

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

João Victor Teodoro Carvalho

AS INSTÂNCIAS CENTRAIS DE GOVERNANÇA E A GOVERNANÇA POLÍTICA
NO ESTADO DE MINAS GERAIS: ESTUDO DE CASO DO COMITÊ DE
ORÇAMENTO E FINANÇAS (COFIN)

Belo Horizonte

2020

João Victor Teodoro Carvalho

AS INSTÂNCIAS CENTRAIS DE GOVERNANÇA E A GOVERNANÇA POLÍTICA
NO ESTADO DE MINAS GERAIS: ESTUDO DE CASO DO COMITÊ DE
ORÇAMENTO E FINANÇAS (COFIN)

Trabalho apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientador: Ágnez de Lelis Saraiva

Belo Horizonte

2020

C331i Carvalho, João Victor Teodoro.
As instâncias centrais de governança e a governança política no estado de Minas Gerais [manuscrito] : estudo de caso do comitê de orçamento e finanças (COFIN) / João Victor Teodoro Carvalho. – 2020.
[12], 77 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2020.

Orientadora: Ágnez de Lelis Saraiva

Bibliografia: f. 84-87

1. Orçamento – Minas Gerais. 2. Administração pública – Minas Gerais. 3. Governança – Minas Gerais. 4. Comitê de Orçamento e Finanças (COFIN) – Minas Gerais. I. Saraiva, Ágnez de Lelis. II. Título.

CDU 336.12(815.1)

João Victor Teodoro Carvalho

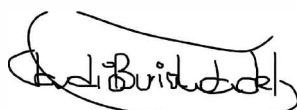
AS INSTÂNCIAS CENTRAIS DE GOVERNANÇA E A GOVERNANÇA
POLÍTICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS: ESTUDO DE CASO DO COMITÊ
DE ORÇAMENTO E FINANÇAS (COFIN)

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação
em Administração Pública da Escola de
Governos Professor Paulo Neves de
Carvalho, da Fundação João Pinheiro,
como requisito parcial para a obtenção
do título de bacharel em Administração
Pública.

Aprovada na Banca Examinadora



Prof. Ágnez de Lélis Saraiva (Orientador) – Fundação João Pinheiro



Prof. Cláudio Burian Wanderley – Fundação João Pinheiro



Prof. Bruno Dias Magalhães – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 10 de Agosto de 2020

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela força e cuidado durante esta longa e difícil jornada.

A minha família, pelo apoio e incentivo ao longo desta caminhada.

A Fundação João Pinheiro, pelo ensino e suporte oferecido durante todo curso.

Ao Ágnez Saraiva, pela paciência, compreensão, carinho e parceria na construção deste trabalho.

Aos colegas da Secretaria Executiva do Cofin e da CCGov e aos Entrevistados, pela colaboração e apoio na pesquisa.

Aos meus amigos da FJP, que sempre estiveram comigo nessa caminhada.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para o resultado deste trabalho.

“A tarefa não é tanto ver aquilo que ninguém viu, mas pensar o que ninguém ainda pensou sobre aquilo que todo mundo vê.” (Arthur Schopenhauer)

RESUMO

Este estudo se propôs analisar a forma como acontece os processos decisórios no interior do Comitê de Orçamento e Finanças (Cofin), no que se refere à institucionalização das arenas decisórias coletivas e à governança política no Estado de Minas Gerais. Para atingir este objetivo geral, perguntou: como se estruturam as representações e se desenvolvem os processos deliberativos no âmbito do Comitê de Orçamento e Finanças (Cofin) com vistas a governança política do governo de Minas Gerais? A resposta a este problema e para atingir o seu objetivo, primeiro este estudo caracterizou e analisou as instâncias centrais de governança que antecederam ao Cofin, neste caso, tratava-se da Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças (CCGPGF), e a Câmara de Orçamento e Finanças (COF). Trata-se de um estudo de caso simples, de caráter qualitativo, descritivo, em que foram feitas análises documentais e entrevistas semiestruturadas com servidores que estão diretamente ligados ao funcionamento do Cofin, bem como fazem parte da história da antiga CCGPGF e COF. Para estabelecer uma melhor análise, foi descrita a trajetória histórica dessas instâncias ao longo do tempo de acordo com os marcos normativos que as regulamentaram, no que se refere à composição e funcionamento. A importância dos atores e seu papel no processo deliberativo, bem como as decisões acontecem no interior dessas instâncias de governança foram aspectos analisados ao longo do trabalho. Os achados da pesquisa mostram que as decisões por parte da CCGPGF aconteciam de maneira coletiva em grande parte, havendo o uso do instrumento *ad referendum* em apenas 8% de suas decisões entre 2011 e 2015. Por outro lado, a COF, durante seu funcionamento, possuiu a maioria das suas decisões (84%) tomadas *ad referendum*, contrariando a lógica de instância de deliberação coletiva que lhe é proposta. Os dados mostram que o Cofin inverte essa lógica, uma vez que 84% das decisões têm sido tomadas em reunião. Conclui-se que, apesar das diferenças, as instâncias de deliberação coletiva se mostram como um acerto para enfrentamento da alegada crise fiscal do governo. Nesse contexto, o Cofin, instância deliberativa atual, diante do que formalmente foi instituído para que ele cumpra enquanto agência pública de gestão da crise, vem cumprido bem o seu papel de arena de deliberação coletiva e de apoio as escolhas do atual governo, que se propôs a

fazer um rigoroso ajuste fiscal como saída defendida pela administração financeira-orçamentária do estado.

Palavras-chave: Administração Pública, Minas Gerais, Governança, Instâncias, Deliberação Coletiva, Comitê de Orçamento e Finanças.

ABSTRACT

The objective of this work is to analyze how the decision-making processes within the Comitê de Orçamento e Finanças (Cofin) take place with regard to political governance in the State of Minas Gerais and the institutionalization of collective decision-making arenas. In addition, the Central Governance Instances created prior to Cofin, such as the Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças (CCGPGF), and the Câmara de Orçamento e Finanças (COF) were characterized and analyzed. This is a simple case study of a qualitative and descriptive nature, in which documentary analysis and semi-structured interviews were conducted with servers that are directly linked to the functioning of the Cofin, as well as part of the history of the former CCGPGF and COF. To establish a better analysis, the historical trajectory of these instances over time was described in accordance with the normative frameworks that regulated them with respect to composition and operation. The importance of the actors and their role in the deliberative process, as well as the decisions made within these governance bodies, were analyzed throughout the work. The survey found that decisions by the CCGPGF were made collectively for the most part, with only 8% of its decisions being made between 2011 and 2015 using the instrument *ad referendum*. On the other hand, during its operation, COF had most of its decisions (84%) taken *ad referendum*, contrary to the logic of the instance of collective deliberation proposed to it. The data shows that Cofin reverses this logic, since 84% of decisions have been taken in a meeting. It is concluded that, in spite of the differences, the instances of collective deliberation show themselves to be the right ones to face the alleged fiscal crisis of the government. In this context, the Cofin, the current deliberative body, faced with what was formally instituted for it to fulfill as a public agency for crisis management, has fulfilled well its role as an arena for collective deliberation and support for the choices of the current government, which has proposed to make a rigorous fiscal adjustment as a way out defended by the financial-budgetary administration of the state.

Key-words: Public Administration, Minas Gerais, Governance, Instances, Collective Deliberation, “Comitê de Orçamento e Finanças”.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Decisões tomadas pela CCGPGF no período 2011-2014

Gráfico 2 - Decisões tomadas pela COF no período 2015-2018

Gráfico 3- Decisões tomadas pelo Cofin no período 2019-2020

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGE - Advocacia Geral do Estado

CCEE - Câmara de Coordenação de Empresas Estatais

CCGPGF - Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças

CGE - Controladoria Geral do Estado

CPGE - Colegiado de Planejamento e Gestão Estratégica

COF - Câmara de Orçamento e Finanças

COFIN- Comitê de Orçamento e Finanças

DASP - Departamento de Administração do Serviço Público

JPOF - Junta de Programação Orçamentária e Financeira

LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MG - Minas Gerais

NPM- *New Public Management*

OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PSO - *Public Service Orientation*

SEF - Secretaria de Estado de Fazenda

SEGOV - Secretaria de Estado de Governo

SEI - Sistema Eletrônico de Informações

SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	METODOLOGIA.....	16
2.1	Técnica da pesquisa e análise dos dados da pesquisa	16
3	GESTÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA, REPRESENTAÇÕES E DELIBERAÇÃO COLETIVA	20
3.1	Formas de gestão, a Nova Gestão Pública e a Governança.....	20
3.1.1	A Burocracia Weberiana e suas características	20
3.1.2	A Reforma do Estado e a New Public Management: características e implicações.....	26
3.1.3	Governança: um conceito polissêmico	31
3.2	Os mecanismos de Representação em Arenas Decisórias.....	34
3.2.1	O conceito de representação	34
3.2.2	A representação e suas variadas formas	35
3.3	Processos Deliberativos em Arenas Decisórias Coletivas	39
3.3.1	Deliberação pública	39
4	O COMITÊ DE ORÇAMENTO E FINANÇAS: TRAJETÓRIA HISTÓRICA, OS ATORES POLÍTICOS E SEUS PROCESSOS DELIBERATIVOS	43
4.1	Histórico das instâncias deliberativas no estado de Minas Gerais e o processo de estruturação do Comitê de Orçamento e Finanças (Cofin)	43
4.1.1	A Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças (CCGPGF).....	44
4.1.2	Origem e estruturação da Câmara de Orçamento e Finanças (COF)	47
4.1.3	Comitê de Orçamento e Finanças (Cofin): legislação e estrutura atual da instância central de governança.....	53
4.2	O Cofin, seus atores e suas representações.....	59
4.3	Os processos deliberativos no interior do Comitê de Orçamento e Finanças (Cofin)	66
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
	REFERÊNCIAS.....	84
	APÊNDICE A.....	89

1 INTRODUÇÃO

Constitui-se como temática central desta pesquisa uma análise das instâncias centrais de governança, a saber, o Comitê de Orçamento e Finanças (Cofin) e a recém-criada Câmara de Coordenação da Ação Governamental. Estas são instâncias que deliberam sobre a política financeira e orçamentária do Poder Executivo Estadual. As análises procuraram abordar o tema sob o enfoque da governança política do Estado, bem como a institucionalização de arenas decisórias coletivas no governo do Estado de Minas Gerais. Essas instâncias foram instituídas num cenário de restrição de receita e crise fiscal, conforme alega o governo estadual¹, e desde sua criação, representada pela Junta de Programação Orçamentária e Financeira (JPOF) e Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças (CCGPGF), exerceram um papel de deliberar sobre questões que afetam as contas públicas.

As análises desenvolvidas neste estudo priorizaram como seu objeto deste estudo ao Cofin, cujo Presidente atual é o Secretário-Geral, e a governança política no governo do Estado de Minas Gerais. Além disso, o estudo procurou analisar a trajetória histórica das instâncias de governança em Minas Gerais, bem como sua importância para a gestão do Estado. O Comitê de Orçamento e Finanças (Cofin) constitui-se como uma instância central de governança do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, como argumentam os técnicos do governo. Entre as suas competências destacam a prestação de apoio ao governador na definição de diretrizes e estratégias de governo para melhor conduzir as políticas orçamentárias, financeira e patrimonial. É função do Cofin deliberar sobre a política de gestão de pessoas, política orçamentária, financeira e patrimonial do Estado, dentre outros assuntos.

O presente estudo pretende, a partir de um diálogo com a literatura que analisa o conceito de governança, a governança e Estado no Brasil, as reformas do Estado e a importância das arenas decisórias coletivas, identificar os diferentes tipos de governança e como elas abrem tendências para uma melhor forma de governo, e procurou ver como estes modelos se aplicam para o caso de Minas Gerais. Para isso,

¹A crise fiscal, alegada pelo governo, no qual as contas públicas do estado de Minas Gerais é amplamente divulgada pela imprensa a partir de estudos que mostram a queda acentuada da receita pública estadual, o que fez com que o estado ultrapasse o limite prudencial disposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (MARTINS, 2018). Porém, a análise dessa crise não foi o foco do presente trabalho, e sim, as instâncias criadas e justificadas pelos governos como um dos meios para enfrenta-la.

optou-se por um referencial teórico que perpassa pela conceituação de governança, além da literatura sobre o *New Public Management*, deliberação coletiva e representação.

No que se refere à metodologia, esta pesquisa pode ser considerada descritiva, de natureza qualitativa, em que foi realizado um estudo de caso simples. Ela utilizou como uma de suas fontes entrevistas semiestruturadas que foram feitas com atores diretamente ligados ao Cofin. As técnicas de pesquisa utilizadas foram a pesquisa bibliográfica e documental, que se concretizou a partir do levantamento e análise de dados qualitativos em Decretos, Leis e outros documentos, bem como observação assistemática participante.

O Cofin atualmente é regulamentado pelo Decreto nº 47.690, de 26 de julho de 2019, que dispõe sobre as finalidades e competências dessa fundamental instância de governança. Por meio da apreciação de pleitos dos órgãos e entidades da administração pública estadual, o Cofin se configura como uma instância central de deliberação com o objetivo de exercer o controle da execução orçamentária e garantir a sustentabilidade fiscal das contas públicas estaduais, de forma a alinhar a gestão orçamentário-financeira com a estratégia política de governo. Desse modo, a pergunta norteadora deste trabalho é: como se estruturam as representações e se desenvolvem os processos deliberativos no âmbito do Comitê de Orçamento e Finanças (Cofin) com vistas a governança política do governo de Minas Gerais?

O objetivo geral proposto para a pesquisa e análise dos dados é analisar de que forma se dão os processos decisórios no interior do Cofin e das demais instâncias, no que se refere à governança política no Estado de Minas Gerais e à formação das arenas decisórias coletivas. Os seus objetivos específicos são: Identificar a trajetória histórica das instâncias de governança no governo do estado de Minas Gerais; descrever a legislação que regulamenta o Cofin, bem como seu desenho legal; analisar a prática de governança na qual o Cofin tem exercido atualmente; caracterizar as representações e o modelo institucional de governança; e compreender o processo deliberativo no interior do Cofin.

Justifica-se este estudo com base em diversos aspectos. O estudo acerca das instâncias centrais de governança no Estado de Minas Gerais é uma demanda do governo do Estado para compreender de que forma como acontece os processos deliberativos no interior do Cofin contribuem para a melhor gestão das finanças públicas estaduais. Além disso, o estudo permite identificar se o seu desenho é o mais

adequado quando se busca decisões mais acertadas e que mobilizem agentes públicos na sua implementação. Importante ressaltar que o Cofin ocupa posição central e eminente na gestão financeira-orçamentária do Estado de Minas Gerais, principalmente por conta do contexto fiscal atual, que segundo o governo se encontra em uma situação muito ruim e dificulta a provisão de políticas públicas. Portanto, este é um estudo que além da sua contribuição analítica como um estudo de caso, tem a importância prática para a Secretaria Executiva do Cofin e da CCGov. Esta deve-se, principalmente, por documentar e analisar a trajetória histórica da governança política no governo estadual, destacara o funcionamento das instâncias centrais de deliberação política e por refletir como ela se encontra atualmente.

Além disso, após revisão bibliográfica nos repositórios de estudos científicos *Scielo* e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, verificou-se que a temática da governança no setor público é um tema ainda pouco discutido na área acadêmica. Apesar de sua escassa abordagem, tal tema é importante, tendo em vista que é fundamental compreender o tipo de gestão a ser utilizado pelo governo, que é caracterizado pelos instrumentos, processos e arenas decisórias que o delimitam. Portanto, o Cofin, por se tratar de uma arena decisória coletiva, é peça importante para entender o funcionamento do governo e como ele equilibra os seus aspectos políticos e técnicos. Sendo assim, esta pesquisa pode auxiliar a compreender como a gestão do governo atual tem se desenvolvido e como a atuação do Cofin, em se tratando de uma instância de governança, tem se dado em um contexto de crise fiscal no estado de Minas Gerais.

Este trabalho foi dividido da seguinte forma: a sua seção 1, esta introdução, é indicativa do conteúdo deste estudo. A seção 2 detalha a metodologia adotada para desenvolvimento da pesquisa. Na seção 3, encontra-se a pesquisa bibliográfica sobre administração pública e gestão pública, iniciando com discussões sobre a crise da burocracia, os novos modelos de gestão provenientes da Reforma do Estado, além da discussão sobre representação e deliberação coletiva. A seção 4 analisa os resultados da pesquisa, a partir da descrição das instâncias deliberativas, os marcos normativos, além de outras informações e dados. Por fim, a seção 5 tece as considerações finais obtidas neste trabalho.

2 METODOLOGIA

A presente seção tem o objetivo de apresentar quais foram as ferramentas e os instrumentos, ou seja, a metodologia utilizada para a concretização dessa pesquisa e para a análise dos dados. Em primeiro lugar, o objetivo e a tipologia de pesquisa são descritos e, em seguida, são apresentadas as técnicas adotadas para a concretização deste trabalho, no que se refere aos instrumentos utilizados para a coleta de dados e informações, além de que forma se deu a análise dos mesmos.

2.1 Técnica da pesquisa e análise dos dados da pesquisa

A elaboração deste trabalho se deu por meio de uma pesquisa de caráter qualitativo. De acordo com Dias (2000, p. 12), a pesquisa qualitativa se caracteriza pela análise de aspectos subjetivos ao tema em estudo. É, portanto, uma discussão subjetiva da temática abordada e as conclusões não se realizam por meio de método quantitativo e análise numérica. O assunto tratado na pesquisa qualitativa pode ser analisado a partir de diferentes pontos de vista e de maneira mais flexível, em certa medida, contrariando o método quantitativo que estabelece análises menos flexíveis do problema de pesquisa. Segundo Dias (2000, p. 12), os métodos de pesquisa qualitativa são menos estruturados, o que proporciona uma maior fluidez e maior riqueza de detalhes ao tema estudado, fato que não dispensa o uso de dados numéricos.

Quanto ao objetivo de pesquisa, este trabalho possui um caráter descritivo, já que visa a realização de uma análise mais detalhada e descritiva do objeto de estudo. Nesse método, o registro, a interpretação dos fatos e a análise se concretizam, neste momento, com menor interferência do pesquisador, fato que Fillos et al. (2012, p. 5) enfatiza ao argumentar que

[...] o pesquisador busca observar, registrar, analisar, classificar e interpretar os fatos, sem interferir neles. Tem como objetivo principal descrever as características de um evento ou população e descobrir, com precisão, a frequência com que um fenômeno ocorre, sua relação e conexão com os outros, sua natureza e peculiaridades.

