

A FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA ESTRATÉGIA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

RESUMO

O estado de Minas Gerais desde 2003 buscou adotar as práticas de sucesso para gerenciamento de projetos na implementação do seu planejamento estratégico arquitetado no PMDI, sendo o escritório de projetos mecanismo fundamental para a concretização do Choque de Gestão. A implantação do PMO se deu a partir do GERAES. Novos atores surgem, entre eles as AGEIs na estrutura das Secretarias estaduais, e com vinculação técnica e metodologia à SUGES. A experiência inovadora, embora tenha se intensificado na terceira geração e necessitasse de mais tempo para o amadurecimento, em 2015 passa a ter uma atuação diversa daquela para a qual foi criada, passando a ser uma assessoria das secretarias e não mais um escritório de projetos setorial.

Palavras-chaves: Planejamento Estratégico; Escritório de Projetos na Administração Pública.

STRATEGY FORMULATION, IMPLEMENTATION AND CONTROL IN THE STATE OF MINAS GERAIS

ABSTRACT

Since 2003, Minas Gerais state worked to adopt successful practices for management project in the implementation of its strategic plan projected in the PMDI, regarding that the project office is fundamental mechanism for the implementation of the Shock Management. The implementation of the PMO came from GERAES. New characters emerge, including AGEIs in the structure of State department, and linking technique and methodology to SUGES. The innovative experience, although it has intensified in the third generation and requested more time to gestate, in 2015 has starting a different role from which it was created, becoming a State department counseling and not a sector projects office.

Keys words: Strategic Plan; Project Office in the Government.

Isabella Virgínia Freire Biondini¹

¹Mestre em Administração Pública - Gestão Econômica pela Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro - FJP. Coordenadora Executiva do Prodev da Fundação João Pinheiro Brasil. E-mail: isabella.freire@fjp.mg.gov.br

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, é muito comum os atores políticos que se alternam no poder não terem a preocupação, nem o compromisso, de manterem as boas práticas de gestão, bem como de políticas públicas implementadas por governantes de partidos cuja linha de atuação seja antagônica ou mesmo divergente. É uma prática recorrente da nossa política, desvalorizar grande parte das ações desenvolvidas por governos anteriores, sem, contudo, realizar uma análise criteriosa capaz de respaldar tais decisões. Estas geralmente são tomadas com base de posições ideológicas e sem a presença de elementos suficientes para subsidiá-las. Às vezes até mesmo a manutenção da mesma linha de governo em disputas sucessivas apresentam rupturas de programas e projetos de governo, demonstrando o alto grau de descontinuidade das ações governamentais, reflexo dessa característica da política brasileira e/ou do déficit no planejamento. Diante desta realidade e considerando que a adoção de práticas de sucesso relacionadas ao gerenciamento de projetos pela administração pública deveria ser um caminho sem volta, mas de fato não é o que ocorre, este artigo discute a adoção pelo Estado de Minas Gerais de planejamento estratégico na formulação e implementação do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e o papel desempenhado pelos escritórios de projetos como condição *sine qua non* para o funcionamento da engrenagem de mudança da gestão pública mineira durante o período de 2003-2014.

A defesa da implementação do escritório de projetos é algo reconhecido pela literatura como fundamental para o melhor desenvolvimento das organizações, de forma a favorecer o alinhamento dos objetivos estratégicos com os projetos realizados pela organização. Portanto, a hipótese básica deste artigo é: o estado de Minas Gerais aplicou as boas práticas do setor privado para a formulação, implementação e acompanhamento da sua estratégia, sendo os escritórios de projeto fundamentais nesse processo. É importante esta discussão, principalmente em um contexto de alternância política pelo qual passa o Estado de Minas Gerais, e tendo em vista as mudanças implementadas pelo novo governo.

O objetivo geral desse trabalho é descrever a experiência mineira de implementação da estratégia sendo o escritório de projeto mecanismo encontrado pelo governo para manter o controle, por meio do monitoramento intensivo.

Vale esclarecer que, não foi discutida a efetividade dos escritórios de projetos, bem como o sucesso ou não da dinâmica de monitoramento intensivo na implementação da estratégia, embora tais pontos tenham sido objeto de estudo de Costa (2008), Fonseca (2010), Grego (2009 apud Fonseca, 2010), Grego (2008 apud Fonseca 2010) e Junior (2008).

A metodologia a ser utilizada quanto à abordagem será qualitativa. Quanto aos objetivos, a pesquisa será exploratória, por se tratar de um tema pouco ou ainda não abordado nessa perspectiva. O presente artigo estará baseado em pesquisa bibliográfica e documental, constituída de livros, periódicos e artigos científicos, além dos documentos institucionais e a legislação de referência, no caso das leis orçamentárias e dos PMDI's. De forma geral, tanto a pesquisa bibliográfica como a documental servirão para subsidiar a análise qualitativa a fim de possibilitar a compreensão do contexto de implementação do PMDI como instrumento de planejamento estratégico e acompanhamento dos programas de governo pelo Escritório de Gerenciamento de projetos, no período compreendido entre 2003-2014.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROJETO DE PESQUISA

2.1 Reforma Administrativa no Brasil

Nos últimos anos, sob a égide da nova ordem estabelecida pelo regime democrático, a Administração Pública brasileira, buscou uma aproximação do discurso e da prática dos preceitos difundidos pela Nova Gestão Pública. Segundo análise feita pelo Conselho Científico do Clad (*apud* SANO, 2003, p. 13), a Nova Gestão Pública para a América Latina deveria basear-se: “...*en la profesionalización contenida en el modelo burocrático, en diferentes técnicas gerenciales basadas en las ideas de flexibilidad administrativa, control por resultados, contractualización, competencia administrada y, con mucho énfasis, en la transformación y ampliación del concepto de lo público.*”

A Administração Pública vem, desde meados da década de 60, em um processo contínuo de busca de superação dos modelos patrimonialista² e burocrático, tendo como base os princípios da Nova Gestão Pública. No Brasil, o modelo patrimonialista é característico dos governos que antecederam o período Vargas: embora ainda

²É aquele modelo onde há confusão da vontade do soberano com a do Estado, onde o detentor do poder age como senhor absoluto da coisa pública e de seus súditos.

sobreviva em parte do país, especialmente nos governos locais e em alguns órgãos da administração direta e em estatais (ABRUCIO, 2007). O modelo burocrático, por sua vez, foi uma tentativa de resposta às práticas abusivas e corruptas do modelo patrimonialista, com vistas ao desenvolvimento de uma administração pública profissional, baseada em critérios racionais e observando normas gerais fixas. Como nos explica PAULA (*apud* PRADO, 2014):

[...] o modelo burocrático que vigeu não alcançou o rompimento com as práticas patrimonialistas anteriores, na verdade, no entender de PAULA (2005, p. 107), o Brasil conheceu três tipos de patrimonialismos: o tradicional; o burocrático (grupos de tecnocratas que se apropriam do Estado controlando-o por meio do saber técnico); e o político (lideranças políticas que recebem cargos públicos). Portanto o país não apenas manteve o patrimonialismo, mas adaptou-o para o modelo organizacional em vigor.

Em 1967, como o Decreto-Lei 200, os militares fizeram a segunda Reforma Administrativa³, sendo este o primeiro movimento no sentido da adoção de algumas práticas que posteriormente serão preconizadas pelo modelo gerencial. (BRESSER 2011, p. 32).

Como explica SANO (2003, p. 20-21) desde o início o modelo burocrático foi criticado por diversos autores⁴, inclusive pelo próprio Weber. Juntou-se a essas críticas o esgotamento do modelo estatal adotado no pós-guerra e a intensificação da crise financeira. Como consequência desse quadro, o estado entra em crise, e torna-se premente o desenvolvimento de ferramentas de gestão orçamentárias com vistas à austeridade fiscal e *accountability*.

Se por um lado a promulgação da Constituição da República de 1988 disponibilizou as bases para a democracia e para a profissionalização da administração (SANO, 2003, p. 29), por outro, representou nas palavras de Bresser (*apud* SANO, 2003, p. 25), um retrocesso na administração pública com a adoção de “práticas populistas”, reforçando os aspectos centralizador, hierárquico e rígido característico do modelo burocrático.

