Grupo de Trabalho 3 - Análise de Políticas Públicas

Intersetorialidade, governança e conflito de interesses no monitoramento de obras públicas: o caso do Estado de Minas Gerais

Amanda de Campos Nascimento [1]

Jonathan Henrique Souza [2]

Karen Christine Dias Gomes [3]

Resumo: As atuais demandas sociais tem se apresentado cada vez mais complexas, exigindo do setor público avanços nas suas tradicionais características de setorialização e especialização, exigindo a ação de mais de uma política pública, com atuação em redes e, especificamente, a intersetorialidade. No monitoramento de obras públicas no estado de Minas Gerais, observa-se forte presença de intersetorialidade, já que os principais órgãos responsáveis pela execução dos serviços de engenharia (SETOP e COPASA) atuam, em grande medida, para atender demandas de outros órgãos; captam recursos externos para financiamento de determinados empreendimentos; são demandados a prestar informações de status, percentual de execução, tendências de início e de término, previsão e realização de despesas orçamentárias e financeiras, população beneficiada; dentre outras.Observa-se necessidade de aprimorar o combate à assimetria de informações, reforçar o papel de algumas unidades administrativas na consolidação de informações e aprimorar a percepção da importância do monitoramento.

Palavras-chave: Governança. Intersetorialidade. Conflito de Interesses. Monitoramento de Obras Públicas. Minas Gerais.

1 Introdução

As atuais demandas sociais tem se apresentado cada vez mais complexas, exigindo do setor público avanços nas suas tradicionais características de setorialização e especialização, já que, apesar de os problemas sociais se manifestarem setorialmente, sua solução pode estar na dependência da ação de mais de uma política pública. Na tentativa de enfrentar esses problemas complexos e multidimensionais, a atuação em redes e, especificamente, a intersetorialidade se inserem na agenda pública e nos

[1]Pós-graduanda em Poder Legislativo e Políticas Públicas pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Bacharel em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. *E-mail*: amanda.cn28@gmail.com

[2]Pós-graduando no Master em Liderança e Gestão Pública pelo Centro de Liderança Pública. Especialista em Gestão de Negócios pela UFMG. Bacharel em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. *E-mail*: jonathan.hsouz@gmail.com

[3] Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Especialista em Gerenciamento de Projetos pela PUC Minas. Bacharel em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. *E-mail*: karen_chrisdg@yahoo.com.br

debates acadêmicos, em especial no campo das políticas sociais (JUNQUEIRA, 1997; Ckagnazaroff e Mota,2003). Nesse contexto, a discussão sobre formas de governança surge como uma importante ferramenta na construção de relações intersetoriais, sendo fator de sucesso nas relações que serão construídas, bem como na resolução de possíveis conflitos que venham a surgir.

No Estado de Minas Gerais, a partir do ano de 2015, a execução e o monitoramento de obras públicas prioritárias vêm passando por aplicação de metodologias, ajuste de responsabilidade entre órgãos e entidades da administração pública, alocação de recursos orçamentários, dentre outras, que suscitam questões de análise sob a ótica da intersetorialidade, governança e conflito de interesses. Verifica-se que a Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas (SETOP) e o Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem (DEER) são responsáveis pela execução de obras de infraestrutura e logística e também de obras complexas para os demais órgãos e entidades mineiras, nas áreas de saúde, educação, segurança pública, dentre outros. Por sua vez, a Companhia de Saneamento Básico de Minas Gerais (COPASA) também executa obras próprias e por meio de convênios para outras secretarias, tais como a Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste (SEDINOR), e faz convênios com outros órgãos para execução de outras obras de interesse comum, a exemplo da própria SETOP. Além disso, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e a Secretaria de Estado de Fazenda (SEF) demandam informações para monitoramento, divulgação de informações, gestão orçamentária e financeira das obras e projetos de engenharia do Estado.