Sendo assim, este trabalho buscou descrever a trajetória histórica das Instâncias de Governança Política responsável pelas deliberações no estado de Minas Gerais. E procurou fazer a descrição da atuação dos atores que atuam direta e indiretamente junto ao Comitê de Orçamento e Finanças (Cofin). Além disso, foram descritos e analisados os processos deliberativos que ocorrem no interior dessa arena

decisória coletiva e a forma como o Cofin tem contribuído para a administração financeira-orçamentária das contas públicas estaduais. Para isso, os dados qualitativos e quantitativos sobre as arenas decisórias em questão foram registrados e analisados, traçando um diálogo com o referencial teórico apresentado.

No que se refere às técnicas de pesquisa que foram utilizadas, este trabalho fez uso de quatro procedimentos principais: a pesquisa bibliográfica, a documental, a observação assistemática participante e o estudo de caso simples. Para permitir o desenvolvimento da pesquisa, primeiramente foi realizada a pesquisa bibliográfica, que se baseou em estudos e materiais relevantes sobre a temática abordada. Tomou-se como base o que já foi publicado sobre o assunto de que trata a pesquisa, como livros, estudos de caso, teses, dissertações, artigos acadêmicos e outras monografias do Curso de Administração Pública da Fundação João Pinheiro.

Tal pesquisa envolveu a discussão dos principais autores que estudaram e publicaram materiais sobre temas como Gestão Pública no Estado Contemporâneo, Governança, Nova Gestão Pública, Representação e democracia representativa e deliberação pública. Sobre esse tipo de pesquisa, Lakatos e Marconi (2003, p. 183) ressaltam que

[...] a pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema. [...] Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto.

A finalidade da pesquisa bibliográfica, de acordo com Oliveira (2004, p. 119) é conhecer as diferentes formas de contribuição científica que já foram realizadas sobre determinado assunto. Sua principal vantagem, portanto, “reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente” (GIL, 2004, p. 45). Sendo assim, a revisão bibliográfica foi concretizada com uma diversidade de autores, destacando-se os estudos mais relevantes cada temática que foi abordada, de forma a estabelecer uma interlocução das principais teorias com os achados da pesquisa, o que confere mais credibilidade às informações e conclusões alcançadas pelo trabalho.

A pesquisa documental, por sua vez, teve como objetivo acrescentar ao estudo as informações relevantes que se encontram em documentos existentes, como os Decretos e Leis Estaduais que criam e estabelecem as competências das instâncias deliberativas em Minas Gerais, além de planilhas de controles de pleitos, relatórios de dados, entre outros documentos semelhantes. A diferença desse tipo de

pesquisa para a anterior se refere à sua fonte. A pesquisa documental utiliza fontes primárias, isto é, informações que não passaram por análises, enquanto a pesquisa bibliográfica faz uso de fontes secundárias, que já foram editadas e analisadas (GIL, 2002, p. 44-47). Gil (2002, p.46) ressalta, ainda, que os documentos são “fontes estáveis e ricas de informações”.

A pesquisa documental realizada visou descrever a trajetória histórica referente à criação e funcionamento do Cofin enquanto arena decisória, além das instâncias de governança que o antecederam. Desta forma, os dados e informações que foram utilizados remetem ao período de 2003 e 2011. Neste período aconteceu a criação e funcionamento da Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças, passou pela mudança para a Câmara de Orçamento e Finanças em 2015 e 2016, e em sequência, chegou na criação do atual Cofin em 2019.

Outro procedimento técnico utilizado na pesquisa foi a observação assistemática participante. Essa técnica é realizada de forma espontânea, sem estruturação prévia. Acontece quando o pesquisador tem interação direta com o objeto de estudo e pertence ao grupo ou comunidade que ele investiga (LAKATOS; MARCONI, 2003). Sendo assim, a observação sistemática participante durante a pesquisa se concretizou a partir da realização do Estágio Curricular Supervisionado na Secretaria Executiva do Cofin e da CCGov, na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. O que se configurou em um fato relevante para o desenvolvimento deste trabalho. O estágio permitiu que diversas informações importantes fossem obtidas, além dos diversos aprendizados sobre como funciona a Secretaria Executiva e o próprio Cofin, o que contribuiu diretamente para pesquisa.

Por fim, este trabalho também se caracteriza pelo procedimento técnico do estudo de caso simples. O Estudo de Caso Simples se propõe a estabelecer um estudo de profundidade de determinado caso concreto específico, analisando-o à luz da teoria e literatura relacionada ao objeto que está sendo analisado (VENTURA, 2007). No caso específico deste estudo, colocando-o em contato com casos anteriores relacionados à governança política no Estado de Minas Gerais, no caso, às instâncias centrais de governança que antecedem o Cofin. Gil (2002, p. 54) destaca que este procedimento técnico é adequado para diversas situações em que os limites não são claramente definidos, situações particulares e complexas, nas quais generalizações são difíceis.

As informações e dados utilizados nessa pesquisa foram coletados a partir de documentos disponibilizados pela Secretaria Executiva do Cofin e da CCGov, Leis, Decretos e outros marcos normativos disponíveis e entrevistas. Todos esses documentos que foram analisados e possibilitaram a obtenção de dados e informações utilizadas ao longo durante o estudo. Hair et al. (2005, p.100) ressalta que os dados quantitativos são números que correspondem à mensuração de propriedades de objetos. Os dados qualitativos, por outro lado, se referem a caracterizações que não estão ligadas diretamente a números. Este trabalho, portanto, se propôs a analisar qualitativamente os dados quantitativos obtidos a partir da Secretaria Executiva e dados qualitativos de documentos encontrados.

Outro meio de coleta de informações foi a entrevista semiestruturada, que foi feita junto aos atores que se relacionam diretamente com as instâncias de governança de Minas Gerais. Esses entrevistados estão ligados tanto ao Cofin quanto à Secretaria Executiva, sendo detentores de dados, informações e percepções sobre o funcionamento das instâncias deliberativas ao longo do tempo.

O método de entrevista semiestruturada se mostra vantajoso, por conta de sua estrutura flexível e a possibilidade de adaptar rapidamente ao entrevistado e às circunstâncias na qual ele está inserido. Além disso, esse tipo de entrevista possibilita uma melhor qualidade das informações que são geradas, com o máximo de clareza possível, para que o objeto de análise seja melhor compreendido. Oferece, também, elementos que confirmam dados já obtidos e perspectivas diferentes sobre o objeto, sendo de extrema importância para os estudos de casos (MARTINS, 2006, p. 27-28). O Apêndice A presente no fim deste trabalho mostra o roteiro dessas entrevistas, que foi elaborado a partir das observações assistemáticas realizadas durante o estágio supervisionado, além de preencher as lacunas informacionais dos dados quantitativos e qualitativos que foram analisados.

As entrevistas em questão foram realizadas no mês de junho de 2020 pelo aplicativo de videoconferências chamado Google Meet, uma vez que as entrevistas presenciais foram impossibilitadas devido à pandemia do Covid-19. As falas dos entrevistados que foram utilizadas neste trabalho foram transcritas em sua integralidade. Para preservar a identidade de cada entrevistado, ao longo do texto, utilizou-se um código de 1 a 3 para se referir a cada um deles de acordo com cada citação direta apresentada. Os trechos das entrevistas foram selecionados e citados nas seções de análise, de forma a subsidiar o desenvolvimento do trabalho.

3 GESTÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA, REPRESENTAÇÕES E DELIBERAÇÃO COLETIVA

3.1 FORMAS DE GESTÃO, A NOVA GESTÃO PÚBLICA E A GOVERNANÇA

O Comitê de Orçamento e Finanças (Cofin) é uma instância central do governo de Minas Gerais que delibera acerca da política financeira e orçamentária do Poder Executivo Estadual sob o enfoque da governança política do Estado, bem como a formação de suas arenas decisórias coletivas. Devido a sua importância nos processos decisórios, torna-se central analisar o seu funcionamento. Para realizar esta análise, é preciso buscar na literatura de gestão pública aportes teóricos que permitam classificá-la ou identificar qual modelo de gestão ele se aproxima mais.

Assim, para analisar o funcionamento do Cofin como instância de governança central para a gestão do Governo do Estado de Minas Gerais, primeiramente, este estudo se propõe a identificar os diferentes modelos de gestão, suas características mais marcantes, peculiaridades e as críticas que recaem sobre eles, de forma a aproximar tais aspectos ao contexto desta agência. Faz-se necessário, portanto, uma abordagem da caracterização e da trajetória dos principais paradigmas teóricos em relação à reforma do Estado, tendo em vista o caráter específico das organizações da administração pública e como tais características se relacionam ao contexto das instâncias deliberativo do estado de Minas Gerais. Para isso, a abordagem em questão tomará como ponto de partida o modelo burocrático weberiano, passará pelo paradigma da Teoria da Escolha Pública e como se desenvolveu o *New Public Management*.

3.1.1 A Burocracia Weberiana e suas características

O modelo burocrático no setor público emergiu no final do século XIX e início do XX e foi estudado e caracterizado por Max Weber ainda nesta época (ROSANVALLON, 2009). Entre os seus objetivos estava compreender o modelo de gestão que vinha sendo adotado em diversos Estados modernos, principalmente na Europa Ocidental e nos Estados Unidos, sobretudo em organizações públicas, privadas e do terceiro setor (SECCHI, 2009). Tal paradigma da administração pública tem como base a distinção preconizada por Woodrow Wilson entre política e administração, tendo como preocupação o “controle político da corrupção e da

incompetência e o desperdício de recursos públicos que a acompanha” (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p.14).

O modelo de gestão, que veio a ser chamado de burocracia por Weber e emergiu na virada do século XIX para o XX, teve sua implantação na França, Inglaterra e EUA primeiramente, atendendo a necessidade de separar o núcleo técnico do político. Pois, a cada vez que mudava o partido que assumia o governo após processos eleitorais, eram substituídos um percentual alto de servidores públicos que havia acessado aos cargos pela indicação do partido que estava no poder (ROSANVALLON, 2009). A abordagem weberiana, permite considerar a burocracia como um modelo de gestão da administração pública em que a responsabilidade pela direção de atividades coletivas é entregue a um aparelho hierarquicamente estruturado (WEBER, 1982).

As características desse aparato administrativo seguem critérios baseados na impessoalidade e racionalidade, em que predominam características de “especialização, controle, e, sobretudo, racionalismo” (SECCHI, 2009, p. 350). Portanto, este modelo de gestão parte da ideia da separação entre política e administração. O que, segundo Wilson (2005, p. 358), seria recomendável para melhoria do desempenho da administração pública que teria como um dos seus objetivos a “racionalização da atividade administrativa” e a busca por eficiência na atuação do Estado. Nesse sentido, Carneiro e Menicucci (2011, p. 15) argumentam que

A racionalização dos processos administrativos, advinda da aplicação do método científico, movida pela busca da eficiência, converge para o modelo de administração burocrática weberiano. Para Weber (1999, p. 145), a administração burocrática revela-se a forma mais eficaz de exercício da autoridade nas organizações, à medida que, por meio dela, é possível alcançar “tecnicamente o máximo de rendimento [do trabalho], em virtude da precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade” na execução dos programas de ação da organização.

Weber, ao analisar as diversas administrações públicas que se modernizavam, denominou o modelo como burocracia e definiu algumas de suas características. Nestas destacam a hierarquização marcada por uma unidade de comando, em que “as atividades são integradas ou articuladas sob uma perspectiva centralizada, envolvendo uma clara especificação de competências e responsabilidades, associadas a cargos, que se estruturam de forma hierárquica” (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 15). Sendo assim, no modelo de burocracia

identificado e caracterizado por Weber, os indivíduos mais capacitados são selecionados para desempenhar funções e responsabilidades inerentes aos cargos. O que se relaciona diretamente com a ideia de profissionalização e meritocracia presentes na administração burocrática.

O profissionalismo é uma das características marcantes desse modelo de gestão, devido ao valor que se dá ao mérito, especialização e expertise técnica. Na burocracia, “as funções são atribuídas a pessoas que chegam a um cargo por meio de competição justa na qual os postulantes devem mostrar suas melhores capacidades técnicas e conhecimento” (SECCHI, 2009, p. 351). O que contraria diretamente o nepotismo, clientelismo, patronagem e patrimonialismo que dominavam o modelo de gestão pré-burocrático. Para um funcionário ser promovido a postos mais altos na hierarquia organizacional, os critérios utilizados se relacionam à experiência e desempenho, em um sistema baseado na meritocracia e critérios de seleção objetivos e técnicos.

Intrinsecamente ligada à hierarquização, presente no modelo de burocracia weberiana, outra característica marcante é a formalidade, em que normas claras e escritas regulam e prescrevem as atribuições dos cargos e funções no aparato administrativo. Com isso, os cargos e as suas atribuições no interior das organizações públicas são pré-estabelecidos e desvinculam-se da vontade dos indivíduos e dos governantes eleitos. Eles assumem um caráter impessoal e perene. Esta característica presente nas instituições formais, confere e permite a burocracia presente na administração pública a legitimidade para “o exercício da autoridade racional-legal como fonte de poder” (SECCHI, 2009, p. 351). Secchi (2009, p. 351) argumenta, ainda, que

A formalidade impõe deveres e responsabilidades aos membros da organização, a configuração e legitimidade de uma hierarquia administrativa, as documentações escritas dos procedimentos administrativos, a formalização dos processos decisórios e a formalização das comunicações internas e externas. As tarefas dos empregados são formalmente estabelecidas de maneira a garantir a continuidade do trabalho e a standardização dos serviços prestados, para evitar ao máximo a discricionariedade individual na execução das rotinas.

Desse modo, o caráter formal desse modelo de gestão tem como alguns dos seus objetivos principais trazer objetividade e imparcialidade na execução das mais variadas atividades administrativas e de forma eficiente, como explicita Carneiro e Menicucci (2011, p. 16)

Trata-se de regras formais, de natureza processual ou procedimental, que asseguram a padronização e a razoabilidade técnica no desenvolvimento das atividades organizacionais, de um lado, e dão suporte ao exercício de um poder ou autoridade revestida de legalidade, logo, de legitimidade, de outro.

Outra característica marcante do modelo ideal de burocracia weberiana, que se relaciona tanto à formalidade quanto a hierarquia, é a impessoalidade, em que as relações estabelecidas dentro e fora da organização são baseadas em regras públicas claras. Estas estabelecem as “funções e linhas de autoridades claras” (SECCHI, 2009, p. 351), de forma a evitar a apropriação do poder ou prestígio por partes dos indivíduos isoladamente ou grupos específicos. O que se apresenta como um meio para inibir a promoção de interesses que não dizem respeito à organização e, ao mesmo tempo, facilita o controle das atividades e funções do cargo. Nesse sentido, Secchi (2009, p. 351) destaca que “a impessoalidade implica que as posições hierárquicas pertencem à organização, e não às pessoas que a estão ocupando”.

Em linhas gerais, o modelo burocrático de gestão, estudado por Weber, surge em contraposição ao paradigma da administração patrimonialista e busca estabelecer formalidade, profissionalismo, impessoalidade e hierarquia para administração de modo a trazer mais previsibilidade e facilitar o controle das atividades administrativas. Carneiro e Menicucci (2011, p. 17) apontam que

Aplicado ao poder público, o modelo burocrático denota uma reação à arbitrariedade, ao nepotismo, ao clientelismo e ao patrimonialismo por parte de quem controla o governo, introduzindo um elemento de previsibilidade e estabilidade na implementação das atividades estatais, ao mesmo tempo em que instrumentaliza seu controle.

O modelo burocrático, caracterizado por Weber, foi se constituindo ao longo do século XIX em alguns estados nacionais da Europa Ocidental e no Estados Unidos. No início do século XX, ele se consolida nestes estados e se expande para outras administrações públicas ao redor do mundo (ROSANVALLON, 2009). No entanto, o modelo proposto por Weber (1982) serve como categoria normativa para medir o quanto a administração pública rompeu com o patrimonialismo presentes nos estados nacionais pré-modernos. Ao tomar o modelo weberiano como referência, verifica-se que no Brasil o modelo burocrático de gestão pública começou a se estruturar de maneira mais efetiva no governo de Getúlio Vargas, a partir de 1930. Neste momento, são introduzidas na Administração Pública brasileira, principalmente do governo federal, características da administração burocrática no setor público. Um dos marcos principais desta nova forma de gestão foi a criação do Departamento da Administração

do Serviço Público (DASP), que passa a estabelecer regras de ingresso no serviço público. Nesse sentido, Carneiro e Menicucci (2011, p. 17) explicitam que

O Brasil segue a trilha das principais nações desenvolvidas e dá os primeiros passos na direção da implantação da administração burocrática na década de 1930, com a ascensão ao poder de Getúlio Vargas, que demarca a emergência de uma nova ordem política no país. Conforme mostra a literatura, toma forma então um processo de centralização política, conjugada à racionalização e modernização administrativa, que incorpora instrumentos típicos da administração racional-legal consoante os preceitos weberianos. Com a organização do Departamento da Administração do Serviço Público Civil (DASP), em 1938, são definidas normas e regras de admissão e recrutamento de pessoal para o serviço público baseado no sistema de mérito e na realização de concursos públicos competitivos e obrigatórios.

Vê-se, portanto, que o modelo burocrático de gestão ganhou espaço, se difundiu e praticamente tornou-se referência para as administrações públicas dos mais diversos países. Entretanto, os ajustes e adaptações fizeram com que o modelo incorporasse aspectos da cultura política e organizacional locais gerando modelos híbridos em que predominavam certas características weberianas com outras próprias dos modelos tradicionais locais que atendiam os interesses das elites políticas nacionais. Apesar do relativo consenso entre os analistas e autoridades políticas nos mais diversos estados nacionais, o contexto econômico mundial a qual começava a despontar em meados da década de 1970 passou a ameaçar a burocracia weberiana como modelo de administração ideal a ser seguido (ABRUCIO, 1997).

Os anos de 1970 revelam as dificuldades do equilíbrio entre o modelo econômico keynesiano, o *Welfare State* e a burocracia (DULCI, 1997). A crise econômica e fiscal se estabeleceu em diversos países, sobretudo após as crises do petróleo em 1973 e 1978, que, segundo Abrucio (1997, p. 6), “pôs fim à era de prosperidade que se iniciara após a Segunda Guerra Mundial”. Diante dessa crise, questiona-se o papel do Estado, sua atuação e o modelo burocrático de administração pública que mostrava-se obsoleto e incapaz de apresentar saídas para o cenário adverso do momento e por não conseguir mais responder às demandas da sociedade (ABRUCIO, 1997). Buscava-se a redução de gastos e a garantia de maior eficiência administrativa.

Diante deste novo contexto dos anos de 1970, novas propostas e formas de organização do trabalho, da produção e da administração pública emergiram. Estas novas propostas teóricas e práticas foram denominadas como a Teoria da Escolha Pública (*Public Choice Theory*). Esta vertente teórica buscava, entre outras coisas,

demonstrar o porquê e como as decisões e ações adotadas pelos burocratas mostravam-se “perdulários e ineficientes” (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 20). Desta forma, a *Public Choice Theory* parte do pressuposto de que, como os burocratas constituem um grupo de interesse, suas vontades e preferências podem divergir do interesse social coletivo (ABRUCIO, 1997).