A década de 80 foi considerada como a “década perdida”. A crise econômica impactou diretamente no Estado, intensificando a crise de governabilidade, exigindo uma resposta que somente

viria com a implementação do Plano Real e as reformas previdenciárias e administrativas realizadas no Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). A criação do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), comanda por Bresser-Pereira, e as emendas constitucionais n^{os} 19 e 20 foram marcos para essa reforma administrativa, cujas estratégias estavam definidas no Plano Diretor da Reforma do Estado. (ABRUCIO, 2007).

Seguindo essa mesma linha reformista, a partir de 2003, Minas Gerais adotou um conjunto de ações com vistas à manutenção do equilíbrio fiscal do Estado e ao desenvolvimento uma nova gestão pública mais eficiente, como será apresentado na seção 5.

3 ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA

3.1 A Administração Estratégica como processo organizacional para a busca da excelência

A administração, gestão e planejamento estratégicos são tidos como sinônimos, embora evolutivamente e na sua essência, existam diferenças entre os termos. Para BERTERO (*apud* Camargos e Dias, 2003, p. 30): “a estratégia empresarial passou por várias fases e nomes: diretrizes de negócios, planejamento estratégico, diretrizes administrativas, gestão ou administração estratégica, até atingir a forma atual de um aspecto da Administração ou de uma abordagem do gerenciamento integrado da empresa.”.

Para Camargos e Dias (2003, p. 31), atualmente administração estratégica (AE) é uma das áreas mais importantes do campo da Administração, podendo ser adotada por qualquer organização, consciente ou inconscientemente. Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) explicam que hoje os gerentes a usam de forma “livre e afetuosa”, fato que coloca a estratégia como algo influente. Assim, esses autores a conceituam como um conjunto de ações administrativas capazes de manter a organização integrada ao seu ambiente, sem perder de vistas os seus objetivos e sua missão. Desta forma, a estratégia é algo dinâmico, que está em constante mudança, e deve levar em consideração a organização e o seu ambiente, de forma a torná-los um todo coeso e sinérgico. Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) citam algumas limitações inerentes à estratégia:

avaliar os modelos racionais propostos pela burocracia, além das características que fizeram com que o termo “burocracia” recebesse um sentido pejorativo – rigidez de métodos contraposta à dificuldade de se adaptar a novas situações. (SANO, 2003, p.20)

³ A primeira ocorreu no Governo Vargas, com vistas a implementação do modelo de administração burocrático.

⁴ Robert Merton, Michael Crozier, Claude Léfort, entre outros. As principais críticas eram a autonomização da burocracia e seu consequente insulamento em relação à sociedade e aos políticos eleitos, a falta de critérios para

Para cada vantagem associada à estratégia, há uma desvantagem associada (...)

Existe uma tendência de descrever o executivo principal como um estrategista (...). Mas esse trabalho não é bem assim. Grande parte dele tem a ver com seus próprios pequenos detalhes – reforçar a perspectiva existente (e a “cultura”) através de todos os tipos de deveres que competem a uma pessoa nesta posição-chave, desenvolver contatos para descobrir informações importantes, negociar acordos para reforçar as posições existentes e assim por diante.

É claro que o problema com isto é que as situações acabam mudando – ambientes se desestabilizam, nichos desaparecem, oportunidades se abrem. Então, tudo aquilo que é construtivo e eficaz a respeito de uma estratégia estabelecida passa a ser uma desvantagem. É por isso que, apesar de o conceito de estratégia estar baseado em estabilidade, grande parte do estudo de estratégia focaliza mudanças.

Wright, Kroll e Parnell (*apud* Camargos e Dias, 2003) desenvolvem a sua teoria sobre estratégia descrevendo um modelo para o seu desenvolvimento, partindo do foco na mudança. Não obstante a AE seja um processo baseado em estágios, estes estão inter-relacionados, de forma que a mudança em um pode afetar os demais. Nesse mesmo sentido, Valeriano (2005b) explica que a AE baseia-se em três subprocessos: formulação, implementação e avaliação da estratégia. Desta forma, a implementação sucede a formulação, mas pode ser corrigida e ajustada quando houver necessidade, de acordo com o verificado na avaliação, por se tratar um processo cíclico e que pode incluir, se necessário, a reformulação da própria missão. CERTO *et al.* (2010) corrobora com o entendimento de que a administração estratégica é definida a partir de processos ou etapas, bem como com a ideia de feedback e reformulação das etapas quando necessário.

3.1.1 Formulação da estratégia

Certo *et al.* (2010, p. 11) define a estratégia “como um curso de ação para garantir que a organização alcance seus objetivos.” Destarte, para se formular uma estratégia, a organização deve ter definido a sua missão e os seus objetivos. A missão é a essência, o propósito ou a razão de ser de uma organização, definida na sua origem, mas podendo ser revisada a qualquer momento tendo em vista a

efetiva ou potencial evolução organizacional e as mudanças externas. A missão deve ser um enunciado claro acerca de posições sobre o produto, o cliente, o mercado e demais partes interessadas, devendo ser amplamente divulgado no meio para ajustes e consolidação da ideia (Valeriano, 2005b).

Para elaborá-la faz-se necessário conhecer o ambiente, levantar os componentes de interesse para a organização, monitorá-los e fazer previsões de cenários e de caminhos futuros. Nesse momento a matriz SWOT (*strengths* – forças, *weaknesses* – fraquezas, *opportunities* – oportunidades, e *threats* – ameaças) mostra-se uma das importantes ferramentas no processo de tomada de decisão, por estabelecer os pontos fortes e fracos, assim como as suas oportunidades e riscos, aspectos fundamentais para o processo de decisão.

As oportunidades e riscos são obtidos pela análise de ambiente externo, na qual se devem considerar as questões econômicas, tecnológicas, demográficas, socioculturais, meio ambiente e político-legais, podendo se manifestar por atores diversos como governos, sociedade civil organizada e a sociedade em si (padrões morais, éticos, religiosos, políticos etc.). Já os pontos fortes e fracos são obtidos pela análise interna, na qual a preocupação está relacionada a seus próprios componentes, como os competidores existentes e novos, o poder de barganha dos fornecedores e dos clientes, além dos produtos substitutos, que são uma ameaça potencial. Estes aspectos serão obtidos pela identificação e avaliação de todas as áreas da organização, além dos aspectos intangíveis da organização.

O próximo passo é o estabelecimento dos objetivos de longo prazo⁵ e da estratégia. Estes devem ser estabelecidos de maneira interativa, inicialmente estabelecendo os objetivos e depois as respectivas estratégias, corrigindo e ajustando aqueles, e criando novas estratégias com o intuito de torná-las mais realistas. Segundo Certo (*et al.* 2010, p. 72) “as estratégias organizacionais são formuladas pela alta administração e projetadas para alcançar os objetivos globais da empresa.” Valeriano (2005b) explica que os forças/fraquezas e oportunidade/riscos devem ser observadas no momento da formulação da estratégia, e a partir da combinação entre as variáveis permite-se estabelecer um conjunto de estratégias visando o alcance dos objetivos de longo prazo. Assim, o número possível de estratégia é muito grande, sendo levantadas várias alternativas e escolhidas apenas algumas. Essa definição deve contar com a efetiva participação dos que elaboraram a missão e realizaram a análise ambiental e organizacional, visto que as estratégias

⁵ Valeriano (2005b) explica que os objetivos de longo prazo são os de caráter permanentes de toda organização.

escolhidas deve-se manter a coerência com a estratégia global da organização. Portanto, a formulação da estratégia é algo tão importante quanto a sua implementação. Conhecer a missão, os objetivos estratégicos, o ambiente interno e externo da organização, bem como forças e fraquezas, e oportunidades e riscos é imprescindível para o sucesso do negócio.