Dessa forma, a partir de análise documental e observação participante, objetiva-se contribuir para a discussão sobre intersetorialidade, governança e conflito de interesses no monitoramento de políticas públicas. Especificamente, pretende-se: (i) levantar os principais conceitos e apontamentos teóricos sobre o tema com que o trabalho se identifica; (ii) apontar o contexto institucional em que se desenvolvem o monitoramento de obras públicas em Minas Gerais a partir de 2015; (iii) analisar os mecanismos de monitoramento sob o ponto de vista da intersetorialidade, governança e conflitos de interesses.

Para isso, além da presente Introdução, o trabalho se organiza na Seção 2 – Intersetorialidade, governança, conflito de interesses e monitoramento: conceitos e significados, na qual são discutidos os apontamentos teóricos e legais que possibilitam o monitoramento de obras em Minas Gerais; Seção 3 – Procedimentos Analíticos, em que são registradas as técnicas de pesquisa científica utilizadas na tentativa de responder os problemas e atingir os objetivos da presente pesquisa; Seção 4 – Monitoramento de obras públicas em Minas Gerais: intersetorialidade, governança e conflito de interesses, em que são relatadas as observações realizadas e as reflexões extraídas a partir da lotação dos autores como servidores da unidade administrativa central responsável pelo acompanhamento e apoio do Sistema de Transportes e Obras Públicas (SISTOP) e do Sistema de Cidades e Integração Regional (SISCIR); Seção 5 – Considerações Finais, na qual são sintetizados os resultados obtidos, tecidas algumas conclusões a que se foi possível chegar e sugeridos assuntos para novas pesquisas suscitados pelo trabalho; além da indicação das Referências Bibliográficas utilizadas.

2 Intersetorialidade, governança, conflito de interesses e monitoramento: conceitos e significados

Entende-se intersetorialidade como uma nova lógica para a gestão, buscando superar a fragmentação das políticas, considerando o cidadão na sua totalidade e propondo um modelo de planejar, executar e controlar a prestação de serviços públicos (JUNQUEIRA, 1997; CKAGNAZAROFF;MOTA,2003). Para este trabalho, será considerada como intersetorialidade a atuação conjunta de atores governamentais, sejam intergovernamentais ou intragovernamentais, com o objetivo de convergir políticas públicas de forma estruturada, levando em consideração o planejamento e execução conjunta entre os participantes.

A intersetorialidade é um processo complexo de ser implementado por ser uma proposta que tende a agrupar setores que antes estavam separados e que possuíam um modo operante já definido. Com a intersetorialidadade, os setores precisam realizar ajustes na forma como executam suas políticas públicas, o que consequentemente pode gerar algum conflito. Junqueira (1997, p. 37) expõe que “essa forma [intersetorial] de atuar

é nova, por isso deve acarretar mudanças nas práticas e na cultura organizacional que as informam. É um processo que tem riscos em função das resistências previsíveis de grupos de interesses contrariados". Todavia, há de ser ressaltar que o modelo intersetorial não suprime as especificidades dos órgãos envolvidos, pelo contrário, há um respeito pela "individualidade", ou seja, da especificidade de cada um.

Pode-se dizer que nas organizações existem sistemas de valores diferentes, o que acaba por criar um mosaico de realidades organizacionais diferentes (JUNQUEIRA, 1998). Dessa forma, é importante entender não somente os atores envolvidos e não necessariamente como estão organizados, mas como pensam e agem frente a uma demanda social. De acordo com Silva (2016, p. 30), "para melhor gerir o Estado, então, é fundamental estudar as técnicas de coordenação das políticas públicas multissetoriais ou intersetoriais". Para Gonçalves e Silva (2015, p. 17) "coordenação seria ordenar em conjunto ou realizar um trabalho ordenado coletivamente". Portanto, não basta desenvolver um planejamento de atuação intersetorial somente, é necessário desenvolver conjuntamente mecanismos de governanças para a gestão dos envolvidos e das ações que irão compor a política intersetorial.