Além disso, a institucionalização do *Welfare State*, com políticas sociais universais, em um bom número de países da Europa Ocidental principalmente, cujo objetivo central era “(...) a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação etc.) para garantir o suprimento das necessidades básicas da população” (ABRUCIO, 1997, p. 6), ampliou o âmbito da atuação do Estado e a complexidade das ações desenvolvidas pelo setor público. Sendo assim, as instituições que deveriam fiscalizar as ações da burocracia no sentido de coibir a tomada de decisões contrárias ao interesse público mostravam-se limitadas e muitas vezes ineficazes nesta tarefa, como Carneiro e Menicucci (2011, p. 20) explicitam:

Em todos os casos, o foco interpretativo radica nos problemas atinentes à obtenção de informações confiáveis relativas aos custos e à avaliação dos produtos da burocracia. Sem informações sólidas o suficiente para dominar a complexidade crescente da gestão pública, os políticos não conseguiriam bloquear a conduta dos burocratas pautada pela busca da maximização do interesse próprio, com implicações perversas para a promoção do bem-estar social (OLSEN, 2005; MERCURO e MEDEMA, 1999; FUKUYAMA, 2005).

Diante das críticas ao modelo burocrático e a ampliação da participação do Estado na economia e na provisão de políticas públicas, a crença na virtuosidade dos modelos de gestão utilizado pelo setor privado ganhou impulso e passou a pressionar por reformas do setor público. Além disso, como destaca Abrucio (1997, p. 11), havia o superdimensionamento dos escândalos relativos a corrupção e fraudes ocorridas no fim da década de 1970, por outro lado a administração desenvolvida em empresas privadas era anunciada como exemplo a ser seguido pelo setor público, o que mostra a ótima reputação no momento. Desta forma, buscava-se para o setor público uma reforma administrativa que incorporasse características do modelo gerencial do setor privado. Neste caso, é notório citar as iniciativas do governo da Grã-Bretanha durante a gestão da primeira-ministra Margaret Thatcher, que trouxe um administrador do setor privado para assumir o comando do plano de reforma administrativa que seria implantado (ABRUCIO, 1997, p. 11).

3.1.2 A Reforma do Estado e a *New Public Management*: características e implicações

As críticas ao Estado de Bem-Estar Social evidenciaram-se nos anos de 1970, quando a administração burocrática também era questionada pela sua incapacidade de enfrentar e minimizar os seus efeitos e o keynesianismo por defender a excessiva participação do Estado na economia desequilibrando o mercado. Entre os questionamentos, dá-se ênfase àqueles direcionados à incapacidade do Estado de manter em equilíbrio as suas contas e a constante tendência de aumento dos gastos públicos, sobretudo com os gastos sociais, além da questionável qualidade dos serviços prestados pelo setor público, ocupavam a atenção dos seus críticos (ABRUCIO, 1997). Foi no contexto em que as críticas à ineficiência da administração pública se ampliaram demasiadamente, em que predominava o modelo burocrático weberiano, que emergiu a *New Public Management* (NPM), ou Nova Gestão Pública (NGP). Em relação a esse novo paradigma, Carneiro e Menicucci (2011, p. 26) discorrem que

(...) a noção de *New Public Management* foi utilizada para designar um movimento abrangente de reforma na gestão da atividade governativa, iniciada nos anos 1980, que procura imprimir maior eficiência e agilidade a uma administração pública estruturada consoante os pressupostos da burocracia weberiana.

A NPM tem como um dos seus fundamentos principais a inserção do modelo gerencial à administração pública, a partir de métodos e técnicas utilizados na gestão do setor privado. Entre os seus objetivos, a eficiência nos gastos públicos e a necessidade de o Estado dar respostas a sociedade e, particularmente, aos agentes do mercado sobre suas ações e políticas são alguns dos mais importantes (ABRUCIO, 1997). A eficiência neste caso implicaria em fazer mais com menos recursos, o que, para seus idealizadores, daria ganhos de legitimidade ao Estado, mesmo que as suas políticas públicas não alcançassem plenamente os resultados previstos. A responsabilidade pública seria, neste caso, expressa na necessidade do Estado preocupar-se com sua capacidade fiscal e evitar gastos excessivos considerados desperdício dos recursos públicos. Para isso, termos como privatização, concessão, parceria público-privada, desregulamentação, entre outros são incorporados a gestão pública e passam a fazer parte de sua rotina em muitos lugares. Em relação a isto, Carneiro e Menicucci (2011, p. 27) destacam, ainda, que

Este propósito mais geral converge na direção da concessão de maior autonomia e atribuições de responsabilidade no gerenciamento e na execução das políticas e ações de governo, “por meio da desregulamentação, da flexibilização e da gestão por resultados (NOGUEIRA, 2003, p. 6), bem como da concorrência administrada, num processo que extravasa os limites estritos da esfera estatal para envolver articulações com atores privados e organizações da sociedade civil (HOOD, 1995; CHRISTENSEN e LAEGREID, 2002).

Os idealizadores da onda reformista da Nova Gestão Pública tomavam como base as ideias da *Public Choice Theory* e induziram diversos governos a executarem reformas nas instituições do Estado, para que estas tivessem como uma de suas metas centrais a eficiência no gasto público e adotassem técnicas que, segundo as prescrições normativas deste pensamento, levariam ao enfraquecimento da burocracia e tornaria os processos decisórios mais ágeis e mais comprometidos com os resultados do que a formalidade dos procedimentos.

Um dos argumentos desta forma de conceber a administração pública é o respeito que o setor público deve ter em relação aos “*taxpayers* ou pagadores de impostos” (ABRUCIO, 1997). Nesse sentido, Abrucio (1997, p. 10) argumenta que o “Corte de gastos — inclusive de pessoal —, aumento da eficiência e atuação mais flexível do aparato burocrático, tudo isto estava contido na cartilha do modelo gerencial, tal como era proposto pelos reformadores do começo da década de 80.” Surge, a partir de então, a primeira onda reformista da NPM, o chamado gerencialismo puro ou *managerialism*. Os principais representantes dessa onda gerencialista foram Margaret Thatcher no governo Grã-Bretanha e Ronald Reagan no governo dos Estados Unidos, ambos implementavam as prescrições propostas pela cartilha neoliberal.

Os governos neoliberais deram muita ênfase às medidas oriundas do setor privado defendidas por autores da NPM. O conjunto destas medidas foi denominado gerencialismo puro e foi considerada uma primeira das três etapas ou ondas de reformas deste novo modelo de gestão. Entre as medidas previstas nesta primeira onda destacaram a busca da descentralização da gestão e da provisão de políticas públicas, o aumento da flexibilidade da atuação dos gestores, administração por objetivos, adaptando-os à gestão pública. Aragão (1997, p. 119) identifica e apresenta algumas das características desta primeira geração de reforma do Estado de caráter gerencial,

Na concepção inicial, o gerencialismo viria a substituir o modelo weberiano tradicional, tornando o aparato estatal mais flexível e

adaptável às mudanças sociais, econômicas, políticas, culturais e intelectuais que se apresentavam. Era um modelo desestatizante. O caminho seria a introdução da lógica da eficiência e produtividade, característica do setor privado, de forma a contentar os contribuintes (*taxpayers*), cujos votos sinalizaram a disposição para a mudança.

Portanto, diante da crise atribuída ao excesso de gasto e o relativo autoritarismo do Estado de Bem-Estar Social que havia se estabelecido no pós-guerra e vigorava até os anos de 1970 e que, para os defensores da reforma do Estado, trouxe grandes consequências nas contas fiscais, os governos buscaram trazer economia para a administração pública, a partir de corte de gastos e a inserção da eficiência no serviço público. Em relação aos instrumentos utilizados pelo *managerialism* ou gerencialismo puro para alcançar os objetivos propostos por essa onda reformista, Aragão (1997, p. 120) destaca alguns deles, como:

- a) avaliação de desempenho;
- b) introdução de técnicas de controle orçamentário;
- c) descentralização administrativa;
- d) delegação de autoridade aos funcionários (empowerment); e
- e) administração por objetivos (ABRUCIO, 1997).

A autora (1997, p. 120) argumenta, ainda, que o chamado gerencialismo puro obteve êxitos diretamente relacionados à “estratégia de eficiência em sentido estrito” (ARAGÃO, 1997, p. 120), sobretudo no que se refere ao corte de gastos (principalmente as despesas com pessoal). Neste sentido, ao considerar os gastos com políticas sociais apenas como gastos e não investimentos, nos países que adotaram este modelo, houve redução nestas políticas, o que trouxe redução na qualidade dos serviços e aumento das desigualdades sociais. Foi este cenário que estimulou as críticas ao *managerialism*. Estas focaram, principalmente, no que se refere à tal visão estrita de eficiência, não levando em consideração o fato de que o setor público apresenta especificidades ao tentar implementar técnicas da gestão privada à administração pública, além de voltar-se ao extremo para a redução de gastos.

Além disso, a efetividade, aspecto importante para o serviço público que diz respeito ao atingimento dos objetivos das políticas públicas, fica em um plano posterior em relação à eficiência administrativa. A efetividade fica submetida ao princípio da eficiência que se apresenta como um dos principais objetivos da ação do Estado que tem como modelo de gestão, o gerencialismo puro. Com isso, as políticas públicas, particularmente as sociais, perdem recursos ou são transferidas em parte ou na totalidade para serem ofertadas por organizações sociedade civil em parceria com

o Estado, como é o caso da Comunidade Solidária na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 -2002) no Brasil. Um dos efeitos desta forma de conceber o Estado e as políticas públicas é a queda na quantidade e qualidade dos serviços públicos. Estes últimos tenderam a ser direcionados exclusivamente aos que mais necessitam deles, o que, em grande medida, contribuiu para o aumento das desigualdades sociais. Sendo assim, Abrucio (1997, p. 18) pondera que

O enfoque apenas da eficiência governamental possui outro problema: a avaliação da efetividade dos serviços públicos não recebe a devida importância. Efetividade é entendida aqui como o grau em que se atingiu o resultado esperado (OSBORNE & GAEBLER, 1994: 381). Portanto, a efetividade não é um conceito econômico — como a eficiência pura — mas de avaliação qualitativa dos serviços públicos.

As críticas e questões levantadas em relação ao gerencialismo puro mostram que houve um relativo esgotamento deste modelo, o que provocou novas ondas reformistas. Entre estas, ainda dentro das ideias e princípios da Nova Gestão Pública, desponta o consumerismo, que advogava pela revisão do modelo. Apesar das inovações propostas, o novo modelo apresentado ainda mantinha muitos dos princípios defendidos na primeira onda ou geração de reformas proposta pela *New Public Management*.

Uma das principais mudanças apresentadas por esse modelo nesta segunda geração de reformas foi a ênfase na flexibilidade da gestão (ABRUCIO, 1997). Neste caso, além das técnicas do setor privado, são propostas parcerias com agências da sociedade civil e organizações não governamentais para provisão de serviços públicos, antes exclusivos do Estado. Acreditavam, com estas medidas, que o setor público perderia o monopólio da sua oferta, haveria maior competição entre as agências para oferta-los e melhoraria o atendimento da população, reduziria os custos e melhoraria a qualidade dos serviços. Assim, é nesta geração que o conceito de qualidade passa ser utilizado com mais frequência em relação à administração pública, além de dar maior ênfase à busca por descentralização dos serviços públicos. Neste contexto há a redefinição do público-alvo que passou a ser considerado como um cliente/consumidor e não mais como cidadão portador de direitos. Esta é uma das inovações importantes trazidas por esta nova onda de reformas introduzidas na gestão pública. Aragão (1997, p. 122) enfatiza que

A focalização no consumidor e a introdução da abordagem qualitativa na gestão pública foi, sem dúvida, um passo importante no sentido da recuperação do conceito de público, o que, entretanto, só será melhor

trabalhado na terceira fase do modelo gerencial inglês, denominada *Public Service Orientation* (PSO).

A autora (1997, p. 122) destaca que a descentralização administrativa seria uma das medidas para aumentar o poder do “consumidor de serviços públicos”, visto que este passaria a ter melhores condições para fiscalizar a prestação dos serviços públicos, já que irá “levar a execução do serviço público para mais perto do consumidor” (ARAGÃO, 1997, p. 123). Esta nova atitude do cidadão/consumidor, em conjunto com a descentralização, potencializaria a competição entre organizações públicas, acreditavam os defensores do consumerismo. Eles consideravam que a introdução da competição por bens e serviços no setor público levaria a melhoria destes, pois a tendência é que os indivíduos buscassem os melhores serviços e aquelas agências que os ofertassem com baixa qualidade poderia perder relevância e mesmo desaparecer (ABRUCIO, 1997).

A implementação de algumas técnicas e de práticas defendidas pelo consumerismo provocou críticas a este modelo de gestão. Entre as mais relevantes, está a piora na oferta de serviços públicos, o aumento das desigualdades sociais e o sucateamento das agências implementadoras das políticas sociais. Por sua vez, os agentes privados e as organizações sociais que passaram a ofertar bens e serviços públicos eram criticadas por fazer seleção de seus beneficiários, excluindo os indesejáveis (ABRUCIO, 1997).

Em meio as críticas direcionadas ao consumerismo e sua proximidade com o setor privado, que apresenta especificidades que não se aplicam ao setor público, surge a terceira e última geração de reforma do Estado sob o modelo de gestão pública do NPM, o *Public Service Orientation* (PSO). Entre as suas mudanças mais importantes, está a que passa a tratar como cidadãos o público-alvo ou beneficiários das políticas públicas. Além disso, esta proposta de reforma do Estado busca equidade do tratamento no serviço público e busca a valorização da *accountability* e o controle externo do poder público. Este último, diz respeito as obrigações que os governos têm quanto ao comprometimento ou responsabilização de suas ações, fato que se soma à necessidade de prestar contas e de transparência (ABRUCIO, 1997).

A proposta adotada pelo PSO, de tratar o público-alvo das políticas públicas como cidadãos é, em sua essência, diferente do paradigma de consumidor defendido pelo consumerismo. O primeiro paradigma parte do pressuposto de busca da participação do cidadão em todas as fases da provisão dos serviços públicos, não só

a do controle por meio da escolha individual típica do mercado, como pressupõe o último (ARAGÃO, 1997). Além disso, o PSO também propõe a descentralização do governo, com a perspectiva de se alcançar uma maior participação do cidadão no processo decisório (ARAGÃO, 1997).

Ao que tudo indica, o PSO é, talvez, a única das propostas de reforma do Estado proveniente da NPM que considera com maior intensidade as especificidades do setor público em relação as demais (ABRUCIO, 1997). Ademais, algumas críticas podem ser feitas a esta última onda reformista. Em primeiro lugar, destaca-se a dificuldade da avaliação das políticas públicas em relação a sua eficiência, quando se leva em consideração a complexidade que gira em torno do conceito de equidade, que é visto como prioridade. Outra crítica se refere à questão da descentralização da gestão, que provoca barreiras à coordenação das políticas em âmbito nacional, e que também traz dificuldades no combate às desigualdades regionais.

As dificuldades de coordenação das políticas públicas trazem para reflexão a discussão sobre governança. Pois, o bom desempenho do Estado em prover políticas públicas com eficiência, eficácia, efetividade e equidade depende, em grande medida, da capacidade que a gestão pública coordena e governa todo o conjunto dos servidores públicos. Este tema da governança está diretamente ligado a temática da reforma do Estado e será tratado a seguir.

3.1.3 Governança: um conceito polissêmico

A temática da governança vem ocupando nos últimos tempos espaços relativamente grandes nos estudos da literatura especializada em política e/ou administração pública. Devido a este grande uso, o conceito apresenta uma amplitude muito vasta e para fins diversos, não havendo uma abordagem única a seu respeito. Trata-se, portanto de um conceito multidimensional, polissêmico e envolve diversas áreas temáticas como a ciência política, administração pública, economia, estudos organizacionais, além do estudo das instituições. O termo governança remete ao surgimento da expressão *governance* criada a partir de discussões realizadas pelo Banco Mundial. Gomides e Silva (2009, p. 178) destacam que

Foram as instituições de Bretton Woods – Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional – que a puseram na moda. Ela engloba, com efeito, o conjunto dos poderes legislativo, executivo e judiciário, a administração, o governo, o parlamento, os tribunais, as coletividades

locais, a administração do Estado, a Comissão Europeia, o sistema das Nações Unidas.

Apesar da polissemia do termo, há que buscar no seu conceito original o seu significado para ver a sua aplicação nas análises que se propõe a fazer aqui sobre o funcionamento e as formas de deliberação do COFIN. Para tanto, o termo originalmente surgiu e passou a ser amplamente utilizado pelo Banco Mundial, em seu documento intitulado “*Governance and Development*” (1992). Ele define governança como “ (...) a maneira pela qual o poder é exercido no gerenciamento dos recursos econômicos e sociais de um município para o desenvolvimento” (BANCO MUNDIAL, 1992, p. 1, tradução nossa ²). Em linhas gerais, governança é o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo, é a forma como se exerce o poder para administrar os recursos sociais e econômicos de um país, visando seu desenvolvimento (GONÇALVES, 2012).

Por sua vez, Melo (1995, p. 30-31) conceitua governança como a forma que se executam as políticas governamentais, em que estão incluídas questões ligadas ao âmbito político-institucional dos processos deliberativos, à definição da combinação adequada entre público e privado nas políticas, à descentralização e participação nas decisões, dentre outras questões. Santos (2001, p. 8), por outro lado, salienta que, em relação à definição de governança, “O conceito não se restringe, contudo, aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado e nem tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho do Estado”.

Desse modo, a governança se relaciona à “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico” (SANTOS, 2001, p. 9), em que estão incluídos partidos políticos e grupos de pressão, capazes de agregar e articular interesses diversos, além de redes informais, hierarquias e associações dos mais variados tipos. Esta definição de Santos (2001) traz importantes elementos a serem considerados, ou seja, argumenta que o termo não pode ficar restrito a aspectos meramente gerenciais e deve incluir a capacidade do Estado coordenador atores diversos e desiguais no processo de desenvolvimento econômico e social.

² “ (...) the manner in which power is exercised in the management of a county's economic and social resources for development” (Banco Mundial, 1992, p. 1).

Importante destacar, também, a definição de Eli Diniz (1996) para o termo *governance*. Diniz (apud ARAÚJO, 2002, p. 9) afirma que “relaciona-se mais com a capacidade de governo do Estado no sentido lato, envolvendo a sua capacidade de ação na implementação das políticas e consecução das metas coletivas”. Nesse sentido, entende-se governança como o conjunto de mecanismos e procedimentos utilizados pelo Estado para prover as suas políticas públicas e para que elas consigam atingir os seus objetivos. Nestes mecanismos e procedimentos estão incluídos a dimensão participativa e plural da sociedade, em que são incluídas as percepções e visões dos seus diversos segmentos e contribui para a legitimidade da ação estatal. Sendo assim, as capacidades de comando, coordenação, intervenção e implementação se destacam como componentes fundamentais da governança (ARAÚJO, 2002, p. 9).