Ainda no campo da formulação da estratégia, no início da década de 90, Kaplan e Norton entendendo que o modelo contábil tradicional não era capaz de responder às necessidades do gerenciamento de mudanças das empresas, introduziram aos relatórios financeiros outros critérios de avaliação para os ativos intangíveis e intelectuais de uma empresa, como produtos e serviços de alta qualidade, funcionários motivados e habilitados, processos internos eficientes e consistentes, e clientes satisfeitos e fiéis. Esse novo sistema foi chamado de *Balanced Scorecard* (BSC). Chiavenato e Sapiro (2009, p. 37) explicam: “A ideia com o BSC era obter um entendimento mais balanceado da organização e propunha um conjunto de indicadores relacionados aos resultados dos processos financeiros, de marketing, de produção e de inovação.” O BSC, portanto, é um mapa estratégico da organização, baseado em estratégias e ações equilibradas e balanceadas para quatro dimensões – financeira, do cliente, dos processos internos e da inovação e aprendizagem, alinhados à missão da organização. Assim, as perspectivas são reveladas no mapa estratégico em termos de objetivos, indicadores, metas específicas e ações individualizadas.

Segundo Chiavenato e Sapiro (2009) a estruturação do BSC passa pelas seguintes etapas:

- a) Definição da estratégia: a estratégia organizacional deve ser descrita e comunicada a todas. O mapa estratégico demonstra a lógica entre os ativos intangíveis e os tangíveis.
- b) Montagem do mapa: desdobramento da estratégia nas perspectivas básicas, com a definição de metas e indicadores capazes de demonstrar ou não o seu alcance.
- c) Montagem do BSC: Tradução da estratégia em termos operacionais para possibilitar a sua execução.

Por essas características, o BSC deixou de ser apenas um sistema de avaliação de desempenho

organizacional, passando a requisito de viabilização da implementação da gestão por projetos.

3.1.2 Implementação da estratégia

O processo estratégico para lograr sucesso requer boa formulação, execuções sem falhas (ou no mínimo ajustes para adequação) e avaliações que sejam capazes de retroalimentar o processo. Sobre isso Chiavenato e Sapiro (2009, p. 252) explicam:

A execução da estratégia requer o comprometimento de todos dentro da organização e deve ser uma tarefa de todas as pessoas nela – desde o presidente até a base da estrutura organizacional - e deve fazer parte integrante das tarefas cotidianas de todos na organização. Para tanto, a execução da estratégia requer intenso engajamento, consenso, conhecimento, informação, motivação, compromisso e muita liderança por parte de toda a cúpula da empresa. É que o processo estratégico constitui sempre um processo de mudança organizacional.

Certo *et. al.* (2010) alerta que a primeira fase da implementação é avaliar qual será a dimensão das alterações exigidas, podendo variar de algo mínimo a mudanças radicais. Em seguida é importante analisar as estruturas formais e informais da organização, bem como a cultura organizacional, com seus valores, crenças e atitudes que são compartilhados com os funcionários, comportamento dos líderes etc.. Dependendo destes aspectos deverá ser escolhida a abordagem para implementar a estratégia⁶.

Chiavenato e Sapiro (2009) entendem a implementação da estratégia depende do desempenho organizacional, que influencia, obviamente na determinação das tarefas, no desenho organizacional e na sua estrutura de poder, e ainda pela própria decisão sobre as estratégias e sua execução. Como a definição do desempenho organizacional está atrelado à missão organizacional, a visão de futuro e, sobretudo, à estratégia formulada, ele “*é um reflexo de como a estratégia deve funcionar na prática.*” (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009, p. 262).

Partindo dessa ideia, o BSC, embora tenha surgido como uma alternativa à avaliação do desempenho organizacional baseada somente em indicadores financeiros, tornou-se uma ferramenta útil para a estratégia organizacional, na medida em que as simples decisões relacionadas às operações

⁶ Tipos de abordagem: abordagem do comandante, da mudança organizacional, a colaborativa, a cultural, a crescente. Cada um dessas abordagens possuem vantagens

e desvantagens. Mais informações ler Certo et.al 2009, 119-123.

cotidianas devem estar alinhadas com estratégia e a visão organizacional, criando uma visão sistêmica de forma que todos os programas e subprogramas que integram a organização concorram para o alcance das metas e objetivos traçados no plano.

3.1.2.1 A implementação da estratégia em um contexto de Gestão por projetos

Segundo Dinsmore (*apud* COSTA, 2008, p. 49) há uma diferença entre gerenciamento de projetos e gerenciamento por projetos: “O gerenciamento de projetos é aquele que atende aos requisitos do projeto por intermédio da aplicação de conhecimento, habilidades e técnicas, seguindo os processos de iniciação, planejamento, execução, monitoramento e controle e encerramento.” A organização ao implantar a gestão por projetos adotará uma perspectiva administrativa diferenciada para as suas atividades, considerando duas dimensões: operações e projetos⁷, sendo que estes podem ser subdivididos em programas e subprogramas.

Valeriano (2005b) complementa, argumentando que a gestão por projetos consiste em identificar problemas organizacionais e solucioná-los a partir de uma visão de projetos, lançando mão de ferramentas e processos próprios do gerenciamento de projetos. Esse autor ainda alerta:

A implantação da administração por projetos não é trivial, necessitando de algumas atenções, de maior ou menor monta, dependendo da experiência de cada organização em tratar com projetos. Evidentemente, para aquelas não voltadas projetos, o esforço será maior e demandará maior tempo para adotar a abordagem por projetos para que elas absorvam progressivamente a cultura dos trabalhos em equipes multidisciplinares, e para que a descentralização seja compreendida e praticada, seguida da participação nos processos decisórios, da potencialização das equipes autogerenciadas e do gerenciamento simultâneo. [...]. Para aquelas dedicadas preferencialmente a projetos, o caminho será mais curto e suave. Mas, assim mesmo, é necessário praticar o moderno gerenciamento de projetos e implantar um eficiente escritório de projetos. (VALERIANO, 2005b, p. 95)

A implementação da estratégia em um contexto de gerenciamento de projetos consiste em compreender o processo sequencial no qual a estratégia é formulada a partir da fixação da missão, avaliação do ambiente e definição de cenários, bem como a etapa posterior na qual a sua execução ocorrerá por meio da segmentação dos planos e objetivos de longo prazo em objetivos e planos de curto prazo, bem deliberados e quantificados. Cada objetivo será alcançado por meio de um projeto ou de uma operação, que deverão ser priorizados segundo a sua importância e os prazos previstos. A união desses projetos e operações formam os planos de curto prazo, que por conformidade funcional, geralmente são estabelecidos para um ano fiscal. Vale destacar que os projetos selecionados para compor o plano operacional devem contribuir para os objetivos da organização. Aqueles que não atendem esse requisito serão descartados. Quando necessário podem ser aplicados critérios de priorização, por valor agregado, atendimento a partes interessadas, satisfação do cliente etc..

Valeriano (2005b) ressalta a importância de se observar o sequenciamento correto dos desdobramentos, uma vez que a implementação da estratégia é obtida por meio da execução dos projetos e das operações que constituem os planos operacionais.

Embora todos devam estar envolvidos, como destacado por Chiavenato e Sapiro (2009), a implementação da estratégia segundo a gestão por projetos está relacionada ao nível tático da organização. É a tática que cuida das ações imediatas, definindo os meios e a forma de condução dos processos para alcançar os objetivos descritos nos planos estratégicos. Desta feita, cabe aos gerentes de projetos serem interlocutores entre a alta administração e os funcionários na condução das ações com vista ao alcance dos objetivos traçados para cada projeto e mantê-los alinhados com os objetivos estratégicos da organização. Por isso Valeriano afirma que podem ser usadas técnicas como descentralização, potencialização, equipes autogerenciadas e gerenciamento simultâneo, desenvolvimento de lideranças e, sobretudo, treinamento⁸. Todas estas técnicas objetivam reforçar nos membros da organização a busca da eficiência e da eficácia, responsabilizando cada um pelo sucesso ou não do projeto. Assim, o gerente do projeto, age como um coordenador geral, um facilitador, orientando a equipe, resolvendo conflitos e garantido a unicidade em torno dos objetivos do

⁷ Segundo Chiavenato e Sapiro (2009) as operações são constantes e rotineiras, e seus objetivos, direcionados para a sustentação de uma situação, ao passo que os projetos são temporários e únicos, objetivando o alcance de algo que ainda não foi feito antes. Portanto, os projetos buscam

atender a requisitos que não podem ser atendidos pelas operações normais de uma organização.