O conceito de governança ainda é difuso no meio acadêmico; contudo, Matos e Dias (2013) apresentam o conceito que será norteador para esta discussão, sendo que tais autores colocam as estruturas de governança como um arranjo que permite acomodar interesses que poderiam ser conflitantes a fim de garantir a execução de políticas públicas e a governabilidade do sistema político. Dessa forma, pode-se entender a governança como:

> [...] um esforço comum de ação nos processos de políticas públicas através de um sistema integrado de redes em que diversos atores empregam os mais diversos recursos (legais, técnicos, conhecimento, financeiro, etc.) no intuito de se atingir objetivos previamente definidos visando o bem-estar de uma coletividade. (MATOS e DIAS, 2013, p. 85)

Como ressalta Gonçalves (2005), a governança se estabelece como meio e processo capaz de produzir resultados eficazes, resultados esses que, não necessariamente dependem de coerção, mas estão muito mais relacionados à coordenação do *stakeholders*. A governança é um elemento crítico para o sucesso do projeto e tal importância se justifica pela capacidade da mesma identificar e gerenciar os

interesses dos participantes da intersetorialidade, bem como estabelecer a forma como esses irão se relacionar a fim de alcançar os objetivos desejados. Ressalta-se que problemas de coordenação entre os participantes podem ocorrer, não sendo possível prever e eliminar todos os conflitos. Contudo uma governança bem posta tende a minimizá-los e criar mecanismos para que eles sejam resolvidos.

De acordo com Nascimento (2010), na atuação intersetorial há uma série de possíveis interferências, indo desde o choque de culturas organizacionais a questões políticas. Tais divergências podem ter como origem os diferentes interesses que rondam a criação de políticas públicas, principalmente as de caráter intersetorial, uma vez que podem envolver diversas pastas, políticos de diferentes ideologias e interesses; além do mais, os processos de elaboração e de implementação de políticas públicas podem ser influenciados por "mecanismos lobistas para a sua [das políticas públicas] existência e importância" (NASCIMENTO, 2010, p. 102). Além disso, Nascimento (2010) também destaca a influência de uma cultura clientelista e localista na administração pública como fator de desvios no formato mais adequado da execução da política. Sendo assim, "devemos focar na análise dos interesses, pois no âmbito das políticas é comum os interesses individuais se sobreporem aos interesses coletivos" (NASCIMENTO, 2010, p. 106). Logo, é importante ressaltar que a atuação intersetorial não quer dizer, necessariamente, "cooperação, e muito menos coesão entre os atores, por isso é necessário analisar a atuação intersetorial buscando captar também os conflitos e os possíveis pontos de estrangulamento nas relações entre os setores" (NAVARRO, 2011, p. 27).

Cabe destacar que o conceito utilizado na discussão sobre conflito de interesse parte do que foi apresentado por Thompson (1993) ao colocar que existem dois tipos de interesses principais e o choque entre eles é fato gerador de diversos conflitos nas instituições: interesses primários, relacionados com os interesses esperados que o ator assuma considerando o cargo que assume; e os interesses secundários, que estariam ligados aos interesses pessoais dos atores envolvidos. Portanto, adaptando para o campo de públicas, conflito de interesse se daria quando servidores colocassem como prioridade

interesses próprios à frente do interesse público, seja por vontade de adquirir vantagens ou até poder, ainda que não relacionados com corrupção.

Para além da governança, vale ressaltar a Agenda Nacional de Gestão Pública, que apresenta como um de seus temas de discussão a qualidade da política pública, identificando como alguns de seus problemas a "prestação de serviços padronizados e de baixa qualidade" e sugerindo como soluções, dentre outras, "gasto público eficiente, orientado e vinculado ao planejamento e à avaliação de resultados" (BRASIL, 2009, p.10, 11-12).