Portanto, para o atual cenário político e institucional do governo de Minas Gerais, tanto o conceito de governança quanto o referencial teórico que emergiu dele têm contribuições para os objetivos propostos por este estudo. Pois, permitem identificar se de fato determinadas arenas no interior da administração pública figuram com instâncias de governança, como o previsto nas definições. E especificamente neste estudo, verificar se a criação do atual Comitê de Orçamento e Finanças (Cofin) e a CCGov (Câmara de Coordenação da Ação Governamental), instituiu-se no Executivo estadual instâncias de governança. E, mais que isso, identificar e analisar os atores envolvidos e os processos deliberativos para entender a amplitude da governança e se ela tem potencial para contribuir com a provisão das políticas públicas do governo do estado de Minas Gerais. Cabe lembrar que a criação e institucionalização destas instâncias de governo aconteceu diante da preocupação do Estado em articular os diferentes interesses e atores no processo de tomada de decisão, levando-se em consideração o contexto de crise fiscal. Nesse sentido, o referido conceito, trabalhado nessa seção, pode ser aplicado na análise dos processos deliberativos no interior do Cofin, observando de que forma a tomada de decisão dentro dessa instância ocorre, bem como qual o papel dos atores dentro dessas arenas.

3.2 OS MECANISMOS DE REPRESENTAÇÃO EM ARENAS DECISÓRIAS

Com a mudança de paradigmas relacionados à Nova Gestão Pública que passaram a orientar as ações dos Estados contemporâneos nos últimos anos, observou-se que novos atores passaram a reivindicar ou a atuar nos espaços e arenas de participação de processos deliberativos, não necessariamente interligados à partidos políticos (LECCA, 2012). Concomitantemente a isso, observa-se a criação e institucionalização de novos mecanismos de representação nas diversas arenas decisórias que constituem o Estado.

Nesse sentido, o Cofin surge como uma instância de governança que passa a representar os diversos interesses envolvidos nos processos deliberativos que perpassam o estado de Minas Gerais, sendo fundamental para a discussão técnica e política de questões fundamentais que envolvem o orçamento público, em um contexto de crise fiscal (MINAS GERAIS, 2019). Para compreender os mecanismos de representação em arenas decisórias, faz-se necessário, inicialmente, entender o conceito de representação e como se aplica às organizações e arranjos decisórios.

3.2.1 O conceito de representação

Em linhas gerais, representar possui a conotação de “atuar em função dos interesses do representado” (MOURA, 2009, p. 39). Nesse sentido, Piktin (1978) destaca que representar significa “agir no lugar de”, isto é, tomar providências e decisões levando em consideração os interesses dos representados. Em concordância com tal concepção, Lavallo et al. (2006) apresentam que a representação se refere a tornar presente alguém ou algo mediante a figura de algum intermediário. No que tange a este contexto, Júnior e Gerschman (2015) ressaltam dois aspectos que são inerentes à representação: “o interesse a ser representado e a figura do representante como emissário do representado que, por motivos diversos, não pode se fazer presente”. Portanto, o representante está diretamente ligado a um conjunto de indivíduos e passa a ser uma peça fundamental para eles, pois se torna porta-voz de seus representados.

Os representantes, por sua vez, passam a ter grande responsabilidade em representar os interesses de seus representados da maneira mais consciente possível, atuando da melhor forma para atender tais interesses. No que se refere a tal atuação, Moura (apud PITKIN, 1967, p. 209-210) destaca que

O representante precisa atuar independentemente; sua ação precisa envolver discernimento e consciência; ele precisa ser, de fato, aquele que atua. O representado precisa ser concebido como capaz de ação e julgamento independente, não sendo meramente objeto dos cuidados de alguém. E, apesar do potencial de conflito inerente entre representante e representado sobre o que é para ser feito, as divergências não necessariamente ocorrem. O representante precisa atuar de tal modo que não haja conflito; se isto ocorrer, uma explicação é requerida. Ele precisa não se encontrar persistentemente em desentendimento com os desejos do representado, sem que haja uma boa razão em termos de seus interesses, sem uma boa explicação de por que seus desejos não estão de acordo com os seus interesses.

Nesse sentido, Pitkin (1967) aborda a controvérsia que envolve a relação entre representantes e representados, no que se refere ao questionamento se o representante deve atuar seguindo as instruções dos representados ou se devem ter algum nível de autonomia e discricionariedade para tomar decisões livremente. A autora, por sua vez, defende que os representantes devem ser livres no processo de tomada de decisão, desde que sejam responsivos às demandas elencadas por quem representam, se atendo aos interesses de seus representados (PITKIN, 1967).

3.2.2 A representação e suas variadas formas

Com relação ao debate contemporâneo do conceito de representação, sobretudo a representação política, destaca-se o trabalho de Pitkin intitulado *The concept of representation* (1967). A autora aborda em sua obra as diversas formas de representação, como destaca Corval (2015, p. 245), em que Pitkin “segundo a tradição explicativa da filosofia analítica, destacou os variados sentidos de representação na teoria política”, dividindo-a em cinco perspectivas: a simbólica, a descritiva, a autorização, a *accountability* e a substantiva.

No que tange à perspectiva simbólica, o representante se remete ao representado, apenas, como uma lembrança (CORVAL, 2015), ou seja, o representante se apresente como um símbolo para seus representados. Perez (2010, p. 23) destaca que

Na perspectiva simbólica, o representante político é como um símbolo que representa a nação (cf. FRIEDRICH, DE GRAZIA, GOSNELL, apud PITKIN, [1967] 1985). Os símbolos representam as coisas, embora não guardem necessariamente semelhanças ou forneçam informações sobre suas referências. Por exemplo, uma bandeira representa o Brasil, mas ela não é semelhante ao território brasileiro. O único critério que torna o símbolo um representante é a crença das

peças. Por isso, para a perspectiva simbólica, os vínculos emocionais são os responsáveis por garantir a representação.

A simbologia que se relaciona à representação é um aspecto positivo, uma vez que aceitação do representante por seus representados pode ser de muita importância por dar a ele a legitimidade necessária para atuar devidamente. Porém, um dos aspectos negativos é o fato de que as decisões políticas adotadas pelos representantes não passam por análise dos representados, pelo fato de que a perspectiva simbólica da representação enfatiza a crença exercida pelo povo de que o representante será sempre fiel aos interesses e necessidades dos representados (PITKIN, 1967).

Outra perspectiva de representação apresentada por Pitkin (1967) é a descritiva. Nesse tipo ideal, a representação se refere a uma forma de ser (representação *stand for*), e não a um fazer algo (CORVAL, 2015). Isto é, o representante se identifica com o representado, e não simplesmente age em função dele. Sendo assim, a representação é entendida “como uma questão de correspondência ou semelhança exata” (PEREZ, 2010, p. 24). Dentre os autores que se relacionam a essa perspectiva, como John Adams, James Wilson, Beatrice Webb, Thomas Hare, Pitkin (1967) destaca John Stuart Mill.

Mill (1861) argumenta que o processo eleitoral deve constituir uma assembleia de eleitos ou representantes. Esta deve guardar semelhança em relação à composição da sociedade, de forma a abarcar de maneira completa as diversas opiniões e interesses que estão presentes no contexto social. Ao reforçar esta ideia, Alkmin (2013, p. 61) argumenta que

A representação do tipo descritivo, mesmo não prescindindo do critério da maioria para a decisão coletiva, deverá buscar uma acurada proporcionalidade dos representados do ponto de vista da sua segmentação, dando uma importância para as minorias que se formam como segmento e opinião.

Diferentemente da representação descritiva, Pitkin (1967) descreve a perspectiva da autorização. Neste caso, a representação ocorre quando um indivíduo ou um grupo, a partir de acordos formais, é autorizado para atuar no lugar de seus representados. Alkmin (2013, p. 60) reforça que, nessa perspectiva, “coloca-se a condição de transferência de poder, do autor (representado) para o ator (representante), que desempenha um papel irrevogável e de livre interpretação e ação”.

Em relação a tal argumento, Pitkin (1967) dá destaque a Thomas Hobbes como defensor dessas ideias em sua obra “O Leviatã” (1651). Para ele,

Cada homem confere a seu representante comum sua própria autoridade em particular, e a cada um pertencem todas as ações praticadas pelo representante, caso lhe haja conferido autoridade sem limites. (HOBBS, 2004, p. 137).

Nesse sentido, Hobbes enfatiza que os homens deixam o estado de natureza por meio do contrato social pactuado entre os indivíduos, em que é dada a autorização para certa pessoa ou grupo representá-los. Com esta “autorização” fica o representante responsável em garantir aos representados a defesa de seus interesses, a segurança e a paz. Alkmin (2013, p. 60) ressalta, ainda, que “a liberdade do autor é condição para a efetividade do contrato, necessário para a passagem do cruel estado de natureza para a artificialidade que conduz à vida social e à formação do Estado”. Que, neste caso, Estado esse que nasce das amarras entre representantes e representados, em que os primeiros têm de garantir que os segundos tenham satisfeito as suas necessidades, fator que justifica o surgimento do Estado.

Pitkin (1967) apresenta outra perspectiva ou tipo ideal de representação, a da *accountability*. Em tal perspectiva, argumenta-se que os acordos formais são muito importantes, por trazer aos representantes a obrigação de prestar contas de suas ações. Ao mesmo tempo, busca definir, institucionalizar e implementar mecanismos de punição quando necessário (Pitkin, 1967). Sob a ótica supracitada, ressalta-se que

Logo, a *accountability* é central na representação, pois estimula os representantes a serem responsivos aos anseios daqueles que representam, isto é, se o representante tiver que prestar contas e for punido pelas suas ações, provavelmente ele responderá às demandas dos seus representados (PEREZ, 2010, p. 25).

Sendo assim, a perspectiva da *accountability* se relaciona com a da autorização, uma vez que são os acordos formalmente estabelecidos que garantem a responsividade dos representantes (Pitkin, 1967). Estes acordos formais estabelecem as ações, os instrumentos de prestação de contas e as punições em caso de não cumprimento das normas e ações pactuadas e formalizadas.

Por fim, a quinta perspectiva presente na obra de Pitkin (1967) é a substantiva. A autora ressalta que, nessa perspectiva, há uma preocupação com o que o representante fez e a forma como ele atua, isto é, há um olhar voltado para a substância da representação (Pitkin, 1967). Por conta disso, Pitkin (1967) argumenta

que o papel dos representantes é fazer o melhor para seus representados e, para tal, são elaboradas prescrições para nortear a atuação dos representantes.

Entretanto, não existe um consenso sobre o que seja uma atuação adequada dos representantes. Alguns teóricos defendem que os representantes devem ser livres para decidir da forma que lhes convém e outros argumentam que os representantes devem atender às instruções e interesses de quem representam (Pitkin, 1967). A autora, todavia, utiliza-se das duas posições e defende que a atuação dos representantes não deve se restringir aos anseios de seus representados, mas devem agir com responsividade em relação aos seus anseios (Pitkin, 1967).

Ainda em relação a perspectiva substantiva, Perez (2010, p. 26) ressalta a forma como ela consegue julgar a atuação dos representantes, ao enfatizar que

Pelo fato de a perspectiva substantiva se preocupar com a natureza da atividade de representação, há como julgar as atividades dos representantes. Por conseguinte, essa é a única perspectiva que fornece modelos para julgar se as ações dos representantes foram boas ou más.

No que tange às perspectivas apresentadas, a obra de Pitkin (1967) proporciona o debate sobre as diferentes formas e/ou tipos de representação e suas especificidades. O conceito de representação, visto a partir destes tipos, mostra-se polissêmico e, em grande medida, eles exigem que o Estado seja democrático para que se efetivem. Apesar dos seus vários modelos, o conceito de representação se aplica e se mostra importante para a compreensão das instâncias de deliberação com representação de interesses e para compreender como os interesses dos representados são processados e atendidos, quando se tem demandas variadas e recursos escasso e as disputas políticas são acentuadas.

O Cofin, instância central de governança do estado de Minas Gerais, é uma arena decisória em que a representação está presente. Esta acontece uma vez que tal comitê é composto e se auto define como representante dos múltiplos interesses dos atores políticos e administrativos do governo do estado de Minas Gerais. Ele se propõe, ainda, a processar as necessidades e anseios dos diversos órgãos que constituem do Executivo estadual. Tal representação, segundo seus propositores, possui o objetivo de trazer equilíbrio entre os interesses dos atores em um cenário marcado pela crise financeira-orçamentária do estado.

3.3 PROCESSOS DELIBERATIVOS EM ARENAS DECISÓRIAS COLETIVAS

O processo de tomada de decisões é um momento importante para qualquer organização, seja ela do setor público ou do privado, visto que as deliberações ditam os rumos que serão seguidos por elas. O Comitê de Orçamento e Finanças (Cofin) é peça fundamental na estrutura do poder executivo para, entre outras coisas, a definição das diretrizes que norteiam todo o processo decisório quanto às questões ligadas ao orçamento público e ao sistema financeiro do estado de Minas Gerais. É o Cofin que delibera sobre diversos pleitos requeridos pelos órgãos que constituem a estrutura orgânica estadual, dando o aval positivo ou negativo de acordo com a disponibilidade financeira-orçamentária, de forma a equilibrar as contas públicas (MINAS GERAIS, 2019).

Nesse sentido, entender como os processos deliberativos ocorrem nas arenas de decisão coletiva, como o próprio Cofin, é fundamental para melhor compreender o funcionamento desse comitê como instância de governança que tem como papel deliberar sobre questões tão importantes para o bom funcionamento do governo. A análise destes processos poderá indicar o alcance das deliberações deste comitê. Pois considera-se que quanto mais participativo, com todas as tensões e custos decorrentes dela, maior o alcance das decisões tomadas coletivamente.

3.3.1 Deliberação pública

Entende-se como deliberação o processo de comunicação social em que um grupo de pessoas possuem a oportunidade de apresentar seus posicionamentos, pontos de vista, interesses, demandas, ideias e preferências entre si, por meio de debate e discussão de forma a apresentar argumentos e justificativas para que se chegue em determinada decisão (FERREIRA, 2012). Visto desta forma, o processo deliberativo tende a produzir proposições consensuais pois são dados aos atores presentes nas arenas decisórias a oportunidade do diálogo e da interação. As posições consensuais tendem a ter a sua implementação facilitada, pois os interessados podem ver suas demandas presentes nas proposições aprovadas, mesmo que não seja na sua totalidade. Nesse sentido, Ferreira (2012, p. 91) ressalta que a deliberação

(...) nada mais é do que um processo discursivo que estabelece a conexão entre diferentes esferas comunicativas e atores políticos e

sociais, no qual a finalidade maior é avaliar e compreender problemas e questões de ordem coletiva e/ou geral.

A literatura sobre o conceito de deliberação é bastante vasta, partindo das teses de diversos autores como John Rawls (1971), Bernard Manin (1987) e Jürgen Habermas (1989), entre muitos outros. Muitos desses teóricos dão um enfoque maior para a legitimidade das normas, em que o processo decisório é guiado por procedimentos e um aparato normativo bem definido. Ferreira (2012) reforça a ideia de que “(...) o processo deliberativo só é considerado legítimo quando baseado em razões públicas oriundas de arenas deliberativas inclusivas e igualitárias (FERREIRA, 2012, p. 91).

A deliberação é um conceito que se relaciona intrinsecamente com o regime democrático, sobretudo a democracia deliberativa. Gutmann e Thompson (2004) teorizam sobre a democracia deliberativa e os processos decisórios na obra intitulada “*Why Deliberative Democracy?*”. Segundo os autores, a deliberação constitui-se como o “ato de justificar as decisões tomadas pelos cidadãos e por seus representantes” (GUTMANN e THOMPSON, 2004, p. 3). Eles afirmam, ainda, que a democracia deliberativa busca a conciliação de decisões políticas e a participação popular.

Outro teórico que trata com importância as discussões e estudos acerca da deliberação é Jürgen Habermas (1997). A deliberação, para este autor, é um “ato intersubjetivo de comunicação e argumentação” com vistas a alcançar o consenso em torno de soluções para problemas de ordem coletiva” (HABERMAS, 1997, p.305). O foco do conceito de Habermas (1997) é o processo discursivo e argumentativo que envolve a tomada de decisões.

Vários estudos envolvidos no debate sobre deliberação e democracia deliberativa defendem que a deliberação confere às decisões tomadas maior legitimidade, ao contrário de decidir de acordo com a regra da maioria ou pela simples agregação de preferências (FERREIRA, 2012). O questionamento, porém, se refere a forma de como seria possível equilibrar a garantia da legitimidade ao mesmo tempo que se garanta eficiência das decisões. Nesse sentido, Manin (2007) ressalta que o princípio da maioria é o mais realista, apesar de que é a unanimidade, critério muito difícil de ser alcançado em arenas decisórias muito amplas, que promove a conciliação entre a legitimidade e o princípio da maioria.

Além disso, Ferreira (2012) chama atenção para o debate atual de deliberação no contexto democrático. Diante disso, o autor ressalta que

Finalmente, alguns estudos recentes sobre o modelo deliberativo de democracia passaram a perceber que a dinâmica deliberativa não pode ser compreendida apenas sob o ponto de vista de arenas isoladas de deliberação, mas sim como um conjunto integrado do que se passou a chamar de “momentos deliberativos”, constituindo uma espécie de sistema deliberativo. Um processo político marcado por diferentes padrões de ação que tem por fim a deliberação pública (FERREIRA, 2012, p. 96).

Sendo assim, é possível afirmar que a deliberação é parte integrante de um processo político democrático, marcado pelo diálogo, pelo acordo e pela justificação pública (FERREIRA, 2012). Nesse sentido, Mansbridge (2009) destaca que a deliberação é muito mais ampla do que a simples conversação informal e cotidiana, e vai além do conflito que envolve interesses e opiniões. Portanto, a deliberação envolve a legitimação da agregação no processo de tomada de decisões, que deve ser compreendido a partir de uma ótica mais próxima da realidade (FARIA, 2012). Sob a perspectiva apresentada, Ferreira (2012, p. 96) conclui que

O sistema deliberativo, portanto, é constituído por discursos e diálogos que ocorrem em arenas formais e informais, onde atores políticos e sociais sejam eles detentores ou não de um mandato eletivo, onde cidadãos engajados ou não e onde os próprios meios de comunicação se envolvem permanentemente num processo contínuo que se retroalimenta a partir de trocas argumentativas.