⁸ Para mais informações consultar Valeriano 2005b, p. 102.

projeto. Cada projeto cumprindo seu objetivo, no nível macro representa o alcance dos objetivos estratégicos da organização. (VALERIANO, 2005b).

3.1.3 Avaliação

A fase de avaliação estratégica é uma das formas de controle organizacional, direcionada para o monitoramento do processo de administração estratégica com o intuito de melhorá-lo, afirmando-lhe um funcionamento adequado. (CERTO et. al., 2010). Ela tão importante para a implementação da estratégia como o próprio planejamento estratégico. Isso porque é nessa fase que deve ser feita a revisão crítica do desempenho da organização. A partir dos resultados devem ser corrigidas as falhas e deficiências registradas, além de servir de aprendizado para equipe e a organização. Valeriano (2005b) enumera as seguintes atividades: i) avaliação da estratégia adotada quanto à conformidade com os objetivos estabelecidos; ii) avaliação dos resultados dos projetos em relação aos objetivos visados; iii) correção de falhas e erros em relação aos resultados como previsto nos planos (medidas corretivas); iv) inclusão das “lições aprendidas” no acervo dos conhecimentos e experiências da organização; v) a avaliação deve compreender a revisão ou até mesmo a mudança da missão.

Certo et. al. (2010) a esse respeito destaca que o processo de controle estratégico passa por três etapas: medir o desempenho organizacional, compará-lo com as metas e padrões definidos no plano, e na sequência definir, quando necessário as eventuais ações corretivas. Valeriano (2005b) ainda complementa afirmando que o desempenho da organização deve ser avaliado inicialmente para verificar sua adequação com a estratégia e seus objetivos, e ao longo da execução para observar a obtenção das metas, para além da avaliação que deve ser feita ao final de um plano. As informações e resultados obtidos promoverão ações corretivas, subsidiando lições aprendidas e medidas preventivas futuras.

4 O SISTEMA DE GESTÃO ESTRATÉGICA E O ESCRITÓRIO DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS

4.1 O Sistema de Gestão Estratégica

Como restou demonstrado a Administração Estratégica (AE) é um processo contínuo e sequencial de ações voltadas para o alcance dos objetivos estratégicos traçados no plano. Tal processo não deve ocorrer de qualquer forma, necessitando de um

Sistema de Gestão Estratégica (SGE) para garantir a excelência de cada uma das etapas. Normalmente o SGE é constituído pelo conselho administrativo (zela pelos interesses dos acionistas ou proprietário), conselho fiscal, auditoria interna ou externa. O presidente da empresa será apoiado pela equipe estratégica, e deverá se reportar ao conselho administrativo. O presidente tem uma função de liderar e motivar a equipe. E esta deverá comunicar, divulgar e reforçar os temas estratégicos ao longo de todo o processo.

Mudança organizacional é o grande desafio da gestão estratégica, que busca alinhamento e sistematização em direção a objetivos globais da organização. Nesse sentido, todos os membros da organização deverão ter uma atuação responsiva em relação ao planejamento estratégico, serem “protagonistas e atores e não simplesmente expectadores do processo. E isso envolve criação e o monitoramento de indicadores de desempenho, como os propostos pela Metodologia do Balanced Scorecard – BSC”. (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009, p. 271).

4.2 Escritório de Gerenciamento de projetos: conceito, atribuições e benefícios

A adoção de um SGE passa, em alguma medida, por mudanças organizacionais no sentido da incorporação de processos e procedimentos atinentes à gestão por projetos, a avaliação de desempenho, e sistematização de ações coordenadas por equipes estratégicas. Nesse contexto, os escritórios de projetos surgem como resposta para uma atuação organizacional voltada para a busca da excelência no alcance dos objetivos estratégicos. Como esclarece Dinsmore (1999 *apud* Costa et.al. 2009), o escritório de projetos é o meio de se certificar que todos os processos de gerenciamento de projetos sejam aplicados de maneira eficaz e eficiente em toda organização, com a finalidade de se alcançar o sucesso na execução e os resultados dos projetos.

Segundo o PMBOK (PMI, 2014, p. 11), o escritório de projetos ou PMO (*Project management office*) é:

[...] uma estrutura organizacional que padroniza os processos de governança relacionados a projetos, e facilita o compartilhamento de recursos, metodologias, ferramentas e técnicas. As responsabilidades de um PMO podem variar desde o fornecimento de funções de apoio ao gerenciamento de projetos até a responsabilidade real pelo gerenciamento direto de um ou mais projetos.

Assim, pode-se entender que há uma ampla gama de funções que podem ser desempenhadas por

PMO, sendo que a sua abrangência e maturidade dependem da necessidade posta e liberdade dada pela organização. As atribuições dos diferentes tipos de escritório de projetos estão diretamente relacionadas com o grau de maturidade desses escritórios. Kerzner (*apud* Costa 2008) entende que experiência adquirida em gestão de projetos é fator preponderante para a ampliação das responsabilidades assumidas pelos escritórios. Com a evolução dos PMOs os benefícios tendem a se ampliar. Com isso a organização tende a ter um maior alinhamento dos projetos com as estratégias e com os objetivos gerais, maior profissionalização dos gerentes; aumento da produtividade das equipes de projetos; racionalidade na liberação de recursos; criação, desenvolvimento e refinamento de métodos e padrões de gerenciamento; uniformidade de tratamento das partes interessadas, e principalmente, emprego do PMO como fator fundamental do sistema de gestão estratégica. Seu papel de destaque principalmente no tocante ao levantamento, processamento e armazenamento de dados e informações.

Para Lima (*apud* Fonseca, 2010, p. 42) os escritórios de projetos são estruturas constituídas pela organização para promover e melhorar a gestão de projetos de forma a resolver os problemas existentes e, assim, alcançar níveis satisfatórios de eficiência e eficácia. Fonseca ainda acrescenta que eles são elo entre a alta administração e os responsáveis pelo projeto, no fornecimento de informações colhidas com a equipe de projetos, além do aperfeiçoamento das práticas na empresa. Assim, os escritórios de projetos auxiliam na busca pela eficiência, sendo um importante mecanismo de disseminação e perseguição dos objetivos estratégicos.

4.3 Desafios para a implementação dos escritórios de projeto pela administração pública

Vargas (*apud* Costa et. al. 2009) ressalta que os maiores erros cometidos na implementação de um escritório de projetos são: confundir a implantação do escritório com a instalação do software, não ter o apoio do alto executivo, por ser uma questão técnica, transformar o escritório em algo meramente fiscalizatório e não de colaboração e apoio, implantar simplesmente por ser “moda”, e implementar a solução em todas as áreas de uma só vez. Os acertos estão relacionados com a mudança de cultura, criar um ambiente colaborativo, criar padrão de trabalho, buscar o alinhamento estratégico dos projetos com os objetivos da organização.

Não se pode desconsiderar as diferenças existentes entre a gestão de projetos na administração pública e na privada. Enquanto os

projetos privados buscam o lucro, os públicos buscam a maximização da eficiência do gasto, e também dos benefícios da coletividade. Quanto aos riscos, o poder público pode em determinadas circunstâncias “ignorar” a análise de riscos para cumprir com uma obrigação social, por exemplo. Outras perspectivas importantes são os recursos humanos que são mais escassos em conhecimento de gerenciamento de projetos e a existência de ambientes múltiplo, segundo a terminologia de Almeida (2005, *apud* Costa, 2009, p. 5), o que significa “*Os diferentes contextos políticos, as formas singulares de avaliação e controle e uma estrutura organizacional vertical e hierarquizada dificultam que os órgãos públicos sejam capazes de aplicar o gerenciamento de projetos tal qual o setor privado*”. (COSTA et. al. 2009)

Na próxima seção será apresentada a experiência mineira na formulação, implementação e avaliação da estratégia descrita no PMDI, sendo os escritórios de projeto o mecanismo usado no alinhamento dos projetos com a estratégia, além de constituir-se no local de apoio e responsável pelo levantamento e guarda de informações importantes.

5 CHOQUE DE GESTÃO E A PRÁTICA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

5.1 Definição da estratégia no Estado de Minas Gerais

O choque de gestão foi uma iniciativa do Governo Aécio Neves com o objetivo de adotar na administração pública mineira práticas reconhecidamente bem sucedidas do setor privado. Costa (Vilhena *et al. apud* COSTA *et al.*, 2009, p. 2) esclarece que se tratou de uma ampla reforma administrativa voltada para o alcance de dois objetivos principais – a promoção dos ajustes estruturais e o desenvolvimento do Estado, destacando-se a necessidade de orientar o Estado para resultados. O modelo de planejamento foi o duplo planejamento, constituído por um plano estratégico de abordagem dual – a estratégia de curto prazo para colocar a “casa em ordem” simultânea à de médio e longo prazo. (GUIMARAES e ALMEIDA, 2006, p.44).

A definição da estratégia de longo em Minas Gerais foi traçada no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Este é um instrumento de planejamento governamental, definido pela Constituição estadual, no qual devem ser traçados as diretrizes para fomentar o desenvolvimento socioeconômico do estado (art. 231, Constituição do Estado de Minas Gerais). Assim, os contornos do PMDI foram ampliados, transformando-o no plano estratégico superior ao

Plano Plurianual (PPAG). Ambos, portanto, refletem o programa de governo pelo qual o chefe do poder executivo foi eleito, definindo sua visão de futuro e as diretrizes ou objetivos que serão perseguidos nos próximos anos.

Considerando o esquema de gerência estratégico defendido por Valeriano (2005a, 2005b), Chiavenato e Sapiro (2009), entre outros, o primeiro passo para a formulação da estratégia é a definição da missão. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), juntamente com a alta cúpula do estado definiu como missão: “Tornar Minas o melhor Estado para se viver”. Esse envolvimento por parte dos executivos da alta administração foram aspectos apontados pelos autores estudados como fator preponderante para a disseminação das ideias de planejamento estratégico, bem como para a mudança cultural.

O segundo passo é a análise ambiental (interna e externa). Esta foi realizada pelo CDES e especialista de várias áreas do estado e com membros da academia, por meio de um diagnóstico da situação atual do estado e do contexto nacional e internacional para as questões econômicas, sociais e infraestrutura, no qual continha as potencialidades e oportunidades. Esse diagnóstico ao responder a pergunta “onde estamos?”, serviu de apoio à formulação do plano. Este teve como base os quatro cenários exploratórios, que buscaram responder à pergunta “aonde podemos chegar?” e “aonde queremos estar?”. Por fim, a resposta para a pergunta “como chegar lá?” foi a definição das ações que iriam refletir a estratégia adotada. Estas ações foram consideradas prioritárias e seriam descritas no PPAG, instrumento de planejamento de médio prazo, na forma de projetos estruturadores e programas prioritários, para serem operacionalizados nos orçamentos anuais (LOA).

Desta feita, o PPAG é equipado aos planos trienais do esquema de gerência estratégico de Valeriano, ao passo que a LOA corresponde ao plano anual que permite operacionalizar a estratégia, por meio das operações e projetos. A lógica conceitual de diferenciação entre projetos e operações, é mantida também no tocante à terminologia orçamentária. O que diferencia um pouco do esquema é a introdução dos conceitos de projetos estruturadores e programas prioritários. Os projetos estruturadores serão projetos considerados estratégicos para o governo no alcance da visão de futuro traçada no PMDI. Foram escolhidos como tal, segundo o discurso governamental por: “transformar a visão de futuro em resultados concretos” para a mudança desejada; tem “efeito multiplicador do desenvolvimento econômico e social”; mobilizar recursos além dos públicos, como os privados e parcerias; além de organizar como um projeto, possuindo “objetivos mensuráveis, ações,

metas, prazos, custos e resultados esperados”, permitindo o gerenciamento intensivo, segundo as boas técnicas. (Vilhena et. al. 2005, p.55-56). Fonseca (2010) ainda destacou que o gerenciamento intensivo e o fluxo de recursos são diferenciados, tendo em vista a prioridade dos projetos.

Para operacionalizar o gerenciamento intensivo, foi criado o GERAES, sigla que significava Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado. Os seus projetos foram acompanhados de forma diferenciada pela Superintendência Central de Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (SCGERAES) da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG).

Inicialmente a carteira era composta por 31 projetos estruturadores, que abarcavam as principais áreas da administração pública, como saúde, educação, infraestrutura, meio ambiente, segurança pública etc.. Esses projetos são identificados nos instrumentos de planejamento orçamentário-financeiro como uma categoria especial de ações governamentais, por possuírem fluxo orçamentário distinto, com maior garantia financeira em função da importância enquanto multiplicador das ações governamentais, processo de gerenciamento intensivo e diversificado em relação às demais atividades.

Em 2007, o PMDI passa por uma revisão, e o Choque de Gestão dá lugar ao Estado para Resultados, iniciando a segunda geração de reformas. Seu intuito foi consolidar e aprimorar o processo de transformação definido na versão anterior. Usando a metodologia do BSC, o estado desenvolveu seu próprio mapa estratégico, mas não considerando apenas as quatro dimensões – financeira, cliente, processos internos e inovação e aprendizagem. Para traduzir a visão de futuro e os objetivos estratégicos do governo adota 11 áreas de resultados e 2 alicerces. Pode-se dizer que esse mapa estratégico guarda semelhanças com os mapas desenvolvidos segundo a técnica do BSC, tendo sido adaptado para a realidade pública, na qual outros fatores além das quatro dimensões desenvolvidas por Kaplan e Norton.

Por áreas de resultado entendem-se as “áreas focais”, onde serão concentrados os melhores esforços e recursos, visando transformações e melhorias desejadas na realidade vigente; e os alicerces são áreas nas quais se fez necessário uma atuação do poder pública no sentido de buscar avanços na gestão. Essas áreas deu o balanceamento esperado para o estado nas diversas dimensões com nas quais ele teve que focar, tal como Chiavenato e Sapiro (2009) explicam ser o grande objetivo do BSC, demonstrando a lógica entre os ativos tangíveis e intangíveis. Para cada área de resultado foram definidos um conjunto de objetivos estratégicos a serem perseguidos pelos programas e ações

governamentais da área e um conjunto de indicadores que devem medir os resultados dos programas/ações a ela vinculados. Nessa fase, foram definidos 57 projetos estruturadores. (PMDI, 2007).

Em 2011, o Estado sob um discurso de novo aperfeiçoamento, introduz-se a noção de rede na gestão pública com vistas a superar dois problemas centrais de governança, a saber: a setorialização (fragmentação) e a ineficiência na obtenção de resultados. Essa mudança representou uma tentativa do governo de inserir a sociedade civil organizada no processo de planejamento e de construção de agenda, além de: “(...) *potencializar os esforços e conhecimentos (...), de forma cooperativa e integrada, em prol de um mesmo objetivo.*” (MINAS GERAIS, 2011, p. 62)

Nessa terceira geração de reforma, os objetivos e estratégias do PMDI estão organizados nas 11 Redes de Desenvolvimento Integrado, que não representam estruturas formais, mas sim formas de organização e conjunção de esforços definidas pelo governo em torno de grandes escolhas e prioridades. A introdução do conceito de redes procura resolver o problema da setorialização (fragmentação) e da ineficiência na obtenção de resultados. Essa nova perspectiva pressupõe a otimização dos esforços para um fim comum, de forma cooperativa e integrada. Em rede, o Estado atuaria de maneira transversal, formando laços com os variados setores da sociedade, buscando responder às demandas sociais. Para tanto, continuaram a serem redefinidos os programas estruturadores, com a conhecida priorização de metas, e seguindo a mesma lógica prevista anteriormente no esquema de gestão estratégica, contudo incorporando a ideia de processos. (MINAS GERAIS, 2011).

Assim, na nova lógica, os programas estruturadores são “conjunto de projetos e processos organizados sob a lógica de temas e resultados comuns. Vinculam-se às Redes de Desenvolvimento Integrado e contribuem para o alcance dos seus objetivos estratégicos e resultados finalísticos.” Processos estratégicos, por sua vez, são as atividades que de forma recorrente produziram produtos específicos para determinado usuário, considerando a sua alta relevância estratégica, o seu elevado nível de exposição externo, ou o alto volume de recursos. Já os projetos estratégicos seriam um empreendimento ímpar, com tempo determinado, que movimenta recursos e competências para realizar entregas específicas com alto poder de transformação. (MINAS GERAIS, 2013).

Para operacionalizar o sistema de Gestão por Resultados implementado na primeira geração de reformas e aperfeiçoado nas duas gerações que se sucederam, tem-se: i) O PMDI, que descrevia a estratégia; ii) O GERAES, que nas três gerações

também passa por um processo de refinamento, sendo que na terceira geração - estado em redes, o escritório central de projetos (como ficou conhecido), ao contrário do que veio ocorrendo nas fases anteriores, reduz seu escopo de atuação, e surgem novas estruturas capazes de disseminar melhor o conhecimento acerca da gestão de projetos nas instituições estaduais. (será melhor explicado na próxima subseção); e iii) O Acordo de resultados: mecanismo institucionalizado de pactuação de resultados aderentes à estratégia governamental, no qual os órgãos e entidades da Administração Pública assumem compromissos e responsabilidades para o alcance da estratégia. O desempenho satisfatório pelo pactuante implicou maior autonomia gerencial, além do pagamento do prêmio de produtividade aos seus servidores. Esse instrumento foi utilizado desde a 1ª geração do choque de gestão.

O Acordo de resultados foi uma das principais iniciativas para implementar a estratégia no estado. Isso porque tinha como seus objetivos principais a melhoria da qualidade e eficiência dos serviços públicos prestados à sociedade; o alinhamento ao planejamento e as ações do acordado com o planejamento estratégico do Governo, viabilizando a implementação da estratégia; a melhoria da transparência das ações das instituições públicas envolvidas e facilitar o controle social sobre a atividade administrativa estadual. Tudo isso com vistas a auxiliar na implementação de uma cultura voltada para resultados, estimulando, valorizando e destacando servidores, dirigentes e órgãos ou entidades que cumpram suas metas e atinjam os resultados previstos. (MINAS GERAIS, *apud* BOAS, 2013)

5.2 Escritório de gerenciamento de projetos na administração pública mineira

A implantação do escritório de projetos no estado de Minas Gerais ocorreu com o GERAES, com a definição da carteira de projetos, elaboração do PPAG, estruturação da equipe e criação da estrutura. Para tanto teve o apoio de uma consultoria responsável pela infraestrutura, capacitação e aplicação e adaptação da metodologia. (COSTA, 2009). O GERAES ocupou a posição de uma superintendência central na estrutura administrativa, como a finalidade de desempenhar o papel de um escritório central de projetos do estado, atuando em todo ciclo de vida dos projetos estruturadores, com enfoque nos processos de planejamento e monitoramento. (SANTOS, OLIVEIRA e SILVEIRA, 2013).

Costa (2009) esclarece que o GERAES atuou de maneira específica na coordenação do processo de formulação das diretrizes para as ações de governo, integração setorial entre órgãos e

entidades da administração indireta, sendo elo entre o planejamento e a agenda política descrita nos PMDIs, na coordenação a integração de informações dos projetos estruturadores com o sistema de gestão estratégica, estabelecendo normas gerais, padronizando processos e promovendo orientação técnica e apoio necessário à elaboração e gerenciamento dos projetos estruturadores, além da capacitação dos gerentes dos projetos.

Quanto ao alinhamento da estratégia, houve a preocupação de selecionar entre os projetos para compor a carteira dos projetos estruturadores aqueles que trariam resultados mais concretos tendo em vista os objetivos estratégicos estabelecidos no PMDI. Todo o processo de escolha, alinhamento, priorização contou com a participação da alta administração e do vice-governador, e validação do governador. A formulação de cada projeto foi realizada pelos órgãos e apoiado pelo GERAES.

Após a escolha e início da execução, acompanhamento e realinhamento eram feitos pelos gerentes sob a supervisão do GERAES, havendo pessoas específicas para cuidar de cada projeto. Santos (2013) explica que desde o início os projetos estruturadores eram gerenciados por servidores que ocupavam elevadas posições hierárquicas nas Secretarias de Estado, e para evitar os conflitos com as demais atividades desempenhadas por essas pessoas, foi criada a figura do gerente adjunto, cuja função era auxiliar o gerente do projeto (GUIMARÃES E ALMEIDA *apud* SANTOS, 2013). O posicionamento do gerente nos escalões mais altos se justifica por ser uma forma encontrada de minimizar os problemas que poderiam surgir do gerenciamento de projetos na administração pública, por ser esta uma organização funcional, na qual os chefes de departamentos não compartilham de sua autoridade com os gerentes de projetos. Assim, os gerentes de projetos estruturadores atuavam em conjunto com o escritório central de projetos, acompanhando todo o ciclo, da iniciação ao encerramento, tendo uma atenção especial com a fase de planejamento, cuja periodicidade anual segue a lógica de elaboração do PPAG e da LOA, mas com maior nível de detalhamento dos escopos dos projetos estruturadores, definição de planos de projetos elaborados ou revisados, além da elaboração dos cronogramas e da pactuação dos resultados propostos para os projetos.

Após a fase de planejamento, o GERAES se concentrava no monitoramento intensivo, feito em reuniões mensais para cada projeto estruturador, tendo como horizonte as metas pactuadas mensal e anualmente (conforme o caso), em termos de escopo e prazo. Nessas reuniões eram verificado o andamento do projeto e o alcance das metas físicas e financeiras. Essas reuniões resultavam no relatório situacional *Status Report* (SR), que consolidava

todas as informações do projeto, além de um plano de ação para os possíveis riscos e dificuldades.

Lopes (et. al. 201?) elenca ainda a gestão orçamentária dos projetos estruturadores, como uma das atividades importantes do GERAES, cabendo a ele a liberação orçamentária, de acordo com a execução física. Assim, nas reuniões mensais o gerente do projeto solicitava a cota orçamentária, e o escritório central decidia ou não pela sua liberação.

5.2.1 A Evolução dos escritórios de projetos

Quando foi criado o GERAES, em 2003, seu objetivo era acompanhar os projetos estruturadores. Nos anos seguintes o escritório ampliou gradativamente sua atuação, incorporando funções principalmente ligadas à produção e disseminação de informações entre os *stakeholders* envolvidos nos projetos estruturadores. (LOPES et. al. 201?).

Em 2007, na segunda geração de reformas no estado, o GERAES passa a atuar em 57 projetos estruturadores, além da padronização e do desdobramento dos acordos de resultados de 2ª etapa, de forma a efetivar a pactuação das metas e resultados no estado. Nesse contexto, ocorre no estado uma onda de criação de escritórios de projetos nos órgãos finalísticos, os chamados escritórios setoriais, que atuam paralelamente ao GERAES. Lopes (et. al. 201?) explica os motivos: “*Os motivos para a implantação desses escritórios são diversos, como enforcement da alta administração e até mesmo mimetismo organizacional, no qual os órgãos tentaram acompanhar os movimentos realizados pela SEPLAG.*” Destarte, os escritórios setoriais não foram iniciativas do PMO central (GERAES).

Essa linha de ação acaba sendo vista como boa iniciativa, uma vez que o escritório central de projetos tem um papel de radar, enquanto os setoriais iriam atuar de maneira mais operacional, e assim, demonstrar a consolidação da metodologia de gerenciamento de projetos no estado, como nos explica Prado e Oliveira (*apud* Lopes, 201?). Não havia uma coincidência de atuação por parte dos escritórios setoriais, principalmente porque estavam em diferentes estágios de maturidade. Também não ocupavam uma posição específica nas respectivas estruturas hierárquicas dos órgãos. Lopes (et. al. 201?) destaca algumas funções exercidas por eles: consolidação e disseminação de informações dos projetos estruturadores, disseminação da metodologia de gestão de projetos aplicada pelo estado, dar suporte aos gerentes dos projetos estruturadores, padronizar processos internos dos órgãos etc..

Em 2011, na terceira geração, com o estado em redes, foi publicada a Lei Delegada n. 180, que

consolidou e fortaleceu a dinâmica dos Escritórios de Projetos do Estado, com a criação da Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental (SUGES), cujo objetivo foi a consolidação da premissa da gestão por resultados do estado, que compreende formalmente as estruturas de PMO, a saber: o NCGERAES, Núcleo Central de Inovação e Modernização Institucional (NCIM), Assessoria Estratégica de Metodologias (AEM), Assessoria de Gestão da Informação (AGI). Com essa nova estrutura, ocorreu a desconcentração do monitoramento da estratégia, de forma a permitir a operacionalização da gestão transversal, e a criação das Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação (AGEI) na estrutura das Secretarias estaduais, mas com vinculação técnica e metodologia à SUGES.

Assim, Lopes (et. al. 201?) expõe os papéis de cada um destes setores na nova estrutura, ressaltando que a nova subdivisão permitiria uma atuação pelo órgão central mais de planejamento, gerenciamento de riscos e busca de alternativas inovadoras. Nesse novo contexto, o NCGERAES retraí sua atuação e concentra esforços na gestão estratégica, passando a atuação operacional para as AGEIs. Concentrou-se ainda na gestão de portfólio, por possuir a visão da carteira de projetos estratégicos e o controle dos seus orçamentos. Por fim, cuidou de articular os diversos projetos de governo, de forma a evitar as duplicidades, e promover a complementariedade entre as ações.

As AGEIs atuam no âmbito da secretaria na qual está alocada, reforçando a ideia de gestão em redes. Ela buscou promover o alinhamento do portfólio setorial com a estratégia definida no PMDI pelo governo, além de executar o plano de comunicação setorial no qual os servidores estarão mais envolvidos e motivados para alcançar as metas e os resultados. Desta forma essas assessorias assumem tarefas que antes eram feitas pelo NCGERAES, especialmente as relacionadas ao monitoramento intensivo e auxílio aos gerentes. Tecnicamente e metodologicamente estão vinculadas à SUGES.

A Assessoria Estratégica de Metodologias (AEM) ficou responsável pelos seguintes papéis: produção, revisão e disseminação das metodologias e procedimentos de gerenciamento de projetos do governo, buscando uma padronização de condutas dentro do estado. Já a Assessoria de Gestão da Informação tem a tarefa de organizar as informações geradas pelo PMO, buscando responder tempestivamente as necessidades dos destinatários. Lopes (et. al. 201?) explica que embora essa função não seja sempre responsabilidade do PMO, para o governo ela é interessante, uma vez que concentrar as informações em um departamento central. Por fim, o NCIM desempenhou um papel de fomentar o comportamento inovador no Estado, criando uma

incubadora de projetos que motive e facilite a concepção dos projetos inovadores e alimente a carteira estratégica.

Para estruturar essas unidades e promover o seu amadurecimento, foram realizadas pelo Estado um série de iniciativas, que podem ser divididas em três eixos de atuação:

- 1) Legitimação da nova estrutura: para tanto a nova estrutura foi apresentada aos seus principais clientes e patrocinadores (os Secretários de Estado); houve a definição de um plano de trabalho pactuado com cada equipe das AGEIs, de forma a buscar a adesão metodológica definida pelo PMO central, com entregas, prazos, qualidade; e a implementação de um Plano de Desenvolvimento das AGEIs, instrumento direcionado para o desenvolvimento das competências pessoais e funcionais dos PMO setoriais.
- 2) Informatização dos escritórios de projeto central e setoriais: entrou em funcionamento o Sistema de Gestão da Estratégia Governamental, cujo objetivo é abarcar informações relacionadas ao planejamento, execução, monitoramento, avaliação e revisão da estratégia governamental, contribuindo para a maior transparência dos projetos e programas.
- 3) Revisões metodológicas: iniciou-se um momento de aperfeiçoamento dos processos de gestão disseminados pelos PMOs, com a proposição da política de Gestão do Conhecimento.

Lopes (et. al. 201?) ressalta que essa nova estrutura ao promover a descentralização de atividades de monitoramento intensivo para as AGEIs, poderia gerar assimetria de informações, dificultando o controle da execução dos projetos, e comprometendo, portanto, a gestão de portfólio pelo GERAES. Além disso, surge como desafio a padronização das metodologias que poderia conflitar com a realidade de cada órgão. Assim sendo, o GERAES passou a dividir suas funções com as AGEIs.

Neste sistema de monitoramento, a alimentação do sistema fica a cargo dos gerentes de projetos e processos estratégicos, no segundo nível ocorriam as reuniões de pré-status, com foco nos projetos e processos estratégicos e alguns pontos dos acordos de resultados, no terceiro nível são as reuniões de *status report*, com um nível de agregação maior, no quarto nível as reuniões gerenciais do órgão, para alinhamento dos atores com os itens pactuados no Acordo, e no quinto e último nível as reuniões com a alta administração, os

chamados comitês de resultados, para verificação do grau de cumprimento da estratégia do governo. Embora as AGEIs estivessem presentes em todos os níveis de monitoramento, em cada um elas tinham um nível de responsabilidade. Nos dois primeiros níveis, a responsabilidade era totalmente delas, sendo que no terceiro – pré-status, o NCGERAES poderia dar o apoio metodológico. A partir do quarto nível de monitoramento, a maior responsabilidade passava a ser do NCGERAES, que criticava as informações, elaborava os planos de ação, encaminhava as questões que ultrapassava a atuação das AGEIs, integrava processos e projetos, e liberava cota orçamentária. No quinto nível, o comitê de resultados ocorria a partir da preparação feita pelo NCGERAES, com registro dos planos de ação e encaminhamento de atas.

Esse novo sistema apresentou críticas, dentre elas a atuação pouco compreendida das AGEIs, que estavam inseridas na estrutura das secretarias, e desse modo, respondiam às solicitações de seus secretários, mas ao mesmo tempo estavam vinculadas tecnicamente à SUGES da SEPLAG. Os secretários tinham nas AGEIs uma assessoria para eles, enquanto que a SUGES esperam que ela priorize o monitoramento e o *report* à SEPLAG. Segundo Boas (2013) esse novo desenho ainda necessitava de aperfeiçoamento e maturidade para alcançar seu potencial, e para isso seriam necessários tempo e mudança cultural, no sentido de aceitar essa nova realidade.

Com alternância política, houve uma mudança substancial na estrutura dos órgãos e entidades da administração indireta, com a Lei 21.693 de 26 de março de 2015, alterando de maneira específica a situação das AGEIs. Segundo o seu art. 5º as AGEIs foram substituídas pelas ASPLANs: “Art. 5º As Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação das secretarias de Estado, dos órgãos autônomos, das fundações e das autarquias, subordinadas tecnicamente à Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental, passam a denominar-se Assessoria de Planejamento - Asplan.”(Minas Gerais, 2015).

Desta forma, ainda sem exercer todo seu potencial, e, portanto, não estando sua atuação sedimentada na cultura do estado, as AGEIs deram lugar às ASPLANs, com o início do Governo Pimentel. Não houve até o momento nenhuma especificação pelo Governo no sentido de definir formalmente as suas funções e tarefas, embora no site da SEPLAG liste como competências das ASPLANs as mesmas que eram listadas para as AGEIs. No entanto, o que se nota é que as ASPLANs vem desempenhando um papel de assessoria nas secretarias e de maneira mais específica aos secretários, mas não direcionada a orientação estratégica, como originalmente foram criadas.

Assim, quando estão efetivamente atuando, cada órgão define suas tarefas segundo as necessidades, não havendo, portanto, uma atuação padronizada.

6 CONCLUSÃO

Ao longo das duas últimas décadas, a administração pública intensificou o processo de reforma administrativa que vinha ocorrendo desde a década de 60, buscando superar os modelos patrimonialista e burocrático, e adotar de maneira mais efetiva o modelo gerencial, no qual a busca pela eficiência é a orientação e ao mesmo tempo o desafio a ser vencido. Nesse contexto, Minas Gerais implementou o Choque de Gestão, sob o discurso da promoção dos ajustes estruturais e o desenvolvimento do estado, e a partir de uma gestão empreendedora orientada para resultados. Dois aspectos foram determinantes nesse processo de mudança e que não podem ser analisados de maneira separada: a adoção do planejamento estratégico no PMDI e nos demais instrumentos de planejamento orçamentário (PPAG, LDO e LOA), no qual se buscou adaptar à administração pública as metodologias desenvolvidas no setor privado, e o monitoramento dessa estratégia com o gerenciamento intensivo dos programas e projetos estruturadores. Estes projetos tinham o intuito de “transformar a visão de futuro em resultados concretos” para a mudança desejada, e serem multiplicadores na promoção do desenvolvimento econômico e social, mobilizar recursos além dos recursos públicos, e além de ser gerenciado de maneira totalmente diferente, segundo as boas técnicas definidas no PMBOK. Assim, a implementação da gestão de projetos no estado tomou uma dimensão especial enquanto mecanismo capaz de garantir o alcance dos objetivos e metas traçados no plano estratégico, sendo o GERAES o órgão propulsor desse conhecimento e dessas práticas no estado. O GERAES ocupou a posição de uma superintendência central na estrutura do estado, desempenhando o papel de um escritório central de projetos do Estado, atuando em todo ciclo de vida dos projetos estruturadores.

Na segunda geração do Choque de Gestão, o papel dos GERAES se intensifica, e ao mesmo tempo surgem os escritórios setoriais, demonstrando uma demanda reprimida nos órgãos públicos por um gerenciamento mais técnico e racional dos seus projetos. Essa mudança cultural é um processo árduo e complexo, que requer tempo e dedicação dos *stakeholders* envolvidos, exigindo negociação, habilidade, tolerância e determinação. Logo, a cada novo PMDI novos acordos de resultados eram pactuados no sentido dos objetivos traçados na estratégia.

Embora a discussão da efetividade do gerenciamento estratégico como mecanismo fundamental para o alcance da estratégia não tenha sido objeto desse trabalho, partiu-se do pressuposto que as práticas disseminadas pelo PMBOK contribuíram para o alcance dos objetivos estratégicos do estado, considerando os estudos realizados por Costa (2008), Fonseca (2010), Grego (2009 apud Fonseca, 2010), Grego (2008 apud Fonseca 2010), que comprovaram essa realidade. Inclusive comprovações dessa realidade podem ser notadas pela intensificação do processo no PMDI 2011-2030. Assim, na terceira geração, o processo se aprofundou, com novos atores e novas arenas, surgindo novos setores com tarefas bem delineadas para atuarem no aprimoramento da mudança iniciada em 2003.

Esse último ciclo de aperfeiçoamento, no qual foram criados novos departamentos não teve tempo para ser amadurecido, muito menos consolidado entre os *stakeholders*, isso porque no início de 2015, com a posse do novo Governo, toda a estrutura desenvolvida para auxiliar e disseminar no estado as práticas de gerenciamento de projetos embora não tenha sido desarticulada formalmente, pelo menos até o momento de fechamento desse trabalho, estavam tendo uma atuação diversa daquela que tinham quando finalizou 2014. No caso das AGEIs, o seu papel altera de maneira contundente, passando a ser uma assessoria das secretarias e não mais um escritório de projetos setorial.

REFERÊNCIAS

- Abrucio, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. Revista de Administração Pública. 2007. Edição Especial Comemorativa. p. 67-86.
- Boas, Thaís C. L. de A. V. As Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação do Estado de Minas Gerais. Monografia (Graduação em Administração Pública) – FJP, EG Prof. Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2013.
- Camargos, M. A. de; Dias, A. T. Estratégia, administração estratégica e estratégia corporativa: uma síntese teórica. Caderno de Pesquisas em Administração, São Paulo, v. 10, nº 1, janeiro/março 2003. 27-39p. Disponível em: <http://ucbweb2.castelobranco.br/webcaf/arquivos/113907/13277/Tipos_20de_20Estrategias.pdf> Acesso em: 14/07/2015.
- Certo, S. *et al*, A. Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia. 3 ed. São Paulo: Pearson, 2010. Capítulos 1 e 2.
- Chiavenato, Idalberto; Sapiro, Arão. Planejamento Estratégico – Fundamentos e aplicações. Da intenção aos Resultados. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- Costa, Ana Cristina *et al*. A implantação do escritório de projeto no governo de Minas Gerais: um estudo de caso. In: XXIX Encontro Nacional de Engenharia de Produção. 6, 2009, Salvador. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2009_TN_STO_109_725_13945.pdf>. Acesso em: 27/05/15.
- Fonseca, Guilherme Parentoni Senra. Modelo de Gerenciamento de projetos aplicado aos projetos estruturadores e associados: Um estudo comparativo. Monografia (Graduação em Administração Pública) – FJP, EG Prof. Paulo Neves de Carvalho. Belo Horizonte, 2010.
- Guimarães, Tadeu Barreto; Almeida, Bernardo de. O duplo planejamento. *IN*: Vilhena, Renata *et al*. (org). O choque de gestão em Minas Gerais: políticas públicas para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.
- Júnior, L. A. de A. Avaliação do Planejamento dos órgãos e Entidades do Estado de Minas Gerais: índice de Desempenho do Planejamento PPAG 2004-2007, B.H, 2008.
- Lopes, P. C; Santos, D. P.; Furtado, R. G. Evolução da estrutura de gerenciamento de projetos do Governo de Minas. 201?. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/gestao-governamental/gestao-de-pessoas/politica-de-desenvolvimento-do-servidor/trilhas-de-desenvolvimento/competencias-tecnicas/competencias-tecnicas-das-ageis/comp-tecnicas-ageis-tema4/t4comp1/2297-artigo-evolucao-da-estrutura-de-gerenciamento-de-projetos-do-governo-de-minas>> Acesso em: 15/08/15.
- Mintzberg, Henry; Ahlstrand, Bruce; Lampel, Joseph. Safári de Estratégia: um roteiro pela selva do Planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- Minas Gerais. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) – 2003-2020. 2003.

- _____. PMDI: Estratégia de Desenvolvimento Estado para Resultados – 2007-2023. 2007.
- _____. PMDI: Gestão para Cidadania – 2011-2030. 2011.
- _____. Estrutura de Gestão da Estratégia do Governo do Estado de Minas Gerais. 2013. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/gestao_pessoas_politicas_desenvolvimento/trilhas_do_desenvolvimento/Competencias_tecnicas/AGEIs/336%20-%20Estrutura%20de%20Gestao%20da%20Estrategia%20MG.pdf>. Acesso em 25/08/2015.
- Prado, Alfredo Marcos do. Modelos de administração pública e o rent seeking. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVII, n. 120, jan 2014. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14220>. Acesso em: 28/05/15.
- Project Management Institute. A guide to the project management body of knowledge – PMBOK Guide. Pennsylvania, USA: Project Management Institute, 2004.
- Sano, Hironobu. Nova Gestão Pública e accountability: o caso das organizações sociais paulistas. São Paulo: FGV/EAESP, 2003, 149 p. (Dissertação Curso de Pós-graduação na FGV/EAESP, Área de Concentração: Governo e Sociedade Civil no Contexto Local).
- Santos, D. P.; Oliveira, K. P. de; Silveira, M. C. Coordenação e Alinhamento entre Escritórios de Projetos: Um Estudo de caso na Administração Pública Mineira. Revista de Gestão e Projetos. São Paulo, v. 4, n. 2, p 128-152, mai./ago. 2013. Disponível em: <<http://www.revistagep.org/ojs/index.php/gep/article/view/134/pdf>>. Acesso em: 27/05/15.
- Silva, Daniel Fernandes de Abreu e. A percepção dos atores em relação à contribuição do GERAES no gerenciamento dos Projetos Estruturadores. 2010. 75f. Monografia (Graduação em Administração Pública) – FJP/EG Prof. Paulo Neves de Carvalho, BH, 2010.
- Valeriano, D. L. Moderno gerenciamento de projetos. S. P: Prentice Hall, 2005a. _____. Gerenciamento Estratégico e Administração por projetos. Pearson/Makron Books, 2005b – São Paulo – SP. ISBN: 85-346-1208-0.
- Vilhena, Renata. O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Vilhena, Renata et al. (Org.). B.H. Editora UFMG. 2006. Disponível em: <file:///C:/Users/m06685507/Desktop/PUC/Monografia/MG/choque_gestao2006.pdf> Acesso em: 27/05/15.