Nesse contexto, emerge a necessidade de realização de monitoramento de políticas públicas. Segundo Ramos e Schabbach (2012), o monitoramento é uma atividade gerencial interna, realizada sistematicamente durante o período de execução e operação, para saber como uma política pública evolui ao longo do tempo. Ele deve ser realizado por meio de dados da gerência do projeto sobre metas iniciais, indicadores e resultados associados aos programas. Para o monitoramento é necessário dimensionar as metas, os caminhos que uma política pública percorre e as sua potencialidade na população-objetivo. No processo de monitoramento, gestores e agentes públicos podem examinar a implementação da política pública, buscando aferir seus objetivos e resultados.

Em relação à sistemática de monitoramento, registra-se que, desde o final de 2015, a Superintendência de Central de Informações e Apoio a Políticas Estratégicas (SCIAPE), locada na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), tem trabalhado no desenvolvimento de uma sistemática de monitoramento e consolidação de informações de ações governamentais prioritárias denominado MG Planeja. Essa sistemática prevê a realização de reuniões periódicas, normalmente mensais ou com maior frequência de acordo com a necessidade, entre as equipes responsáveis pelas metas e ações nos órgãos e as equipes do SCIAPE setorialistas do respectivo eixo. Nessas reuniões, é informada a execução física de cada ação, comparando-se com as metas estabelecidas; atualizados os cronogramas de ações assemelhadas a projetos, e acompanhada a execução orçamentária respectiva; e para cada ação são discutidos os principais gargalos e os encaminhamentos possíveis para solucioná-los. Nesse contexto, emergem as

relações intersetoriais, as diretrizes de governança e os conflitos de interesse que registrados na Seção 4.

3 Tratamento metodológico

A partir da classificação de Gil (2001), citada por Schnitman (2011), pode-se dizer que, no que tange aos objetivos, o presente trabalho se aproxima melhor de uma pesquisa descritiva, já que tem por finalidade observar, descrever e analisar os avanços e desafios no monitoramento de obras públicas em Minas Gerais a partir de 2015 sob o ponto de vista da intersetorialidade, governança e conflitos de interesses.

Quanto aos procedimentos, o presente trabalho utilizou a técnica da análise de documentação indireta, que tem o "intuito de recolher informações [...] sobre o campo de interesse" (MARCONI; LAKATOS, 2007, p. 62). Aqui, foi realizada pesquisa bibliográfica a respeito do quadro teórico em que este estudo se baseia e a pesquisa documental se baseou em documentos oficiais que dizem respeito a atos da Administração Pública do Estado de Minas Gerais.

Em relação à coleta de dados, o presente trabalho é fruto da observação participante, instrumento que "implica a interação entre investigador e grupos sociais, (...) [coletando dados] diretamente do contexto ou situação específica do grupo" (MARCONI; LAKATOS, 2011, p. 279). Isso porque os autores são servidores lotados na Superintendência Central de Informações e Apoio às Políticas Estratégicas (SCIAPE) da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG), Superintendência que tem como competência "realizar a gestão da estratégia governamental, mediante o planejamento, a gestão, a coordenação e o acompanhamento das políticas estratégicas (...)" (MINAS GERAIS, 2018a, artigo 21). As ações coordenadas e monitoradas incluem a execução de ações prioritárias de órgãos como a Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas (SETOP), o Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem (DEER), a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA) e a COPASA Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S/A (COPANOR). Serão analisadas as instâncias de monitoramento e governança dos projetos de engenharia e das obras públicas executadas por esses

órgãos e entidades e o sistema de consolidação de informações de ações e metas prioritárias denominado MG Planeja (MINAS GERAIS, 2017) até 22/02/2018. Ressalva-se que, até o momento da elaboração deste trabalho, o acesso ao MG Planeja está limitado a usuários cadastrados que possuam login e senha; os autores do presente trabalho possuem tal acesso e, com as devidas justificativas, é possível conceder acesso a semelhante a possíveis interessados, permitindo a verificação e a continuidade das questões aqui propostas, conforme seções a seguir. Os dados das metas e ações registrados no MG Planeja e aqui analisados foram extraídos de relatório disponibilizado pelo próprio sistema e se encontram no arquivo pessoal dos autores à disposição para análise de possíveis interessados.