Assim sendo, a deliberação é um princípio que deve nortear as tomadas de decisões nas organizações, de forma a garantir legitimidade para tal processo. Tal processo, porém, é complexo, como Habermas (1997) ressalta, em que a deliberação pública em sociedades complexas e diversificadas exige cada vez mais “(...) trocas argumentativas formais e informais, intensos debates e discussões, e permanente negociação em torno de possíveis acordos ao longo de todas as fases do processo político que deve culminar com a tomada de decisões” (FERREIRA, 2012, p. 98).

O conceito de deliberação se relaciona diretamente com os objetivos do Cofin, uma vez que tal comitê tem como existe para deliberar sobre diversas questões relativas à administração financeira-orçamentária do estado de Minas Gerais. Nesse sentido, o diálogo, o debate de questões técnicas e políticas é parte integrante do processo decisório no Cofin, de forma a trazer legitimidade para as decisões que são tomadas nessa arena decisória coletiva. O que este estudo se propôs é analisar como acontece o processo deliberativo no interior deste comitê e quais atores estão

presentes. As análises permitiriam anteceder o alcance das deliberações, pois sendo consensuais e envolvendo atores diversos e de diversas organizações da estrutura administrativa do governo do estado, a tendência é que estas encontrem um caminho mais fácil na sua implementação. O contrário pode acontecer se prevalecer as deliberações e decisões tomadas *ad referendum*.

4 O COMITÊ DE ORÇAMENTO E FINANÇAS: TRAJETÓRIA HISTÓRICA, OS ATORES POLÍTICOS E SEUS PROCESSOS DELIBERATIVOS

Esta seção visa apresentar as principais características, processos e funções referentes ao Comitê de Orçamento e Finanças como instância central de governança no governo de Minas Gerais. Essa apresentação está inserida na análise da atuação dessa instância e na identificação do seu papel, tanto o que ela já exerceu e quanto o que ainda exerce na gestão estadual, principalmente em relação ao âmbito financeiro-orçamentário. Além disso, a seção busca identificar os atores políticos e da administração estadual que compõem o Cofin, bem como os processos deliberativos que acontecem nessa instância e analisá-los.

Inicialmente, é apresentada a trajetória histórica desse Comitê, desde sua formação inicial até os moldes no qual se encontra atualmente, analisando os principais marcos normativos que regulamentam essa instância. Em seguida, apresenta-se a estrutura e os processos que caracterizam o Cofin atualmente. Para isso, uma análise documental bem detalhada é feita, a partir da obtenção de informações pertinentes que constam em leis, decretos, ofícios e deliberações que dizem respeito ao Cofin. No tópico seguinte, os atores políticos e seu papel dentro do Cofin são abordados. Por fim, os processos deliberativos no interior do Cofin são analisados, com base em dados quantitativos e outras informações.

A estrutura construída nessa seção, portanto, possibilita uma melhor visualização das diferentes fases no qual o Cofin passou desde sua origem, bem como suas adaptações ao longo da mudança de governo e do contexto fiscal em que Minas Gerais estava inserida. É possível analisar, também, a mudança de formação no que se refere aos integrantes do Comitê, bem como acontece a atuação de cada um dentro desta instância decisória. Além disso, entender como os processos decisórios são estabelecidos é essencial para compreender a importância do Cofin para o Poder Executivo de Minas Gerais, bem como o porquê sua estrutura e funcionamento ocorrem da maneira estabelecida atualmente.

4.1 Histórico das instâncias deliberativas no estado de Minas Gerais e o processo de estruturação do Comitê de Orçamento e Finanças (Cofin)

O Comitê de Orçamento e Finanças (Cofin) foi instaurado no ano de 2016, a partir da publicação do Decreto Estadual 47.609, de 26 de julho de 2019, que dispõe sobre a estrutura e atribuições do Cofin e da Câmara de Coordenação da Ação

Governamental (CCGov), instâncias de governança responsáveis por deliberações do atual governo do estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2019). Antes do Cofin e CCGov, existiram outras instâncias deliberativas na estrutura governamental de Minas Gerais, que exerciam funções semelhantes às do Cofin, como a Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças (CCGPGF) e a Junta de Programação Orçamentária e Financeira (JPOF). Essas instâncias serão apresentadas a seguir, de forma a remontar a trajetória histórica das arenas de decisão coletiva em Minas Gerais desde sua origem até os moldes atuais do Cofin.

4.1.1 A Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças (CCGPGF)

Em 2011, durante o mandato do Governador Antônio Anastasia, o governo mudou a forma de dar atenção para a gestão financeira-orçamentária do estado de Minas Gerais. A mudança se concretizou formalmente por meio da publicação da Lei Delegada Estadual 180, de 20 de janeiro de 2011. Nesta lei, no Capítulo I, intitulado “Da Governança Pública”, a CCGPGF e a JPOF ficaram responsáveis por “ações de coordenação do planejamento e da gestão do Governo do Estado” (MINAS GERAIS, 2011), e são instituídas como

(...) instâncias consultivas e deliberativas das políticas públicas de planejamento, orçamento, gestão e finanças, de forma integrada, com o objetivo de garantir a intersetorialidade, a transversalidade, a integração e a efetividade das ações governamentais (MINAS GERAIS, 2011).

A JPOF era uma instância colegiada que visava dar apoio ao Governador sobre questões relacionadas à política orçamentário-financeira, bem como subsidiar as deliberações sobre sua execução (MINAS GERAIS, 2011). Esta Junta era composta pelo Secretário de Estado Adjunto de Fazenda; pelo Subsecretário do Tesouro Estadual; pelo Subsecretário da Receita Estadual; pelo Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto; pelo Subsecretário de Gestão da Estratégia Governamental e pelo Secretário de Estado Adjunto de Planejamento e Gestão, que a presidia (MINAS GERAIS, 2011).

A princípio, a CCGPGF foi instaurada no ano de 2003, pelo Decreto Estadual 43.145, de 02 de janeiro de 2003, como uma Câmara Temática ligada ao Colegiado de Gestão Governamental. De acordo com o Decreto 43.145/2003, ela tinha como seus objetivos assegurar coerência entre a concepção e a execução das

políticas públicas setoriais; conceber e articular a execução de programas multissetoriais, destinados a regiões ou segmentos populacionais específicos; acompanhar as metas e os resultados dos programas governamentais; identificar restrições e dificuldades para execução dos programas governamentais; e assegurar a interação governamental (Minas Gerais, 2003a).

O Decreto Estadual 43.391, de 18 de junho de 2003, também elencou as seguintes atribuições para esta Câmara:

- I - estabelecer diretrizes para assegurar o planejamento, a coordenação e a gestão efetiva da ação governamental;
- II - estabelecer diretrizes para que a Junta de Programação Orçamentária e Financeira realize os ajustes necessários ao cumprimento das metas fiscais, consoante a Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000;
- III - estabelecer as diretrizes para o planejamento, a coordenação e o acompanhamento das ações de modernização institucional e administrativa;
- V - deliberar sobre assuntos que compõem a agenda desta Câmara;
- VI - estabelecer diretrizes para a gestão da informação governamental, garantindo melhor prestação de serviços na internet e transparência na otimização de processos administrativos na extranet;
- VII - exercer outras atividades correlatas (MINAS GERAIS, 2003b).

Apesar destas atribuições, esta Câmara, por sua vez, passou por revisão através da Lei Delegada Estadual 180/2011 que revisou as suas atribuições e composição. A partir da publicação dessa lei, ela passou a ser formada pelo Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, que a presidia; o Secretário de Estado de Fazenda; o Secretário de Estado de Governo; o Secretário de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais; o Advogado-Geral do Estado; o Controlador-Geral do Estado; e o Diretor-Presidente do Escritório de Prioridades Estratégicas. A CCGPGF passava a atuar na coordenação e integração das decisões estratégicas do governo, além de deliberar sobre atos de gestão que implicassem em ampliação da despesa com a implementação de políticas públicas, principalmente referente a recursos humanos e a alteração da estrutura organizacional da Administração Estadual (MINAS GERAIS, 2011).

Para operacionalizar as deliberações tomadas no âmbito da CCGPGF, existia a sua Secretaria Executiva. Esta tinha como suas ações principais, contando com o apoio das áreas técnicas da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), basicamente a coleta, filtragem e organização das informações relevantes para possibilitar o processo deliberativo dos integrantes da Câmara (MINAS GERAIS,

2014). Martins (2018) descreve bem o papel desta Secretaria Executiva ao ressaltar que

Os pleitos enviados por órgãos de todo o Estado para deliberação da Câmara, relativos à autorização para a realização de despesas em diferentes áreas, eram previamente recebidos pela Secretaria Executiva e pelas áreas técnicas da SEPLAG. Essas estruturas eram responsáveis pela análise das demandas enviadas, de forma a proporcionar um melhor detalhamento e qualificação dos pedidos antes que fossem levados às reuniões. Cabia à Secretaria Executiva organizar e operacionalizar a logística dos encontros, além da responsabilidade de comunicar às entidades e aos órgãos interessados sobre as reuniões, motivo pelo qual ela estava sob responsabilidade da Diretoria Central de Coordenação da Ação Governamental, na Superintendência de Coordenação Geral, subordinada à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto (MARTINS, 2018, p. 77).

A participação nas tomadas de decisões no interior da CCGPGF era garantida a cada integrante o direito a um voto e cabia ao presidente a decisão em caso de empate (MINAS GERAIS, 2011). Quanto ao seu funcionamento, a CCGPGF possuía reuniões que aconteciam mensalmente, cumpridas de forma regular. As decisões eram tomadas a partir da análise dos dados e informações disponibilizadas pela Secretaria Executiva, a partir da discussão interna que acontecia nas reuniões. Todos integrantes davam o seu voto e, a partir disso, a deliberação era alcançada. O mecanismo de tomada de decisão *ad referendum*- “Termo jurídico que designa ato individual, sujeito à aceitação posterior por parte de um colegiado. Não implica a prévia consulta ao colegiado a respeito de decisões ou medidas tomadas “(HOUAISS, 2009) – poderia ser utilizado pelo Presidente da Câmara quando fosse necessário.

Esta Câmara utilizava como mecanismo de deliberação um sistema em que os atores políticos e sociais, a partir de debate e discussão de argumentos, chegavam até uma decisão coletiva. Conforme argumenta Ferreira (2012), a deliberação coletiva ocorre quando grupo de pessoas possuem a oportunidade de apresentar seus posicionamentos, pontos de vista, interesses, demandas, ideias e preferências entre si, por meio de debate e discussão de forma a apresentar argumentos e justificativas para que se chegue em determinada decisão. Diante disso, pode-se afirmar que as decisões no âmbito da CCGPGF aconteciam de forma coletiva e nenhum ator individualmente tinha o poder veto ou soberano sobre as decisões. Elas eram debatidas e chegava-se a um consenso que revela a unidade da Câmara. Tal fato será melhor analisado na subseção 3, em que os processos deliberativos serão destrinchados.

Além disso, a Lei Delegada Estadual 180/2011 estabeleceu o Comitê de Governança Corporativa como instância para subsidiar decisões referentes a “órgãos, entidades, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado, que integram a Administração Pública do Poder Executivo” (MINAS GERAIS, 2011). Este Comitê era uma instância marcada em que as decisões eram tomadas a partir de um suporte técnico e administrativo prestados pela Secretaria de Estado de Fazenda- SEF (MINAS GERAIS, 2011).

Ao analisar o marco legal que regulamentava a CCGPGF em seu exercício como instância deliberativa e consultiva, é possível perceber a abrangência de competências e temáticas abordadas por tal Câmara. Estas envolviam questões como orçamento, pessoal, gestão governamental, convênios, entre outros temas que são relevantes para o exercício do Poder Executivo do governo do estado (MARTINS, 2018). Diante do cenário de agravamento da crise fiscal que se instalava no governo do estado de Minas Gerais, a CCGPGF passou a exercer um importante papel de auxiliar com indicações ao governo para este equilibrar os gastos, bem como melhorar a qualidade dos gastos visando o interesse público. As reuniões desta Câmara aconteciam mensalmente, de maneira regular, para deliberação dos pleitos que eram colocados em pauta.

A CCGPGF e a JPOF cumpriram seu papel até serem extintas por meio do Decreto Estadual 46.804/2015. Contudo, as suas competências foram, em grande medida, absorvidas pela Câmara de Orçamento e Finanças. O funcionamento desta será descrita a seguir, bem como outras instâncias centrais de governança, que foram estruturadas da seguinte forma: o Colegiado de Planejamento e Gestão Estratégica, a Câmara de Orçamento e Finanças e a Câmara de Coordenação de Empresas Estatais. A COF, instância deliberativa que precedeu o Cofin, será melhor analisada na subseção seguinte.

4.1.2 Origem e estruturação da Câmara de Orçamento e Finanças (COF)

No ano de 2015, durante o mandato do Governador Fernando Pimentel, a Lei Delegada Estadual 180/2011 teve sua redação alterada pela Lei Estadual 21.693, de 26 de março de 2015. Esta última definiu a criação de três Instâncias Centrais de Governança: a Câmara de Orçamento e Finanças (COF), o Colegiado de Planejamento e Gestão Estratégica (CPGE) e a Câmara de Coordenação de Empresas Estatais (CCEE), em substituição às instâncias que existiam anteriormente.

A Lei 21.693 não definiu pela extinção expressa das instâncias anteriores - CCGPGF, JPOF e Comitê de Governança Corporativa -, mas as novas arenas assumiram as competências que eram atribuídas às antigas.

Por sua vez, o Decreto Estadual 46.804, de 21 de julho de 2015, que dispõe sobre as Instâncias Centrais de Governança do Governo do Estado de Minas Gerais, apresentou a forma como as novas instâncias criadas iriam absorver as competências das antigas ao estabelecer no artigo 25 que:

- I - as competências do Comitê de Governança Corporativa, e não tratadas neste Decreto, ficam absorvidas pela Câmara de Coordenação de Empresas Estatais;
- II - as competências da Junta de Programação Orçamentária e Financeira, e não tratadas neste Decreto, ficam absorvidas pela Câmara de Orçamento e Finanças;
- III - as competências da Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças, e não tratadas neste Decreto, ficam absorvidas pela Câmara de Orçamento e Finanças (MINAS GERAIS, 2015).

Sendo assim, as funções exercidas pelo Comitê de Governança Corporativa foram absorvidas pela CCEE. Por sua vez, a COF absorveu todas as competências da JPOF e as atribuições da CCGPGF que, pelo Decreto Estadual 46.804/2015, não foram expressamente elencados ao CPGE, também assumiu competências da antiga Câmara. Oliveira (2016, p. 57) destaca que o CPGE assumiu, de fato, poucas competências herdadas da CCGPGF, como aprovação de concursos públicos e questões semelhantes, a disposição de servidores públicos, além das questões que a COF entendia ser necessárias de se submeter à instância superior.

As Instâncias Centrais de Governança do estado de Minas Gerais passaram a ser estruturados em uma nova forma a partir de então, contando com as três instâncias acima citadas. A COF e a CCEE exerciam um papel deliberativo e consultivo e, caso houvesse questões relevantes ao CPGE, poderia submeter a este Colegiado, que, por sua vez, possuía papel estritamente deliberativo (MINAS GERAIS, 2015). À CCEE eram submetidos somente pleitos de empresas públicas e sociedades de economia mista, sendo sua Secretaria Executiva localizada junto à SEF, no qual exerciam papel de apoio nas deliberações. Por outro lado, a COF possuía sua Secretaria Executiva localizada na SEPLAG, onde recebia pleitos referentes à entidades e de órgãos públicos apenas. A CPGE e a COF compartilhavam da mesma Secretaria Executiva (MINAS GERAIS, 2015).

Entretanto, o Decreto 47.077, de 16 de novembro de 2016, revogou o já citado Decreto 46.804/2015, extinguindo o CPGE e o CCEE. Com isso, a COF passou a ser a única instância de governança, exercendo um papel fundamental no que se refere ao controle dos gastos e equilíbrio do orçamento público do estado de Minas Gerais. O Decreto 47.077/2016 define as atribuições da COF, o destaque é que esta instância,

(...) exercerá as ações de coordenação do planejamento e da gestão do Governo, como instância deliberativa das políticas públicas orçamentárias, financeiras e patrimoniais, de forma integrada, com o objetivo de promover a intersectorialidade, a transversalidade, a integração e a efetividade das ações governamentais (MINAS GERAIS, 2016).

Este Decreto estabelece, também, outras competências referentes à COF principalmente o seu apoio ao Governador para a definição de estratégias de governo e diretrizes gerais relacionadas à administração das políticas financeiras, orçamentárias e patrimoniais. Ela passou a ter a responsabilidade de deliberar acerca das seguintes temáticas, de acordo com o artigo terceiro:

I – administração de pessoal;
II – orçamento e finanças;
III – operações de crédito;
IV – parcerias público-privadas (no âmbito do Poder Executivo);
V – obras;
VI – matérias afetas a órgãos, entidades, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado e que sejam dependentes, nos termos do inciso III do art. 2º da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2001. (MINAS GERAIS, 2016)

Além disso, o artigo quarto do Decreto 47.077/2016 traz algumas outras especificações das matérias as quais a COF deve deliberar e descreve e detalha cada uma das temáticas acima apresentadas, como segue abaixo:

a) Atribuições relativas à administração de pessoal:

I - deliberar sobre a política de gestão de pessoas, especialmente relacionada a:

- a) evolução dos gastos com pessoal;
- b) diretrizes de administração de pessoal;
- c) políticas que possam implicar impacto orçamentário-financeiro ao Estado, com destaque para planos de carreira e remuneração;
- d) movimentação e afastamento de servidores;
- e) concursos públicos e contratações temporárias;
- f) políticas de cargos, gratificações e funções;
- g) política de estágio;

h) política geral para a concessão de benefícios. (MINAS GERAIS, 2016)

b) Atribuições relativas a orçamento e finanças:

II - deliberar sobre a política orçamentária, financeira e patrimonial do Estado, especialmente em relação a:

a) definição de diretrizes para:

1. a sustentabilidade fiscal;
 2. a elaboração da proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual, da Proposta de Plano Plurianual de Ação Governamental e suas revisões, do decreto anual de programação orçamentária e financeira, do decreto de encerramento do exercício financeiro e demais instrumentos afetos à matéria;
 3. a realização de despesas relacionadas a temáticas específicas, a serem regulamentadas por meio dos instrumentos previstos no art. 2º;
 4. a realização de despesas com investimentos;
 5. a celebração de convênios de entrada de recursos e instrumentos congêneres, inclusive sobre a concessão de declaração de contrapartida e alterações nos valores aprovados;
 6. a execução de despesas no âmbito da política de frotas do Estado;
- b) alteração das despesas totais previstas no decreto de programação orçamentária e financeira, bem como remanejamentos entre grupos de despesas;

c) gestão patrimonial relativa a cessão de uso de imóveis, doações e outras formas de utilização do patrimônio estatal;

d) autorização para a realização de despesas em regime de adiantamento especial não previstas nos incisos IV e V do art.25 do Decreto nº 37.924, de 16 de maio de 1996, e no art. 32 do Decreto nº 47.045, de 14 de setembro de 2016, ou que excedam os limites ali estabelecidos;

e) autorização para contratação, renovação ou alteração de contratos:

1. de serviços de consultoria;
2. celebrados com a Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais – Prodemge –, ou demais prestadoras de serviços de tecnologia da informação, em observância, quando couber, à manifestação prévia do Comitê Executivo de Tecnologia da Informação e Comunicação do Governo do Estado de Minas Gerais – Cetic;
3. referentes a serviços prestados pela Minas Gerais Administração e Serviços S.A.– MGS – e demais empresas prestadoras de serviços terceirizados de natureza semelhante. (MINAS GERAIS, 2016)

As temáticas relacionadas à administração de pessoal envolviam uma grande quantidade de questões a serem deliberadas. Entre estas destacam a realização de novos Concursos Públicos, nomeação de Concursos realizados, nomeação de pessoas em cargos comissionados, questões relacionadas a estágio, benefícios da carreira e remuneração, entre outras questões. Além dos pleitos de pessoal, os pleitos relacionados a orçamento e finanças envolviam uma grande gama de questões na COF, como descontingenciamento, remanejamento orçamentário,

suplementação orçamentária, aprovação de cota financeira, entre outras questões. Percebe-se, a partir destes incisos do Decreto que regulamento a COF, que esta instância passa a concentrar boa parte das questões que causam grande impacto financeiro-orçamentário para as contas públicas. Outras temáticas eram abordadas na COF, como segue:

c) Atribuições relativas às operações de crédito:

III - deliberar sobre operações de crédito, especialmente em relação a:

- a) contratação e renovação de operações de crédito;
- b) financiamento de inversões financeiras e concessão de garantia fidejussória ou real dos órgãos da administração direta, autarquias e fundações públicas, manifestando-se sobre a sua viabilidade;
- c) autorização para a concessão de contrapartidas às operações de crédito. (MINAS GERAIS, 2016)

d) Atribuições relativas às parcerias público-privadas:

IV - deliberar sobre parcerias público-privadas no âmbito do Poder Executivo, especialmente em relação a:

- a) aprovação de editais e projetos;
- b) aprovação, aditamento e prorrogação de contratos. (MINAS GERAIS, 2016)

e) Atribuições relativas a obras:

V - deliberar sobre obras, especialmente no que se refere ao Plano Geral de Obras – PGO.

Parágrafo único - As despesas e aquisições previstas no plano de trabalho de convênio de entrada de recursos não necessitam de deliberação da COF. (MINAS GERAIS, 2016)

O Decreto 47.077/2016 concentrou grande quantidade de competências e poderes com a COF, como é possível observar. Grande parte das decisões mais importantes do Poder Executivo estadual estava sob responsabilidade desta Câmara. O que atribuiu a ela o poder de ser uma arena decisória coletiva fundamental para administração financeira-orçamentária do estado de Minas Gerais. Destaca-se que os números mostrados pelo governo do estado indicavam que a crise fiscal, naquele momento, se intensificava e tornava o orçamento governamental cada vez mais apertado e exigia o uso mais racional dos recursos públicos e pressionava para o maior controle sobre as decisões dos gastos públicos. Importante ressaltar, também, que as antigas atribuições do Colegiado de Planejamento e Gestão Estratégica (CPGE), da Câmara de Coordenação de Empresas Estatais (CCEE) e do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas do Estado de Minas Gerais (CGP) foram absorvidas pela

COF, que passou a ser a única instância deliberativa do governo (MINAS GERAIS, 2016).

Sendo assim, no contexto descrito, a COF se tornou uma peça indispensável na engrenagem das políticas financeiras e orçamentárias do Poder Executivo de Minas Gerais. Essa instância se tornou a responsável pelas deliberações referentes ao orçamento público e alocação de recursos, de acordo com os pleitos que recebia dos órgãos e entidades que compunham a estrutura orgânica do estado. Martins (2018, p. 82) destaca que a COF era

(...) uma importante instância para dialogar com os instrumentos orçamentários previstos na legislação. Isso ocorre porque é a COF quem aprova, por exemplo, limites orçamentários. Assim, todos os órgãos precisam seguir aqueles limites estabelecidos por ela, de maneira que, em caso de necessidade, esses devem pleitear mais recursos para determinadas atividades. Mais uma vez, a COF é a instância que coordena ou controla, em certa medida, o orçamento dos órgãos e que, além de seguir as regras, leis e decisões previamente colocadas, prescreve e viabiliza a provisão de bens e serviços.

O artigo sexto do Decreto 47.077/2016 definia a composição da Câmara de Orçamento e Finanças. Este dispositivo estabelecia que ela deveria ser composta por quatro membros permanentes, sendo o Secretário de Estado de Governo, o Secretário de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais, o Secretário de Estado de Planejamento e Gestão e o Secretário de Estado de Fazenda. Além destes, poderiam participar, também, das reuniões os integrantes da assessoria da COF, que eram o Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto, Superintendente Central de Coordenação Geral e o Superintendente Central de Planejamento e Programação Orçamentária. Além destes últimos, poderia ter assento nas reuniões os representantes dos Comitês Executivos e representantes de órgãos e entidades, quando necessário (MINAS GERAIS, 2016).

Os parágrafos segundo e terceiro do referido artigo estabeleciam, também, que a presidência da COF seria exercida de forma alternada entre os membros permanentes. E definia também a duração dos mandatos dos presidentes. Neste caso, ele teria duração de seis meses, admitindo-se mais uma recondução. Além disso, os parágrafos quarto e quinto explicitavam a frequência das reuniões ordinária desta Câmara. Estas aconteceriam quinzenalmente e, caso houvesse necessidade, poderiam ser realizadas reuniões extraordinárias e temáticas caso fossem convocadas pelo Presidente ou solicitadas por seus membros permanentes (MINAS GERAIS, 2016).

A COF, nos moldes que foram estruturados em 2016, cumpriu o seu papel até o ano de 2019, quando, por meio do Decreto Estadual 47.609, de 26 de julho de 2019, foi instaurado o Comitê de Orçamento e Finanças (Cofin), além da criação da Câmara de Coordenação da Ação Governamental (CCGov). Estas duas novas instâncias de governança passaram a ser as responsáveis pelas deliberações relativas às políticas financeira-orçamentárias do estado de Minas Gerais a partir de então. A legislação e estruturação do Cofin serão melhor analisadas na subseção seguinte.

4.1.3 Comitê de Orçamento e Finanças (Cofin): legislação e estrutura atual da instância central de governança

O ano de 2019 marcou o início de uma nova gestão para o governo do estado de Minas. O novo governo se propunha uma gestão diferente e oposta a que terminou o seu mandato em 2018. Ela se mostrou favorável a reforma da administração pública estadual e a adoção de instrumentos e técnicas da nova gestão pública, pois se apresentava como um governo mais liberal, ou neoliberal. Inicialmente, foram propostas algumas mudanças na estrutura governamental, inclusive no que se refere às instâncias de governança política do Poder Executivo mineiro. Nessa perspectiva, importante enfatizar que a Lei 23.304, de 30 de maio de 2019, dispôs sobre a estrutura orgânica do Poder Executivo, além de outras providências (MINAS GERAIS, 2019a).

No capítulo II da referida Lei, intitulado “Dos mecanismos e das Instâncias de Governança”, em seu artigo sétimo, são apresentadas as instâncias de governança que compõem a estrutura administrativa, a saber: o Escritório de Ações Prioritárias; a Câmara de Coordenação da Ação Governamental (CCGov); o Comitê de Orçamento e Finanças (Cofin); Comitê de Coordenação e Governança de Estatais – CCGE (MINAS GERAIS, 2019a). O parágrafo primeiro do artigo sétimo estabelece, também, que as instâncias citadas “têm como competência assessorar o Governador nas decisões estratégicas voltadas para a gestão governamental e para a formulação e a execução das políticas públicas” (MINAS GERAIS, 2019a).

Com a promulgação da Lei 23.304/2019, o Comitê de Orçamento e Finanças surge como instância deliberativa e assume um papel semelhante ao desempenhado pela antiga COF. O Decreto Estadual 47.609, de 26 de julho de 2019 revogou o já citado Decreto 47.077, de 16 de novembro de 2016, que regulamentava

a COF como instância de governança central do estado de Minas Gerais. Nesse sentido, o Decreto 47.609/2019 é o marco normativo que estabelece as atribuições do Cofin e da CCGov. Ele estabelece o seu papel e verifica-se a sua importância fundamental na definição de diretrizes e tomada de decisão relativa à política orçamentária-financeira do governo atual.

E, mais uma vez, a justificativa para um comitê que centraliza as definições quanto as dimensões orçamentárias do governo está no alegado contexto de crise fiscal da administração pública estadual. A institucionalização do Cofin e CCGov, como instâncias de governança, está no artigo primeiro deste Decreto de 2019. Ele dispõe sobre o papel central destas instâncias, ao afirmarem que elas

(...) exercerão a coordenação do planejamento e da gestão governamental como instâncias deliberativas das políticas de governo, em observância às diretrizes do Governador, com o objetivo de promover a intersetorialidade, transversalidade, integração e efetividade das políticas públicas e ações do Estado (MINAS GERAIS, 2019b).

O Decreto assegura que essas instâncias possuem funções centrais e de destaque na condução das políticas governamentais. Especificamente, o Cofin se relaciona estritamente ao controle dos gastos públicos, visando o equilíbrio orçamentário. O capítulo II do Decreto 47.609/2019, em seu artigo segundo, estabelece que o Cofin deve prestar apoio ao Governador na condução orçamentária, financeira, de gestão e de pessoal, em observância às diretrizes do Chefe do Poder Executivo, no que tange às temáticas que se seguem:

I – orçamento e finanças;
II – operações de crédito;
III – administração de pessoal;
IV – parcerias público-privadas;
V – termos de parcerias e contratos de gestão;
VI – políticas centrais de governo, sob demanda dos titulares das pastas responsáveis pelas matérias;
VII – políticas ou projetos estratégicos, que acarretem em impacto orçamentário e financeiro para o Estado (MINAS GERAIS, 2019b).

Ao comparar as competências atribuídas ao Cofin com às da antiga COF, percebe-se uma grande semelhança entre as temáticas abordadas por ambas. Verifica-se, portanto, que o Cofin absorveu as atribuições referentes à COF. O artigo dez, do Decreto 47.609/2019, ao estabelecer que “ficam absorvidas pelo Cofin e pela CCGov as competências da Câmara de Orçamento e Finanças – COF –, nos termos deste decreto”, confirma a semelhança de atribuições entre as duas instâncias de governança (MINAS GERAIS, 2019b).

Importante ressaltar o que consta no inciso sétimo do referido artigo, ele define que o Cofin deve deliberar sobre as políticas e projetos que causem impacto orçamentário e financeiro para as contas públicas estaduais. Nesse sentido, entende-se que este Comitê passa a ser responsável pela deliberação de mais questões que envolvem o orçamento e finanças públicas no estado de Minas Gerais, no sentido de trazer uma organização da tomada de decisão quanto à execução e priorização de despesas.

O artigo quarto do Decreto 47.609/2019 traz, ainda, mais algumas especificações das matérias nas quais o Cofin tem a competência de deliberar, descrevendo cada temática acima apresentada, como segue abaixo:

a) Orçamento e finanças:

I – deliberar sobre a política orçamentária e financeira do Estado, especialmente em relação à:

a) definição de diretrizes para:

1 – sustentabilidade fiscal e qualidade do gasto;

2 – elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI –, das propostas da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual, do Plano Plurianual de Ação Governamental e suas revisões, do decreto anual de programação orçamentária e financeira, do decreto de encerramento do exercício financeiro e demais instrumentos e normatizações afetos à matéria;

3 – realização de despesas com investimentos;

b) celebração de novos convênios de entrada de recursos e instrumentos congêneres, emissão de declaração de contrapartida e alterações nos valores aprovados no Planos de Trabalho;

c) liberação de recursos para pagamento de glosas de despesas relativas à execução de convênios de entrada e instrumentos congêneres;

d) restabelecimento de restos a pagar não processados;

e) alterações orçamentárias, especialmente em relação a:

1 – ampliação das despesas totais previstas no decreto de programação orçamentária e financeira;

2 – remanejamentos entre grupos de despesas;

f) autorização para a realização de despesas em regime de adiantamento especial não previstas nos incisos IV e V do art. 25 do Decreto nº 37.924, de 16 de maio de 1996, e no art. 32 do Decreto nº 47.045, de 14 de setembro de 2016, ou que excedam os limites neles estabelecidos;

g) autorização para realização de despesas relativas a contratos de aquisição de bens e serviços, cujos objetos serão regulamentados posteriormente pelo Cofin (MINAS GERAIS, 2019b).

b) operações de crédito:

II – deliberar sobre operações de crédito, especialmente em relação:

- a) a contratação e renovação de operações de crédito;
- b) a financiamento de inversões financeiras e concessão de garantia fidejussória ou real dos órgãos da Administração direta, autarquias e fundações públicas, manifestando-se sobre a sua viabilidade;
- c) a autorização para a concessão de contrapartidas às operações de crédito (MINAS GERAIS, 2019b).

c) administração de pessoal:

III – deliberar sobre a política de gestão de pessoas, especialmente relacionada à:

a) definição de diretrizes para:

1 – controle da evolução dos gastos com pessoal e políticas que possam implicar impacto orçamentário-financeiro ao Estado, com destaque para planos de carreira e remuneração;

2 – administração de pessoal;

b) movimentação e afastamento de servidores;

c) concursos públicos, contratações temporárias, outras formas de provimento de cargos públicos e alteração de jornada de trabalho;

d) cargos comissionados, gratificações e funções gratificadas;

e) política de estágios;

f) concessão de direitos, vantagens e benefícios (MINAS GERAIS, 2019b).

Assim como ocorreu na COF, no atual Cofin as temáticas relacionadas à administração de pessoal envolvem um grande número de questões, como realização de novos Concursos Públicos, nomeação de Concursos realizados, nomeação de pessoas em cargos comissionados, questões relacionadas a estágio, benefícios da carreira e remuneração, entre outras questões. Além dos pleitos de pessoal, os pleitos relacionados a orçamento e finanças correspondem a uma grande gama de questões, como descontingenciamento, remanejamento orçamentário, suplementação orçamentária, aprovação de cota financeira, entre outras questões. Percebe-se que o Cofin, como ocorreu na COF, concentra boa parte das questões que causam grande impacto financeiro-orçamentário para as contas públicas do estado. Outras temáticas são abordadas no Cofin, como segue:

d) parcerias público-privadas:

IV – deliberar sobre o impacto orçamentário e financeiro decorrente de parcerias público-privadas, no âmbito do Poder Executivo, no que se refere a:

a) editais e projetos;

b) novos contratos, aditamentos e prorrogação de contratos (MINAS GERAIS, 2019b).

e) contratos de gestão, termos de parcerias, políticas e projetos centrais do governo:

- V – deliberar sobre contratos de gestão e termos de parcerias, no que se refere à celebração de novos instrumentos e aditamentos;
- VI – definir diretrizes para políticas centrais de governo, sob demanda dos titulares das pastas responsáveis pelas matérias, em observância às diretrizes do Governador (MINAS GERAIS, 2019b).

A legislação atual do Cofin atribui uma grande quantidade de questões que devem ser deliberadas por esta instância. O que não difere muito das outras instâncias que foram substituídas por estas. Com tantas atribuições, a gestão das políticas financeiro-orçamentárias do Poder Executivo do governo do estado continua bastante centralizada. O argumento continua sendo a necessidade de melhorar a qualidade do gasto público no estado de Minas Gerais.

A legislação também definiu a composição do Cofin. Neste sentido, este Comitê passou a ser formado pelo Secretário-Geral, que o preside; o Secretário de Estado de Fazenda; o Secretário de Estado de Governo; e o Secretário de Estado de Planejamento e Gestão. Importante enfatizar que essa formação foi estabelecida a partir do Decreto 47.903, de 31 de março de 2020, que alterou o texto original do Decreto 47.690/2019, incluindo o Secretário-Geral como novo integrante do Cofin, além de torná-lo o Presidente no lugar do Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, fato que trouxe impactos no que se refere aos processos deliberativos, que serão melhor analisados nas seções subsequentes.

Quanto a organização e as formas de deliberação do Cofin, o Decreto 47.609/2019 ressalta, ainda, que os seus integrantes não podem indicar representantes ou suplentes para participar das reuniões em seu lugar. Neste caso, a participação está garantida somente aos membros titulares. Quanto as deliberações, há uma tendência pela busca da unidade nas decisões através do consenso. O parágrafo segundo do artigo terceiro do referido Decreto descreve bem o processo de tomada de decisão no interior desta instância, “nos casos em que não houver consenso quanto às deliberações do Cofin, cada membro terá direito a um voto” (MINAS GERAIS, 2019b). Ainda de acordo com este artigo, no parágrafo terceiro, quando houver empate nas votações, cabe ao Presidente o voto de qualidade, ou seja, o voto de desempate (MINAS GERAIS, 2019b).

No que se refere às reuniões do Cofin, o parágrafo quarto do artigo terceiro do Decreto 47.609/2019 dispõe que as reuniões ordinárias do Comitê acontecerão a cada quinze dias, preferencialmente. Reuniões extraordinárias, temáticas e eletrônicas podem ser convocadas pelo Presidente ou solicitadas por qualquer um

dos membros do Cofin. Além disso, os representantes dos órgãos e entidades podem ser convidados para as reuniões, quando se fizer necessário, mas estes não possuem direito a voto (MINAS GERAIS, 2019b). Ao Presidente do Cofin compete, também, deliberar por si só, as chamadas decisões *ad referendum*, como trata o artigo doze do Decreto 47.609/2019. Ele descreve esta competência da seguinte forma, “as demandas submetidas à análise do Cofin poderão ser objeto de autorização *ad referendum* do Presidente, estendida esta atribuição ao Secretário de Estado de Fazenda em caso de ausência do Presidente” (MINAS GERAIS, 2019b).

Assim como as Instâncias Centrais de Governança anteriores, o Cofin possui uma Secretaria Executiva, cujo objetivo é prestar “suporte técnico, logístico e operacional” de forma a possibilitar a realização das reuniões com as informações que são necessárias para as deliberações. Nesse sentido, o Capítulo IV do Decreto 47.609/2019 determina que as atribuições da Secretaria Executiva são:

- I – receber e analisar as demandas submetidas ao Cofin e à CCGov;
 - II – solicitar informações complementares aos órgãos e entidades demandantes, quando necessário;
 - III – consolidar dados, informações, manifestações técnicas e jurídicas, a fim de subsidiar as deliberações;
 - IV – organizar e acompanhar as reuniões;
 - V – consolidar e transcrever as deliberações decorrentes das reuniões;
 - VI – elaborar e encaminhar as atas para validação e assinatura pelos membros;
 - VII – comunicar as deliberações da CCGov e do Cofin;
 - VIII – viabilizar mecanismos para divulgação das diretrizes e normatizações expedidas pelo Cofin e pela CCGov
- Parágrafo único – A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão prestará apoio técnico, logístico e operacional ao Cofin e à CCGov, por intermédio da Secretaria Executiva, nos termos do inciso I do art. 45 da Lei nº 23.304, de 2019 (MINAS GERAIS, 2019b).

A Secretaria Executiva, como é possível observar, é o setor responsável por oferecer suporte administrativo aos membros do Cofin. Além disso, ela é a responsável em promover a interlocução entre o Comitê e os demais órgãos e entidades que compõem a estrutura orgânica estadual. A Secretaria tem como função, também, receber os pleitos dos órgãos e entidades, além de enviar as respostas, por meio Ofício Cofin, contendo as decisões e diretrizes deliberadas pelo Cofin. Cabe a esta Secretaria reunir as informações e manifestações das áreas técnicas e estabelecer, assim, a pauta das reuniões, de forma a possibilitar a deliberação por parte dos membros do Comitê.

Pode-se relacionar a forma de funcionamento do Cofin, que conta com o apoio da Secretaria Executiva, com o modelo burocrático proposto por Weber (1982) e a relação entre políticos e burocratas, uma vez que o processo deliberativo dessa instância pressupõe a tomada de decisões a partir de critérios técnicos e políticos. De um lado, tem-se a Secretaria Executiva, responsável pela parte operacional, bem como as áreas técnicas que emitem pareceres para subsidiar as deliberações. Nestes casos, esses setores atuam como a burocracia, visto que auxiliam o Comitê no processo decisório com as informações essenciais para tal, além de contribuírem para a implementação das diretrizes que são estabelecidas pelo Cofin. Em relação ao grupo político relacionado à estrutura do Cofin, os atores políticos integrantes do Comitê são responsáveis pela interlocução política entre os órgãos e entidades demandantes, além de serem responsáveis por estabelecer diretrizes, estratégias e deliberações no que tange às questões orçamentárias e financeiras. O argumento do governo para tal centralização é o contexto de desequilíbrio fiscal e que este controle aconteça sem prejudicar as relações políticas estabelecidas no governo.

Além disso, de acordo com o marco normativo que o regulamenta, o Cofin é uma instância de em que é possível a deliberação coletiva, se aproximando do conceito de democracia deliberativa, uma vez que, no processo decisório das pautas que são levadas às reuniões, cada membro permanente do Cofin possui o direito ao voto, levando-se em consideração seus argumentos, opiniões e posicionamentos em um ambiente de debate. O Cofin, diante de suas atribuições e competências expressa na legislação que regulamenta o seu funcionamento, constitui-se como uma arena de deliberação coletiva. O seu objetivo principal é auxiliar na gestão financeira-orçamentária do estado de Minas Gerais, diante da alegada restrição fiscal que marca a administração atual. Nessa perspectiva, os atores políticos envolvidos nesse processo são centrais na estrutura administrativa do governo do estado e, por isso, espera-se que as deliberações ocorram equilibrando os aspectos técnicos e políticos. Estas questões serão melhor abordadas na seção seguinte.

4.2 O COFIN, SEUS ATORES E SUAS REPRESENTAÇÕES

Para a compreensão do Comitê de Orçamento e Finanças e do seu funcionamento, faz-se necessário analisar os seus principais atores e como estes estão envolvidos no processo de deliberação política que é característico do Cofin.

Além disso, será estabelecido um paralelo comparativo com as antigas instâncias deliberativas que antecederam o Cofin, no que se refere aos seus atores e suas respectivas atuações.

Para a compreensão do funcionamento e da composição do Cofin, é preciso primeiro retomar o funcionamento e composição da CCGPGF. Esta antiga instância deliberativa era composta pelo Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, que era o seu Presidente; o Secretário de Estado de Fazenda; o Secretário de Estado de Governo; o Secretário de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais; o Advogado-Geral do Estado; o Controlador-Geral do Estado; e o Diretor-Presidente do Escritório de Prioridades Estratégicas. Essa Câmara, portanto, possuía, ao todo, sete integrantes que detinham o direito ao voto nos processos deliberativos que se aplicavam a esta instância (MINAS GERAIS, 2011).

A COF, por sua vez, era composta pelo Secretário de Estado de Governo, o Secretário de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais, o Secretário de Estado de Planejamento e Gestão e o Secretário de Estado de Fazenda. Estes quatro eram os membros permanentes que detinham o direito ao voto e que deliberavam sobre as questões atinentes a esta Câmara. Para assessorar as reuniões, quando necessário, poderiam participar o Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto, Superintendente Central de Coordenação Geral e o Superintendente Central de Planejamento e Programação Orçamentária, mas não possuíam o direito ao voto. A participação destes era apenas para esclarecer dúvidas e assessorar as decisões a serem tomadas na COF (MINAS GERAIS, 2016). Este desenho da sua estrutura e do seu processo de tomar decisões, aproxima esta agência do que Ferreira (2012) chama de espaço de deliberação pública. Além de reforçar o espaço de decisão democrática para aumentar a capacidade das decisões alcançarem as diversas agências e órgãos do governo do estado.

A Presidência da COF era rotativa, isto é, a cada seis meses um membro permanente assumiria como Presidente da COF (MINAS GERAIS, 2016), o que trazia dificuldades para a atuação da Secretaria Executiva, além de dificultar a organização da COF como instância deliberativa. Nesse aspecto, o Entrevistado 2 ressalta que

Essas instâncias de governança sempre tem uma questão de poder grande, quem está ali tomando a decisão. Isso reflete muito no fato de que tinha grupos diferentes no mesmo governo e, em algum momento, levaram isso para o Governador, de que o poder não poderia ser centrado no Secretário de Planejamento. Para a Secretaria Executiva

era difícil ter um chefe diferente, um Presidente da COF diferente, porque se entendia a lógica do Presidente e daí seis meses depois era trocado (Entrevistado 2, jun. 2020).

Com a mudança no governo do estado de Minas Gerais e a proposta de reformulação das instâncias de governança, o Cofin, a princípio, passou a ser composto pelo Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, que o presidia. Além deste, fazia parte ainda deste comitê, o Secretário de Estado de Governo e o Secretário de estado de Fazenda. De acordo com o Decreto Estadual 47.609/2019, estes últimos três membros permanentes detinham o direito ao voto para deliberação. Ao Presidente cabia o voto de qualidade, ou seja, em caso de impasses e indefinições, ele dava o voto que validaria as decisões do Cofin. Esta agência praticamente manteve o mesmo desenho da COF quanto aos seus processos decisórios, o que permite afirmar que ela configura um espaço de deliberação pública conforme a caracterização de Ferreira (2012).

O Decreto Estadual 47.903/2020, porém, alterou o texto original do Decreto 47.609/2019 e incluiu o Secretário-Geral como novo integrante do Cofin. Este último tornou-se o presidente no lugar do secretário de estado de Planejamento e Gestão. A atual configuração do Comitê, portanto, conta com quatro integrantes permanentes. De acordo com o Entrevistado 2, essa formação se deu, pois

Eles quiseram pegar o que eles chamam de núcleo duro do governo, que são os Secretários das pastas centrais, que definem as políticas centrais de governo. Então, tem as Secretarias que estão na ponta, fazendo as políticas públicas na ponta, mas as Secretarias que definem as políticas centrais, que têm que estar muito alinhadas com as diretrizes do Governador, é quem participam dessa instância (Entrevistado 2, jun. 2020).

Nesse sentido, importante destacar que a Secretaria-Geral é responsável por prestar assistência direta ao Governador no desempenho de suas atribuições. Dentre suas competências, destaca-se “a coordenação da agenda institucional do Governador; a coordenação do alinhamento institucional à estratégia governamental; o assessoramento técnico e administrativo ao Governador para instrução e análise de matérias de interesse” (MINAS GERAIS, 2019a), dentre outras. Por isso, a entrada do Secretário-geral como integrante do Cofin foi fundamental para o funcionamento da instância no que se refere ao seu papel de arena decisória coletiva, como destaca-se na fala do Entrevistado 2, que se segue abaixo:

De acordo com a fala do Secretário-Geral, o Governador queria uma instância em que esses integrantes do núcleo duro estivessem muito

bem alinhados e a Secretaria-Geral, na visão do Governador, é a Secretaria que tem esse papel, de integrar as demais Secretarias, para ter uma intersectorialização e uma interface entre as políticas e as demandas, e até como o governo vai responder isso para a sociedade. A SEGOV faz esse papel para fora, conversa com a Assembleia, com outros poderes, do governo para fora e a Secretaria-Geral do governo para dentro. Então eles têm um papel muito próximo ao Governador e fazem essa interface com as demais Secretarias (Entrevistado 2, jun. 2020).

Para o governo, esta formação assegura um relativo equilíbrio entre os aspectos técnicos e os aspectos políticos no interior do Cofin. Pois, segundo os técnicos do governo, o Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, juntamente com o Secretário de Estado de Fazenda são os responsáveis e apresentam maior preocupação com o orçamento limitado e o contexto de crise fiscal no qual o estado de Minas Gerais se encontra, segundo afirmativa do governo do estado. Por sua vez, o Secretário-Geral e o Secretário de Governo exercem um papel de interlocução entre os órgãos e entidades do Poder Executivo, bem como os demais Poderes e instituições. Estes últimos tem a tarefa de buscar o bem-estar político dentro da instância, o que se reflete na tomada de decisões. Esta percepção é compartilhada pelos técnicos governo e fica clara nas entrevistas. Ainda sobre o papel dos integrantes do Cofin, o Entrevistado 1 destaca que

O atual Secretário de Governo tem se interessado mais e participado mais das reuniões do Cofin. O Secretário-Geral, até por ser o novo Presidente, é quem está meio que direcionando mais a pauta, puxando um pouco mais as decisões, talvez, coisa que o Secretário de Fazenda fazia antes e ainda compartilha isso com o Presidente do Cofin, pelo problema financeiro talvez ser o problema principal do estado (Entrevistado 1, jun. 2020).

A CCGPGF, diferente da COF e do Cofin, possuía uma quantidade maior de membros, incluindo a Advocacia-Geral do Estado (AGE) e a Controladoria-Geral do Estado (CGE), que, também, são partes integrantes do núcleo estratégico do governo. Esses dois órgãos, porém, não fazem parte da formação atual do Cofin, visto que é necessária uma agilidade na tomada de decisões, fato que seria dificultado com a entrada de mais atores no processo deliberativo, como o Entrevistado 2 ressalta:

Quando se tem uma instância que vai olhar tudo, quanto mais atores nessa instância, mais difícil de se tomar uma decisão, porque vai ter uma discussão que vai se prolongar mais, cada um vai ter uma opinião. No viés do Advogado-Geral, ele vai ter sempre que avaliar juridicamente, emitir parecer. Isso funcionava muito bem na CCGPGF e na JPOF, porque as decisões que tinham que ser rápidas, tempestivas, que eram de orçamento, elas estavam na JPOF. As outras decisões poderiam ter mais discussões, verificar mais

informações. Quando coloca tudo na mesma instância, como aconteceu com a COF, e ali tem vários assuntos que precisam de agilidade, eu entendo que com CGE, AGE, não conseguiríamos sair do lugar (Entrevistado 2, jun. 2020).

À luz da literatura, porém, a argumentação que se refere ao custo decisório e a defesa da agilidade na tomada de decisão sempre esteve presente no debate proposto pelos defensores da democracia mínima e da abordagem da Nova Gestão Pública. Argumenta-se que tal fato torna a gestão mais burocrática e impede o governo de ser mais eficiente e racional no gasto público. Entretanto, esse argumento vai no sentido contrário ao que fora previsto na terceira geração das reformas do Estado previsto pela PSO, como destaca Abrucio (1998). Esta terceira geração defende instâncias de deliberações mais participativas e ampliadas como parte de gestão pública mais cidadã (ABRÚCIO, 1998). O Cofin, nesse sentido, concentra as decisões nas mãos de menos atores, divergindo da ideia de uma maior participação defendida pela onda reformista do PSO.

Portanto, para o Executivo estadual, a composição do atual Cofin visa buscar um alinhamento entre as pastas estratégicas do governo. Este alinhamento pretende abarcar os atores principais que serão os representantes das áreas que estão diretamente envolvidas com o planejamento, gestão e administração financeira-orçamentária. Assim, segundo o governo, esta organização, além de incluir os aspectos políticos que são característicos dessa instância deliberativa, busca garantir ao processo decisório a eficiência e agilidade. Tal fato é enfatizado pelo Entrevistado 2 ao enfatizar o que se segue:

Nós teríamos que ter uma agilidade maior e, para isso, pegaram Planejamento e Fazenda, para ver questão de viabilidade, se consegue implementar, se tem dinheiro e orçamento, e a SEGOV vai olhar para fora, quais impactos políticos disso na imprensa, se o Deputado X vai falar isso, se é da base, se não é, e para dentro, agora com a entrada do Secretário-Geral, se isso de fato é prioridade do Governador, já que está bem alinhado com o Governador (Entrevistado 2, jun. 2020).

Como abordado na seção anterior e enfatizado pelos entrevistados, o Cofin enquanto instância deliberativa adquiriu relevância para o governo ao exercer um papel central na definição de diretrizes financeiras-orçamentárias. Além do seu papel de tomar decisões aprovando ou negando os diversos pleitos, assumiu uma grande quantidade de temáticas a serem deliberadas pelo Comitê e, por isso, tornou as decisões do governo mais centralizadas. Por ser uma instância técnica, mas também

política, seria de bom termo que os representantes que integram esse Comitê equilibrem ambos aspectos. Entretanto, por outro lado, o argumento do equilíbrio e a defesa de uma racionalidade fiscal frente a crise do governo do estado de Minas Gerais poderia justificar a forte centralização em detrimento de espaços mais democráticos de deliberação coletiva.

Apesar desta ponderação, o Cofin parece se apresentar como uma instância em que seus integrantes vão representar os interesses dos demais órgãos e entidades que compõem a estrutura orgânica estadual. De acordo com Moura (2009), representar diz respeito à atuação dos atores em prol dos interesses de quem representam. Por sua vez, Pitkin (1967) bem destaca que representação é “agir no lugar de”. O Cofin e seus membros atuam no sentido de tomar decisões a respeito dos interesses dos órgãos e entidades que demandam os pleitos à esta instância. Ou seja, é o Cofin que define os rumos nos quais o orçamento público será levado, fato que não acontecia anteriormente, quando não havia a severa restrição fiscal que é tão presente atualmente, segundo argumenta o governo estadual. O Cofin foi criada para priorizar as despesas de acordo com os interesses dos seus representados e segundo as condições fiscais do governo do estado. Esta era também uma das atribuições da antiga COF, como destaca o Entrevistado 3:

No início, não se tinha uma coisa tão clara do que queria que fosse a COF. Eles sabiam que queriam uma instância para decidir coisas grandes dos órgãos, porque antes não tinha uma instância para ele fazerem o pedido, que centralizasse os pedidos de diferentes temáticas, para eles decidirem as coisas como um todo, era meio que se você quisesse algo de orçamento, você pedia direto na área orçamentária da SEPLAG e fazia, você queria a parte de objeto, você pedia na parte que mexia com Frotas na época e olhava direto. O que motivou a criação da COF foi que pela primeira vez aconteceu uma restrição de receita e de orçamento. Antes era muito tranquilo, sempre tinha orçamento, então não tinha que ficar pedindo as coisas, priorizando despesas (Entrevistado 3, jun. 2020).

Portanto, a flexibilização que os órgãos e entidades detinham para destinar recursos de acordo com suas necessidades, suas determinações legais e seus interesses foi substituída pela centralização da tomada de decisões por parte dos membros do Cofin. O argumento é o fato de que o orçamento é muito restrito e está sujeito a contingenciamentos e cortes. Portanto, cabe, assim, aos integrantes deste Comitê representar os interesses das demais partes no processo deliberativo, levando em consideração os aspectos técnicos referentes a possibilidade de execução de

acordo com o orçamento, além dos impactos políticos que as decisões podem trazer dentro e fora do governo. Nesse sentido, o Entrevistado 1 destaca que:

Em questão de formação do Cofin, ele é bem equilibrado. Eu acho que o peso técnico para a parte orçamentária e financeira que a SEPLAG e SEF dão é um contraponto bom com SEGOV para a parte política, e, nesse caso, atualmente com SEGOV e Secretaria-Geral. Por isso, o equilíbrio dos membros é bom nesse sentido (Entrevistado 1, jun. 2020).

A forma de representação que se dá no Cofin se aproxima da perspectiva substantiva de representação que Pitkin (1967) destaca em sua obra. A preocupação, neste caso, é com o que o representante faz e de que forma como ele atua, sendo que, para a autora, os representantes têm o papel de fazer o que for melhor para seus representados. Pitkin (1967) argumenta, ainda, que esses representantes devem agir com responsividade em relação aos desejos dos representados, mas não devem se restringir a esses anseios.

No que tange a este contexto, a preocupação dos órgãos e entidades que enviam seus pleitos para deliberação do Cofin se relaciona à forma como os membros que compõem essa instância vão atuar no processo deliberativo para garantir que as demandas sejam incorporadas ao orçamento estadual e sejam atendidas. Para tal, é natural que os representantes de seus pleitos tenham peso político e consiga apoio junto aos demais integrantes do Cofin. Entretanto, diante das possibilidades de que demandas e reivindicações de determinadas áreas e secretarias sejam preteridas, é importante que este Comitê aparenta uma decisão coletiva e consensual e se submeta aos interesses do governo para a lógica de bom funcionamento da instância e mostra que há legitimidade à atuação dos atores políticos e técnicos no seu interior. A fala do entrevistado 2 é bastante elucidativa de que o argumento técnico justifica as escolhas políticas do governo. A ideia de controle de gasto é justificada pela necessidade de ajuste fiscal e se sobrepõe a necessidade da população expressa nos pleitos.

O Secretário-Geral muitas vezes fala com o órgão que queria suplementação orçamentária: 'olha, a gente não tem dinheiro, mas essa política o Governador quer que aconteça, então de tudo que você faz, isso não pode ser cortado', ele já vem com esse alinhamento com o Governador. Embora tenha esse viés um pouco político, você olha para fora e para dentro, isso trouxe um aspecto mais técnico para as questões, dando esse equilíbrio técnico e político para as decisões. Eu acho isso importante, porque o Cofin tem que olhar para fora mesmo e avaliar o que é de interesse, sendo importante os aspectos técnicos e políticos (Entrevistado 2, jun. 2020).

Como é possível observar, portanto, o Cofin é uma instância de deliberação coletiva em que a representação se faz presente. Há um esforço dos membros do governo em legitimar a sua existência com o argumento de que os integrantes de tal Comitê atuam levando-se em consideração aspectos técnicos. É comum verificar nos argumentos dos entrevistados que são atores estratégicos na estrutura da administração pública do governo do estado que os cortes e seleção dos gastos estão relacionados ao planejamento financeiro-orçamentário do estado, marcado por um contexto de contingenciamento de despesas. Há a tentativa de mostrar que os aspectos técnicos estão além dos aspectos políticos. E mostrar, também, que estes últimos são intrínsecos ao setor público, estão de acordo com os interesses dos órgãos e entidades. Porém, o Cofin analisa o impacto que as decisões tomadas podem causar nas partes representadas, além do impacto que pode ser gerado a partir da veiculação por parte dos meios de imprensa. Os atores que fazem parte do processo deliberativo do Cofin, nesse caso, visam adequar as requisições enviadas pelos órgãos e entidades à disponibilidade financeira-orçamentária do estado, o que para os membros do governo seria uma escolha técnica e não política.

Isto posto, analisar o processo deliberativo que ocorre no interior do Cofin é importante para entender de que forma as decisões são tomadas, as características dessas decisões e a forma como se garante legitimidade às decisões em uma arena decisória coletiva. Essas análises serão melhor desenvolvidas na seção seguinte.

4.3 OS PROCESSOS DELIBERATIVOS NO INTERIOR DO COMITÊ DE ORÇAMENTO E FINANÇAS (COFIN)

Na administração pública do governo do estado de Minas Gerais, principalmente, na sua estrutura decisória, é possível afirmar que o Cofin é a sua instância deliberativa de governança política mais importante. Este lugar de destaque é explicado pelo fato de que ele concentra as decisões estratégicas referentes à administração financeira e orçamentária estadual. E, segundo os membros do governo, ele procura priorizar as despesas governamentais de acordo com seu impacto político e financeiro, além de sua relevância. Como já demonstrou neste estudo nas seções anteriores, outras instâncias, como a CCGPGF, a JPOF, o CPGE e a COF, exerceram papéis semelhantes ao Cofin no que se refere à deliberação quanto aos pleitos enviados para essas arenas decisórias. Porém, o estudo

pormenorizado das formas como essas decisões eram tomadas mostram que há diferenças entre essas instâncias citadas com o passar do tempo.

Esta seção, portanto, procura analisar a forma como ocorriam os processos deliberativos nestas arenas e procura estabelecer um paralelo comparativo entre a CCGPGF, a COF e o atual Cofin quanto às questões que são deliberadas. E procura apresentar, também, como são realizadas as deliberações dos pleitos enviados para análise dessas instâncias decisórias.

A Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças (CCGPGF), criada em 2003 e que manteve seu funcionamento até a criação da Câmara de Orçamento e Finanças (COF), adquiriu importância como instância no que se refere às deliberações financeiro-orçamentárias do Estado. Tal Câmara, diferentemente das demais, funcionava em um período considerado pelo governo como estável em relação às contas públicas. Por conta disso, as temáticas abordadas por essa instância eram reduzidas a questões consideradas mais pontuais e estratégicas, como aborda o Entrevistado 3:

Antes tinha essa instância central, mas era muito diferente, porque ela era mais para fazer os acertos do orçamento, alguma coisa ou outra que tivesse fora e precisava analisar, mas como não tinha restrição orçamentária, não precisava desse tanto de pedido igual a gente tem hoje, não existia isso. O órgão meio que fazia o que ele queria dentro daquilo que estava mais ou menos estabelecido na LOA, não tinha esse contingenciamento pesado na LOA igual funciona hoje. A CCGPGF definia muito diretrizes também e coisas que fugia da normalidade, antes tinha uma flexibilidade maior dos órgãos até porque tinha mais orçamento (Entrevistado 3, jun. 2020).

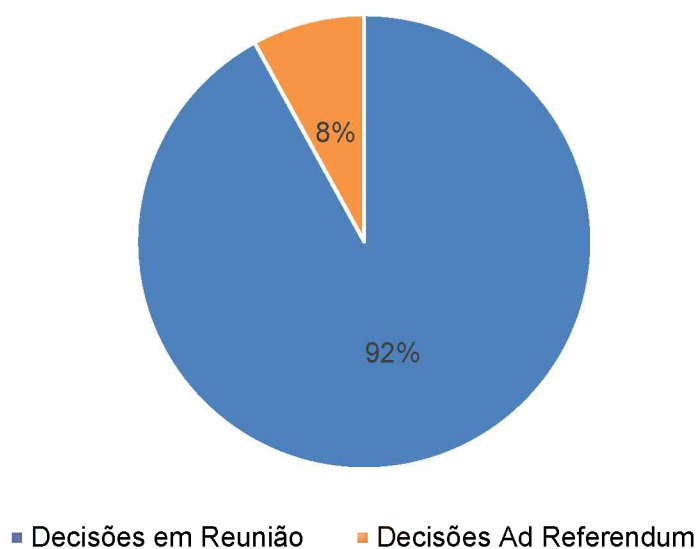
Em sua essência, a CCGPGF analisava questões mais abrangentes, geralmente relacionadas a gestão, questões de pessoal, orçamento, convênios, entre outros (MINAS GERAIS, 2011). Sobre tal atuação, OLIVEIRA (2016, p. 52) ressalta que, no período de 2011 a 2014,

Uma das principais atribuições da Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças era sua responsabilidade no controle e na qualidade do gasto em prol do interesse público, principalmente em tempos de crise. Ela foi fundamental na discussão e deliberação de medidas de controle de gasto ao longo do tempo, com atuação estratégica em cenários de restrição fiscal. Diversos atos administrativos passaram a ser analisados e deliberados diretamente pela Câmara, tais como autorização para despesas com viagens, desbloqueio de cargos, restrição de contratação de consultorias e despesas com capacitação.

Nas seções anteriores destacou-se que a CCGPGF era composta por sete integrantes. Os seus membros eram o Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, quem a presidia; Secretário de Estado de Fazenda; Secretário de Estado de Governo; Secretário de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais; Advogado-Geral do Estado; Controlador-Geral do Estado; e Diretor-Presidente do Escritório de Prioridades Estratégicas (MINAS GERAIS, 2011). O Presidente da Câmara, por sua vez, possuía poder para tomar decisões fora das reuniões colegiadas, as chamadas decisões *ad referendum*, que, de acordo com a sua definição é um “termo jurídico que designa ato individual, sujeito à aceitação posterior por parte de um colegiado. Não implica a prévia consulta ao colegiado a respeito de decisões ou medidas tomadas” (HOUAISS, 2009).

No que tange à CCGPGF e seus processos deliberativos, a grande maioria das deliberações eram feitas nas reuniões com todos os membros. Os dados revelam que poucas questões eram decididas *ad referendum*, como é possível observar pelo gráfico abaixo:

Gráfico 1- Decisões tomadas pela CCGPGF no período 2011-2014



Fonte: Secretaria Executiva Central do Cofin e da CCGov- Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Elaboração própria.

Os dados apurados na pesquisa mostram que na CCGPGF o processo decisório é marcado pela deliberação coletiva entre os integrantes desta Câmara. O que revela uma tendência de decisões debatidas e consensuais indo contra àquelas

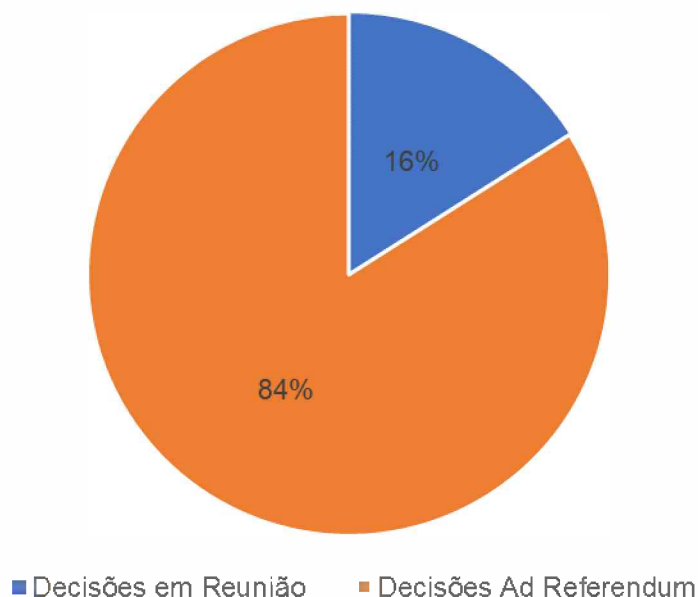
tomadas de forma centralizadas nas mãos de uma única pessoa, característica que se relaciona às decisões feitas *ad referendum*. Ao contrário disso, a grande maioria das questões eram levadas para a tomada de decisão em reunião.

A outra instância que substituiu a CCGPGF foi a Câmara de Orçamento e Finanças (COF). Esta, por sua vez, foi criada a partir de 2015 para prestar apoio ao Governador nas deliberações referentes à política financeira-orçamentário, em um período enfatizado pelo governo como de intensa restrição fiscal. Por isso, como apresentado na seção 4.1, a COF absorveu em suas competências uma grande quantidade de temáticas que deveriam ser discutidas e deliberadas coletivamente por essa instância. Portanto, o objetivo inicial da COF era trazer uma organização do processo decisório no estado, de forma a priorizar despesas, uma vez que o estado alegava um contexto de receita restrita.

A COF, como este estudo já destacou, possuía a seguinte composição: o Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, que a presidia; Secretário de Estado de Fazenda; Secretário de Estado Adjunto de Planejamento e Gestão; Secretário de Estado Adjunto de Fazenda (MINAS GERAIS, 2015). A Presidência da COF era rotativa, isto é, a cada seis meses um dos integrantes se tornava o Presidente da Câmara. Porém, de acordo com o Decreto Estadual 46.804/2015, o Secretário de Planejamento e Gestão é quem possuía o poder de tomar decisões *ad referendum* quando necessário (MINAS GERAIS, 2015).

Por ser uma instância de deliberação colegiada, em que todos os membros possuíam o direito ao voto, os pleitos deveriam ser enviados para que pudessem ser analisados, discutidos e decididos nas reuniões da COF. Tais decisões coletivas, em tese, seriam subsidiadas pelas áreas técnicas, emitiam manifestações a partir de estudos e outras informações mais técnicas referentes aos pleitos. De acordo com os dados sobre os processos deliberativos que se desenvolveram no interior da COF, entretanto, percebe-se que grande parte das decisões foram tomadas *ad referendum*, ou seja, foram tomadas de forma centralizadas pelo Secretário de Planejamento e Gestão. O gráfico a seguir mostra que o percentual de decisões tomadas *ad referendum* superaram em muito àquelas tomadas de maneira colegiada pelos membros da COF.

Gráfico 2- Decisões tomadas pela COF no período 2015-2018



Fonte: Secretaria Executiva Central do Cofin e da CCGov- Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Elaboração própria.

Diferente da lógica de tomada de decisões que funcionava na CCGPGF, as deliberações da COF não eram, em sua maioria, coletivas, contrariando o objetivo de criação da instância como arena decisória coletiva. A respeito desse fato, o Entrevistado 2 relata que:

Na medida que o Secretário de Planejamento anterior trazia tudo para ele e tomava as decisões sozinho *ad referendum*, por mais que a decisão posteriormente tenha que ser referendada, a gente sabe que era uma decisão personificada ali, era tomada na pessoa dele. Então era muito mais difícil ter respaldo do Governador e dos demais Secretários, porque ele trazia tudo para ele e, ao mesmo tempo, não tinha uma discussão na COF, não tinha discussão nem com a área técnica, não era com os Secretários e com a área técnica também não, porque a gente não sentava e passava pleito a pleito com ele. O Secretário de Planejamento pegava a planilha impressa e decidia sozinho na sala dele, então não tinha nem a discussão com a instância nem com a área técnica, nem com a gente (Secretaria Executiva) nem como quem fez a manifestação, que era servidor dele, ele podia chamar direto a pessoa e verificar tudo, mas não tinha essa discussão (Entrevistado 2, jun. 2020).

Portanto, as informações contidas nos documentos e nas falas dos entrevistados que estavam diretamente ligados a COF, mostram que a discussão dos pleitos para o processo de deliberação não acontecia junto aos demais membros desta Câmara. Isto acontecia porque o antigo Secretário de Planejamento e Gestão tomava decisões em nome da Câmara, o que era uma prerrogativa sua, segundo a

documentação, e justificada em nome da preocupação com os problemas fiscais do governo do estado. Ele também não tomava decisões em conjunto com a área técnica, apesar de utilizar os estudos produzidos por diversas agências para subsidiar o processo decisório, pois muitas vezes, as áreas ditas técnicas do estado apresentavam soluções que conflitavam com as propostas políticas defendidas pelo governo do estado e do secretário de planejamento. Toda essa situação criou um desconforto por parte das áreas técnicas, que emitiam pareceres que, em sua maioria, não eram levados em consideração, como bem enfatiza o Entrevistado 2:

Eu acho que era muito ruim, porque as decisões muitas vezes eram tomadas desfavoravelmente, em contrário à manifestação da área técnica. Isso acontece algumas vezes, mas a decisão não tinha a qualificação necessária, pra gente como técnico não tinha retorno, muitas vezes a gente ficava sem entender qual que era a decisão, o porquê ele tomou aquela decisão. Tinha parecer jurídico desfavorável, tinha parecer da área técnica desfavorável e a gente não tinha a menor noção, então pra área técnica era muito desmotivante, porque a gente tava colhendo uma série de informações e a gente pensava que não tava servindo de nada. Então, desse jeito, a COF não tinha o melhor formato não, com essa centralização de decisão (Entrevistado 2, jun. 2020).

Contudo, não se pode perder de vista que não há critério técnico que seja neutro frente aos problemas econômicos, sociais e políticos. As escolhas dos chamados técnicos são movidas por concepções de mundo e por escolhas políticas. Os técnicos têm lado nas disputas travadas na sociedade e suas análises expressam as suas escolhas (BORGES, 2007). Portanto, estas diferenças podem acontecer quando o agente político discorda das análises dos técnicos do governo. Assim, uma situação ideal aconteceria quando houvesse equilíbrio entre os aspectos técnicos e políticos. Entretanto, como já abordado na seção anterior, este equilíbrio não era tão claro no interior da COF. Talvez este seria um dos fatores que teria motivado a centralização através das constantes decisões *ad referendum*. Estas diferenças quanto aos dados do cenário econômico e das divergências políticas entre os membros do governo e os técnicos do estado explicariam, em grande medida, as reclamações, como a do Entrevistado 2, quanto ao preterimento dos decisores em relação as informações “técnicas” ofertadas por eles.

Os argumentos dos entrevistados e os dados de decisões induzem a conclusão de que a COF como instância deliberativa coletiva, composta por quatro membros das áreas estratégicas da Administração estadual, não funcionava da forma que lhe era proposta. A predominância de processos de deliberação centralizados em

contraposição à deliberação coletiva que deveria ser a regra e o negligenciamento dos dados ofertados pelos técnicos do governo, reforçaria esta consideração. Entretanto, a pesquisa que motivou este estudo não conseguiu apurar se havia outras fontes de dados ou informações que orientaram as decisões *ad referendum* e nem avaliou se elas estavam coerentes com cenário econômico e político do estado de Minas Gerais no momento.

Uma outra consideração que emerge das entrevistas é falta de legitimidade para as tomadas de decisões *ad referendum* da COF. A legitimidade desta Câmara é questionada pelo Entrevistado 1 ao afirmar que,

Eu acho que ter a maioria das decisões sendo *ad referendum* tira sim legitimidade e qualidade das decisões, porque o governo cria essa instância pra tomar as decisões com os Secretários das pastas principais do Governo e a maioria das decisões era tomada por uma única pessoa, que era o Secretário de Planejamento. Então isso não faz muito sentido com o propósito no qual a COF foi criada, já que as decisões eram centralizadas, individuais e não tinha uma discussão coletiva como deveria ser (Entrevistado 1, jun. 2020).

Apesar de ser quase consensual na literatura que processos decisórios coletivos aumenta a legitimidade das decisões, das instâncias decisórias e aumenta a capacidade de governança das autoridades políticas. Entretanto, foge aos objetivos deste estudo analisar se as decisões da COF foram implementadas ou sofreram rejeição por parte dos implementadores. Uma evidência que se extrai das falas dos entrevistados é a divergência entre a área técnica e a política da administração estadual. A primeira acessada por concurso e com formação mais próxima da nova gestão pública e a segunda, eleita por um partido de esquerda, com posicionamentos em defesa do Estado, da burocracia e das políticas públicas de caráter universal e, também, direcionadas a redução da pobreza e desigualdades. Esta divergência poderia explicar, em parte, a escolha do secretário de planejamento e gestão pelas decisões *ad referendum*, sacrificando as decisões coletivas.

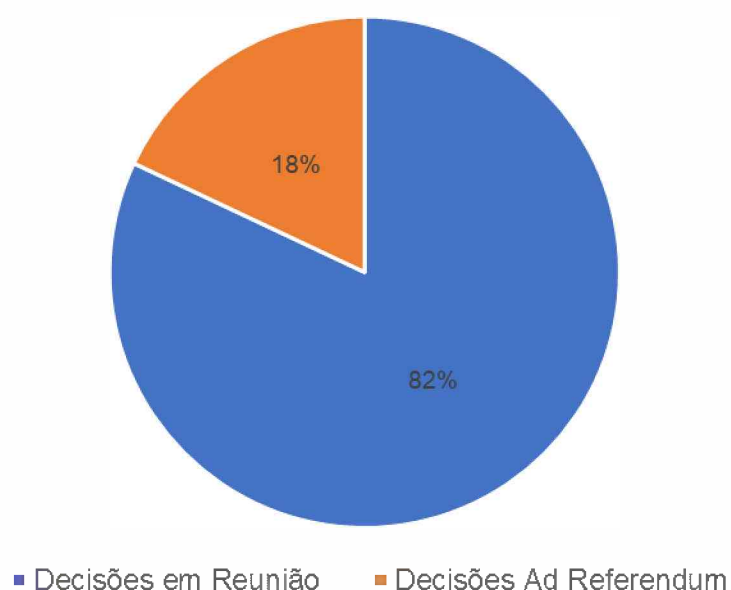
Com a mudança de governo em 2019, o Comitê de Orçamento e Finanças é criado e passa a absorver as competências da antiga COF. Este Comitê passou a ser, portanto, a nova instância de governança do estado de Minas Gerais. E se tornou a instância responsável pela tomada de decisões de questões fundamentais sobre o orçamento público mineiro, em um contexto ainda definido pelo governo como uma crise fiscal e marcado por uma restrição da receita pública. