a-dia dos setores estudados. Percebemos o quanto os gerentes se interessaram e como foi importante existir esta instância de monitoramento para o governo. No entanto, fica a pergunta: será que a metodologia será incorporada na estrutura do governo? Os órgãos de governo percebem algum benefício em serem monitorados e cobrados por seus resultados? O quão eficaz é trabalhar por metas no setor público?

Percebemos ao final deste trabalho que muito do esforço pela absorção da metodologia dá-se apenas no nível central de governo, como destacado pelo gerente do

projeto de segurança pública. Falta portanto que a metodologia seja absorvida pelos demais setores, não ficando restrita apenas a alguns projetos. Este esforço talvez facilitasse o incentivo a proposição de metas críveis pelos gestores públicos. O desconhecimento de prazos e de como a 'máquina pública' funciona, permite a proposição de projetos que não são entregues e que acabam por comprometer os dirigentes dos órgãos.

Nossa expectativa é de que esta dissertação possa ter contribuído para a identificação de um método que pode ser mais bem explorado na esfera pública, garantindo à população um mecanismo de controle sobre o que foi planejado e o que foi cumprido, além de auxiliar os gestores na tomada de decisão ao longo da implantação dos projetos. Esperamos que ela possa ser o início de outros estudos sobre efetividade e absorção de ferramentas da iniciativa privada pelo setor público.

Acreditamos que apenas com pesquisas comparativas entre setores e até mesmo entre governos melhoraremos a administração da máquina pública. Sugerimos que esta pesquisa seja continuada e que após esta administração (2007-2010) seja estudado a absorção da metodologia de gerenciamento de projetos pelos diversos setores de governo, principalmente aqueles que percebemos que têm investido na formação de quadros técnicos nesta metodologia, a saber, transportes, planejamento e meio ambiente.

Por fim, esperamos que o trabalho tenha, no mínimo, despertado mais interesse sobre o referido tema no contexto da administração pública brasileira.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. *In*: BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, P.K. (orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, p.173-199, 1998.

ABRUCIO, F.L.; COSTA, V.M.F. **Reforma de estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stifung, 1999.

ANDRADE, A. **Contribuição à história administrativa do Brasil**: na república até o ano de 1945. Rio de Janeiro: José Olympio, 1950.

ALMEIDA, M.O. **A arte de implementarem-se projetos no setor público do Brasil**. 2005. Disponível em <http://www.pmi-govsig.org/laz/conteudo.asp?id=69>. <Acesso em 08 de fevereiro de 2007>.

AVEZANI, F.J.C. **Crise fiscal e Reforma do Estado: os condicionantes do novo paradigma gerencial da Administração Pública Estadual de Minas Gerais**. Monografia do Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2004.

BARDACH, E. **The Implementation Game: What happens after a bill becomes a law**. Massachusetts. MIT Press, 1977.

BARRETO, H.M.S. **Crise e reforma do Estado brasileiro**. Juiz de Fora: Editora UFJF; 2000. 231p.

BRASIL. Constituição Federal Brasileira. Brasília, **Diário Oficial da União**, 1988.

BRASIL. **Decreto-lei 579, de junho de 1938**. Dispõe sobre a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público. Brasília, 1938.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200 de 25.02.1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa. Brasília, 1967.

BRASIL. **Lei nº 4.320**, de 17.03.64. Dispõe sobre elaboração do orçamento. Brasília, 1964.

BRESSER PEREIRA, L.C. **Reforma do estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998a.

BRESSER PEREIRA, L.C. Da administração pública burocrática à gerencial. *In*: BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, P. (Organizadores). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 1. ed, Rio de Janeiro: FGV, 1998b.

BRESSER PEREIRA, L.C. A reforma de estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**. Campinas, n.45, p.49-98, 1998c.

BRESSER PEREIRA, L.C. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 52, n.1, jan/mar 2001.

BRYSON, J.; ROERING, W. Strategic planning options for the public sector. *In*: PERRY, J.L. **Handbook of public administration**. 2nd edition. San Francisco: Jossey-Bass, p.479-497, 1996.

CALLAHAN, K.; BROOKS, L. **Essentials of Strategic Project Management**. Hoboken, NJ - John Wiley & Sons, Inc. 2004.

CLELAND, D. **Gestão de projetos e a integração com a estratégia**. Rio de Janeiro, Mundo PM, n.07, fevereiro/março, 2006.

CLELAND, D. **Project Management: strategic design and implementation**. New York: McGraw-Hill, 1994.

CLEMENTE, A. FERNANDES, E. Planejamento e projetos. *In*: CLEMENTE, A. (org.). **Projetos empresariais e públicos**. São Paulo: Atlas, 2002.

CORTINES, A. **Apresentação: gerenciamento de projetos de desenvolvimento**. Ed. 1. Rio de Janeiro: Brasport, 2005.

COSTA, E.V. **Da monarquia à república**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1999.

COUTINHO, H. Gestão estratégica de projetos: um aspecto crítico na execução da estratégia. **Mundo PM**, n.8, Rio de Janeiro. Ed. Mundo, abril/maio 2006.

DIAS, J.N. **A reforma administrativa de 1967**. Rio de Janeiro: FGV, 2. ed, 1969.

DIETRICH, P.; LEHTONEN, P. Successful management of strategic intentions through multiple projects: Reflections from empirical study. **International Journal of Project Management**, p. 386-391, 2005.

DINIZ, E. A transição política no Brasil: uma reavaliação da dinâmica da abertura. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.28, n.3, p.329-346, 1985.

EYONG, C.; SPENCER, P. Designing effective programs. *In*: PERRY, J.L. **Handbook of public administration**. 2nd edition. San Francisco: Jossey-Bass, p.232-249, 1996.

FACHIN, R. **Implementação**. Anotações pessoais (no prelo).

FERNANDES, E.; SCATOLIN, F.; CLEMENTE, A. Projetos estratégicos. *In*: CLEMENTE, A. (org.). **Projetos empresariais e públicos**. São Paulo: Atlas, 2002.

FLEURY, S. Reforma administrativa: uma visão crítica. **RAP. Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 31, p.299-309, 1997.

GALAS, E.S. Fatores que interferem na implantação de um modelo de gestão estratégica baseado. **Anais da Anpad**, 2004.

GERAES: <http://www.geraes.mg.gov.br/objetivo.asp>.

GORE, A.. From red tape to results: Creating a government that works better & costs less. **Report of the National Performance Review**. U.S. Government Printing Office, Superintendent of Documents, Washington, DC. September, 1993

GRUNDY, T. Strategy implementation and project management. **Internattonal Journal of Project Management**, v.16, n.1, pp.43-50, 1998.

GUIMARÃES, T.; ALMEIDA, B. Da estratégia aos resultados completos: a experiência do governo de Minas (2003-2005). Belo Horizonte: **Cadernos BDMG**, n.12, pp.1-76, abr 2006.

HAGUETE, T. **Metodologias qualitativas na sociologia**. Petrópolis: Vozes, 4. ed., 1995.

HREBINIAK, L. **Making strategy work**. New Jersey: Wharton Publising, 2005.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

KALLÁS, D.; COUTINHO, A. **Gestão da estratégia: experiências e lições de empresas brasileiras**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

KAPLAN, R.S.; NORTON, D.P. **A estratégia em ação**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KERZNER, H. **Applied project management: best practices on implementation**. New York: John Wiley & Sons Inc, 2005.

KERZNER, H. **Gestão de projetos: as melhores práticas**. Porto Alegre: Bookman, 2002.

LÁFER, B.M. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1987.

LODI, J.B. **Antiadministração**. Ed. Pioneira, São Paulo, 1976.

LOUREIRO, C. CASTRO, L. Gestão estratégica de iniciativas: estratégia. *In*: KALLÁS, D.; COUTINHO, A. **Gestão da estratégia: experiências e lições de empresas brasileiras**. Rio de Janeiro: Elsevier, p.74-84, 2005.

MACMILLAN, H. TAMPONE, M. Management process, content, & implementation Oxford University Press. *In*: **Implementing strategy: realizing strategic intent**. Strategic, c.16, p.185-196, 2001.

MACIEL, E. A crise do planejamento brasileiro. **Revista do Serviço Público**. Brasília: DF, v. 117, n.1, p.37-48, jun/set 1989.

MATTA, N.; ASHKENAS, R. **Por que mesmo os bons projetos falham?** Harvard Business Review. Gestão e implementação de projetos. Rio de Janeiro: Elsevier, p.7-22, 2005.

MELO NETO, F.P. **Reengenharia do setor público**: as bases para a construção do estado moderno. Rio de Janeiro: Quartet Ed: FESP, 1995.

MILOSEVIC, D.; SRIVANNABOON. S. Uma matriz teórica para alinhamento entre gerenciamento de projetos e estratégia de negócio. **Project Management Journal**, p.98-110, August 2006.

MINAS GERAIS. Constituição do Estado de Minas Gerais, **Diário de Minas**, 1989.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado**. PMDI. Disponível em: www.planejamento.mg.gov.br. Acesso em dezembro de 2008, 2008a.

MINAS GERAIS. **Plano Plurianual de Ação Governamental**. PPAG. Disponível em: www.planejamento.mg.gov.br. Acesso em dezembro de 2008. 2008b.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de estratégia**. São Paulo: Bookman, 2000.

MINTZBERG, H. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 3.ed, Brasília: MH Comunicação, 1994.

PAES DE PAULA, A.P. Administração pública gerencial e construção democrática no Brasil: uma abordagem crítica. *In*: XXV Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. Campinas e Rio de Janeiro, **ANPAD**, p.1-15, 2001.

POISTER, T.H.; STREIB, G. Elements of strategic planning and management in municipal government: status after two decades. **Public Administration Review**, v.65, n.1, Jan/Feb 2005.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation**: how great expectatios in Washigton are dashed in Oakland. University of California Press, Los Angeles, 1973.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. PMI - **Project Management Institute**. Um guia do conjunto de conhecimentos em gerenciamento de projetos (Guia PMBOK®). 3. ed, 2004, Project Management Institute, Four Campus Boulevard, Newtown Square, EUA.

REIS, A.A. **Avaliação das contas do governo do estado de Minas Gerais de 1995 a 2005**: uma busca por iniciativas de ajuste fiscal. Belo Horizonte: FJP, Setembro 2006.

REZENDE, F.C. O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais. *In*: **Revista do Setor Público**. Brasília: ENAP, ano 53, n.3, jul-set 2002.

RIBEIRO, M.A.K. O gerenciamento de projetos no setor público. **PMI Journal**, Publicação da Seção Rio Grande do Sul, Brasil – Project Management Institute, Porto Alegre, n.6, p.04-05, 2003. Disponível em www.pmirs.org. Acessado em 08 de Fevereiro de 2007.

SCHWARZ, F.; AMIDE, M.; PINHO, L. Alinhamento e desdobramento da estratégia. *In: KALLÁS, D.; COUTINHO, A. Gestão da estratégia: experiências e lições de empresas brasileiras.* Rio de Janeiro: Elsevier, p.15-58, 2005.

SERRA F.; TORRES, M.; TORRES, A. **Administração estratégica: conceitos, roteiro prático e casos.** Rio de Janeiro: Reichmann & Affonso Editores, 2004.

SILVA, E.F. **A formação e o desenvolvimento de relações cooperativas: um estudo de caso de uma empresa do setor siderúrgico em Minas Gerais e de dois de seus fornecedores.** [Dissertação de Mestrado em Gestão Empresarial], Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007. 178p.

SILVA, L.M. Contribuição ao estudo para implantação de sistemas de custo na administração pública. *In: Finanças públicas: II prêmio STN de monografia.* Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 1998.

SOUZA, A.R. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **Revista do Serviço Público.** Brasília: DF, ano 55, n.4, p.5-29, out/dez 2004.

SOUZA, N.M. O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas. **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, v. 18, n.4, p.25-71, out/dez 1984.

STARLING, G. **Managing the public sector.** 5th edition. Fort Worth: Harcourt Brace and Company, 1998.

VERGARA, S.C. **Métodos de pesquisa em Administração.** São Paulo, Atlas, 2000.

VILHENA, R. *et al.* **O Choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento,** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

WAHRLICH, B.M.S. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *In: Revista de Administração Pública.* Rio de Janeiro: FGV, v.8, n.2: p.27-75, abr/jun 1974.

WAHRLICH, B.M.S. **Reforma administrativa na era Vargas.** Rio de Janeiro: FGV, 1983.

YIN, R.K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICES

Apêndice A - Roteiro de entrevistas

1 Roteiro de entrevistas para os gerentes/membros de equipe dos projetos estruturadores das áreas escolhidas

Informações Pessoais

- Quanto tempo de serviço público?
- Quais funções desempenhou antes de ser gerente do projeto?
- Qual a função que exerce hoje e há quanto tempo?

Planejamento governamental

1. Ao ser desdobrada do planejamento do governo (PPAG), como você avalia a coerência entre o que foi proposto e o que foi executado nos projetos estruturadores? Eles traduziram adequadamente a estratégia do governo? É possível comparar ou descrever as diferenças entre o processo de planejamento atual e as experiências passadas? A estrutura de governo era favorável a esta estratégia de gerenciamento de projetos?

Desempenho do projeto estruturador específico

2. Em termos qualitativos, como você avalia a utilidade do acompanhamento/gerenciamento do projeto sob sua responsabilidade gerencial no período 2004- 2006?
- 2.1 Quais os destaques mais positivos do projeto?
 - 2.2 E os destaques mais negativos do projeto?
 - 2.3 Quais as principais dificuldades que encontrou? A que você atribui essas dificuldades?
3. Como foi conduzido o processo de governança do projeto (mobilização da organização junto a parceiros e outras partes interessadas)? Os *stakeholders* do projeto participaram de sua formulação? Em caso negativo, como se deu sua participação? A estrutura da organização permitiu a contribuição dos *stakeholders*? Quais meios efetivos de comunicação asseguram a mobilização e envolvimento contínuo de todos em direção à estratégia e visão de futuro?
4. Durante o acompanhamento, como foram acompanhados os desvios/dificuldades do projeto? Que fatores lhe auxiliaram ou dificultaram a implantação do projeto?
5. Como era a relação com o escritório de projetos do governo (UAGP)? Qual era o tempo que você dedicava para a execução e gestão desse projeto? E sua equipe? Você

acredita que a UAGP e a metodologia de acompanhamento de projetos auxiliou na implantação do projeto?

6. Como gerente, você possuía o respaldo suficiente para tomar decisões relevantes? Como era o processo de empoderamento com as instituições parceiras? E sua participação do nível estratégico do governo como gerente? Era possível o compartilhamento da responsabilidade pela solução de restrições/dificuldades?
7. A metodologia de acompanhamento permitiu melhor gerenciamento do fluxo de recursos para a execução dos projetos? E a relação entre o fluxo de recursos e o cumprimento de metas? Existia coerência entre os dois? Exemplifique.
8. Quais são suas recomendações para a melhoria do processo de acompanhamento? Você acredita que é possível implementar essa metodologia em outros governos?

2 Roteiro de Entrevistas para os *stakeholders* dos projetos estruturadores das áreas escolhidas

Informações Pessoais

- Quanto tempo de contato com os projetos da área escolhida?
- Qual a função que exerce hoje e há quanto tempo?

Planejamento governamental

1. Ao ser desdobrada do planejamento do governo (PPAG), como você avalia a coerência entre o que foi proposto e o que foi executado nos projetos estruturadores? Eles traduziram adequadamente a estratégia do governo? É possível comparar ou descrever as diferenças entre o processo de planejamento atual e as experiências passadas? A estrutura de governo era favorável a esta estratégia de gerenciamento de projetos?

Desempenho do projeto estruturador específico (*stakeholder*)

2. O projeto estudado (falar o nome) foi detalhado e monitorado por uma equipe específica de governo de acordo com uma metodologia de acompanhamento de projetos. Como beneficiário/interessado deste projeto, você percebeu algum tipo de melhoria na sua implantação? Você percebe alguma diferença entre o atual processo de planejamento e os planejamentos anteriores?
3. Como foi conduzido o processo de governança do projeto (mobilização da organização junto a parceiros e outras partes interessadas)? Os *stakeholders* do projeto participaram de sua formulação? Em caso negativo, como se deu sua participação? A estrutura da organização permitiu a contribuição dos *stakeholders*? Quais meios efetivos de comunicação asseguram a mobilização e envolvimento contínuo de todos em direção à estratégia e visão de futuro?

4. Quais são suas recomendações para a melhoria do processo de acompanhamento de metas dos projetos estruturadores? Você acredita que é possível implementar essa metodologia em outros governos/esferas governamentais?