4 Monitoramento de obras públicas em Minas Gerais: intersetorialidade, governança e conflito de interesses

Ao lançar um olhar intersetorial sob as metas inseridas no sistema MG Planeja, é possível identificar diversas ações que possuem mais de uma secretaria como responsável, sendo as metas grandes arranjos de diversas ações que, conjuntamente, têm o objetivo de alcançar os objetivos postos. A SETOP, após arranjo institucional no qual se tornou responsável direta pela execução das obras estaduais mais complexas, é atualmente um dos principais atores na construção de uma atuação em rede.

Quanto à SETOP, em regra, realizam-se reuniões junto aos órgãos-clientes, com presença de representantes do DEER (responsável direto pela execução), da SETOP e setorialistas da SEPLAG (interesados na consolidação de informações), gerando acompanhamento mensal das obras, repassando status de andamento físico e financiero e identificando gargalos que precisam ser resolvidos. Contudo, é possível identificar que há um distanciamento entre as secretarias que estão nas metas intersetoriais. Idealmente, deveriam ser realizadas reuniões periódicas envolvendo os principais atores – SETOP, DEER, órgão-cliente e SEPLAG – mas observa-se que a periodicidade desses encontros não tem sido regular, remetendo a transmissão de informações a instâncias menos formais, como emails, ligações telefônicas, planilhas nem sempre auto-explicáveis. A assimetria de informações é um dos principais problemas gerados, sendo que o chamado

órgão-cliente nem sempre repassa todas as informações quanto às especificidades da obra e a SETOP tende a concentrar as informações quanto à execução.

Outro exemplo que pode ser analisado é o monitoramento realizado na COPASA. Para a realização do mesmo ocorre o deslocamento, para a sede da empresa, do setorialista do SCIAPE responsável pelo monitoramento dos órgãos de Infraestrutura e Logística. O monitoramento é planejado marcando reuniões, com tempo determinado, envolvendo engenheiros ou técnicos responsáveis pelas obras da COPASA e o setorialista presente. Como são acompanhadas muitas obras, normalmente é despendido um dia inteiro de trabalho conjunto. Vale destacar nesse momento o conflito de interesses sobre a apropriação do tempo dos técnicos e engenheiros, que ocorre quando se dá preferência a um interesse secundário, o interesse do monitoramento, para se alcançar o resultado requerido pela SEPLAG e não ao interesse primário que seria a dedicação do corpo técnico participante nas reuniões nas obras propriamente ditas.

Como já foi destacado, devido ao fato de a Copasa firmar convênios com outros órgãos, existe a possibilidade de a reunião ter a presença de algum responsável por esse órgão e do setorialista da SEPLAG que acompanha o órgão com quem a COPASA possui um convênio firmado. Para tornar claro, cita-se a SEDINOR, órgão pertencente ao eixo Saúde e Proteção Social, onde um setorialista e um responsável do órgão tem que se deslocar do centro administrativo, local de seu trabalho habitual, para a sede da Copasa para realizar uma reunião que costuma durar menos de uma hora.

Nesse âmbito, ainda existe o entrave da organização da reunião ter que se dar agendando as reuniões de acompanhamento com outros órgãos nos horários extremos da execução da mesma, adotando uma estratégia inflexível de horários que geram certo desconforto entre as partes. Na reunião, são debatidos os status, execução orçamentária e outras informações pertinentes sobre as obras que compõem a carteira de monitoramento das execuções estratégicas da empresa.

Registra-se também que a COPASA pode executar obras por meio da celebração de convênios com outros órgãos públicos. Um desses tipos de obras diz respeito a convênios celebrados com a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), em que a COPASA é acionada para executar obras de interesse da

CODEVASF, aproveitando seu capital instalado e conhecimento operacional. Essas obras não têm sido objeto de monitoramento e comunicação de entregas por parte do Estado de Minas Gerais por entender-se que as obras executadas através desse convênio relegam à empresa o simples papel de executora da obra e não de responsável pelo seu desenvolvimento, execução e responsabilidade governamental estadual, sendo necessário inclusive dimensionar a relação custo-benefício de execução desse tipo de obra, já que consome recursos humanos e operacionais da COPASA em detrimento de outras intervenções de interesse estratégico do Estado.

Por outro lado, observa-se que a COPASA também aciona outros órgãos públicos para execução de obras de seu interesse, a exemplo do convênio com a SETOP para construção de 48 unidades habitacionais para realocação de famílias removidas para execução de obras de despoluição da Lagoa da Pampulha; nesse caso, se tratando de empreendimentos habitacionais, percebeu-se na equipe da SETOP mais expertise na sua contratação e fiscalização, sendo uma ação intersetorial que demandou consolidação, repasse de informações, prestação de contas de convênio, dentre outras interações entre o órgão executor, a COPASA e a SEPLAG para liberação orçamentária e comunicação de entregas.

Por sua vez, a gestão orçamentária e financeira das obras públicas mineiras também se dá de forma intersetorial, possui instâncias de governança e apresenta potencial de conflito de interesses. Nno atual arranjo institucional da administração pública mineira, a SEPLAG e Secretaria de Fazenda (SEF) desempenham papel central na consolidação de informações de disponibilidade orçamentária, resultado fiscal, fluxo financeiro, dentre outros, o que tende a terem posturas mais restritivas a dispêndios. Já os órgãos responsáveis pela execução das obras têm por objetivo concluir os empreendimentos demandados, tendo de conciliar o ritmo de execução das obras com as restrições fiscais. Uma das instâncias de governança estabelecidas em Minas Gerais para tentar conciliar esses conflitos é a Câmara de Orçamento e Finanças (COF) (MINAS GERIAS, 2016b), que analisa pedidos de remanejamentos e suplementações orçamentários e financeiros necessários em caso de inclusão de obras e projetos de engenharia no escopo de atuação dos órgãos e entidades mineiros, de substituição de

fontes de recurso cuja arrecadação não se comporte conforme o inicialmente planejado, dentre outras atuações. Registra-se que a COF é composta permanentemente por representantes da SEPLAG, da SEF, da Secretaria de Estado de Governo (SEGOV) e da Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais (SECCRI), podendo contar com a participação de demais órgãos e entidades, quando necessário.

Outra instância que merece ser registrada é o Comitê de Acompanhamento de Fluxo Financeiro, instituído para "analisar, acompanhar a evolução, definir critérios e determinar a liberação do fluxo financeiro relativo a todas as despesas da Administração Pública Direta e Indireta do Estado" (MINAS GERAIS, 2017). Isso porque foi identificada a necessidade de, sem excluir as responsabilidades técnicas e operacionais da SEF, estabelecer instância de deliberação e decisão compartilhada sobre as prioridades no fluxo de pagamento de despesas públicas num cenário de restrições de disponibilidade financeira, analisando-se os impactos sociais e políticos dessa decisão, o que se pode depreender pela sua composição: um representante da SEF, um representante da SEPLAG e dois da SEGOV. Pode-se dizer que essa instância também pode se apresentar como fonte de conflito de interesses, já que as prioridades de pagamento de despesas de obras e projetos de engenharia dos órgãos executores pode não coincidir com as prioridades gerais de fluxo de pagamento, que certamente consideram as despesas de pessoal, de custeio essenciais ao funcionamento de equipamentos públicos, dentre outros. Cabe aos executores das obras e projetos de engenharia negociar com esse Comitê o fluxo possível para seu pagamento e organizar o ritmo da execução dos serviços à capacidade de acobertamento das despesas.

Por fim, registra-se que o arranjo da distribuição de recursos para obras e projetos de engenharia nas peças orçamentárias reflete parte da intersetorialidade presente nesse contexto. Isso porque, nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA's) dos exercícios de 2015 e 2016, as ações orçamentárias que previam recursos para obras e projetos de engenharia para os clientes estavam consignadas nas Unidades Orçamentárias (UO's) dos próprios órgãos-clientes (MINAS GERAIS, 2015; MINAS GERAIS, 2016c). A aprovação das cotas orçamentárias e financeiras eram negociadas pelos órgãos-clientes junto à SEPLAG e à SEF e descentralizadas para os órgãos executores de obras. Esse arranjo acabava por

incluir pelo menos três conjuntos de órgãos e fazia com que os órgãos executores ficassem dependentes da disponibilidade operacional dos órgãos-clientes para atender ao ritmo de despesas ensejado pelas obras. Já para os exercícios de 2017 e 2018, a SETOP negociou a consignação dos créditos orçamentários das obras e projetos de engenharia dos órgãos-clientes em ações criadas com vinculação à sua própria Unidade Orçamentária (MINAS GERAIS, 2016d; MINAS GERAIS, 2018b). Observa-se que essa opção tornou os processos de gestão orçamentária e financeira de obras e projetos de engenharia mais céleres porque as negociações passaram a se dar, predominantemente, entre SETOP e SEPLAG/SEF, apesar de ter reduzido a transparência nessas LOA's, já que as obras dos clientes não aparecem nas seções de cada um desses órgãos e, sim, na seção da própria SETOP; e reduzido também a responsabilização dos órgãos-clientes por essa gestão orçamentária e financeira, já que as principais negociações têm sido protagonizadas pela própria SETOP.

5 Considerações finais

Observa-se que as discussões teóricas a respeito da intersetorialidade na execução de políticas públicas, as estruturas de governança que podem contribuir para o seu sucesso e os conflitos de interesse potencialmente gerados são bastante amplas e com certeza não são definitivas, mas já contribuem para compreender a complexidade do tema e incentivam o avanço dos estudos.

No monitoramento de obras públicas no estado de Minas Gerais, observa-se forte presença de intersetorialidade, já que os principais órgãos responsáveis pela execução dos serviços de engenharia (SETOP e COPASA) atuam, em grande medida, para atender demandas de outros órgãos; captam recursos externos para financiamento de determinados empreendimentos; são demandados a prestar informações de status, percentual de execução, tendências de início e de término, previsão e realização de despesas orçamentárias e financeiras, população beneficiada; dentre outras.

Para as obras executadas pela SETOP, entende-se que a estrutura de monitoramento, apesar de se propor a ser um espaço de compartilhamento de informações e colaboração entre os atores, não tem sido suficiente para reduzir a

assimetria de informações. Registra-se, porém, a percepção de que a concentração da fonte de informações na Assessoria de Planejamento da SETOP trouxe um ganho no alinhamento dos dados comunicados e a centralização do orçamento na SETOP deu maior celeridade ao processo de execução da despesa, apesar de ter reduzido a transparência e a responsabilização dos órgãos-clientes.

Já para as obras executadas pela COPASA, entende-se que ainda é necessário um exercício de convencimento dos executores sobre a relevância do monitoramento, em especial por se tratar de uma empresa relativamente autônoma, mas que não pode ser desconsiderada dos arranjos institucionais do governo como um todo. Destaca-se a tentativa de otimizar os encontros presenciais, escalonando a presença dos responsáveis em horários distintos para evitar ociosidade na participação da reunião. Percebe-se, também, a necessidade de avaliação da alta gestão da Companhia sobre a relevância de execução de obras a pedido de outros órgãos e, considerando-as estratégicas, transmitir essa percepção para as equipes envolvidas.

Nesse contexto, fica de sugestão para pesquisas futuras a análise das questões de intersetorialidade, governança e conflitos de interesse em outras políticas públicas no estado de Minas Gerais e em comparação com outros entes governamentais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. (2009). **Agenda Nacional da Gestão Pública**. Brasília: Imprensa Oficial. Disponível em: <www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/.../091207_seges_agenda_gestao-1.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2018.

CKAGNAZAROFF, I. B., & MOTA, N. R. (2003). **Considerações sobre a relação entre descentralização e intersetorialidade como estratégias de modernização de prefeituras municipais**. Revista E & G Economia e Gestão , Belo Horizonte, v. 3, n. 6, p. 23-41. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/economiaegestao/article/view/94/87>. Acesso em: 08 jan. 2018.

GONÇALVES, A. (2005). **O Conceito de Governança**. Congresso Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI) (p. 16). Manaus: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI).

GONÇALVES, W., e SILVA, T. (2015). **Revisitando o conceito de mecanismo de coordenação: confiança como um mecanismo de coordenação na análise de formas organizacionais plurais no agronegócio**. Revista de Gestão e Organizações Cooperativas - RGC, 15-24

JUNQUEIRA, L. A. (1997). **Novas formas de gestão na saúde: descentralização e intersetorialidade**. Revista Saúde e Sociedade, 6(2):31-46. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v6n2/05.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2018.

JUNQUEIRA L. A. (1998). **Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, nov./dez.1998, p. 11-22.

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. (2011). **Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas.

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. (2007). **Técnicas de Pesquisa**. São Paulo: Atlas.

MATOS, F., e DIAS, R. (2013). **Governança Pública: arranjo de governo**. Campinas, SP.: Editora: Alínea.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.077, de 16 de novembro de 2016b**. Dispõe sobre a Câmara de Orçamento e Finanças e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=47077&ano=2016&tipo=DEC>. Acesso em: 04 mar. 2018.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.296, de 27 de novembro de 2017**. Institui o Comitê de Acompanhamento de Fluxo Financeiro e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47296&comp=&ano=2017>. Acesso em: 04 mar. 2018.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.337, de 12 de janeiro de 2018a**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47337&comp=&ano=2018>. Acesso em: 22 fev. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei nº 21.695, de 09 de abril de 2015**. Estima as receitas e fixa as despesas do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais e do Orçamento de investimento das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício de 2015. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=21695&comp=&ano=2015>. Acesso em: 04 mar. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei nº 21.971, de 18 de janeiro de 2016c**. Estima as receitas e fixa as despesas do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais e do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício financeiro de 2016. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=21971&comp=&ano=2016>. Acesso em: 04 mar. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei nº 22.476, de 29 de dezembro de 2016d**. Estima as receitas e fixa as despesas do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais e do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício financeiro de 2017. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=22476&comp=&ano=2016>. Acesso em: 04 mar. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei nº 22.943, de 12 de janeiro de 2018b**. Estima as receitas e fixa as despesas do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais e do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício financeiro de 2018. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=22943&comp=&ano=2018&texto=original>. Acesso em: 04 mar. 2018.

NASCIMENTO, S. d. (2010). **Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 101, p. 95-120.

NAVARRO, N. (2011). A Intersetorialidade como Modelo de Gestão das Políticas de Combate à Pobreza no Brasil: O Caso do Programa Bolsa Família no Município de Guarulhos. 166f. São Paulo, São Paulo.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. (2012). **O estado da arte da avaliação de políticas públicas**: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. RAP Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: FGV, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, set./out. 2012.

SCHNITMAN, Ivana (2011). **Módulo de metodologia do trabalho científico**. [S.l.]. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/50218032/22/CLASSIFICACAO-DA-PESQUISA>. Acesso em: 22 fev. 2018.

SILVA, R. B. (2016). **Escritório de gerenciamento de projetos para projetos intersetoriais**. São Paulo, São Paulo, Brasil: Fundação Getúlio Vargas - Escola de Administração de empresas de São Paulo.

THOMPSON, D. F. (1993). **Understanding financial conflicts of interest**. The New England Jornal of Medicine. 1993 Aug 19;329(8):573-6. Disponível em: <http://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJM199308193290812>. Acesso em: 24 abr. 2018.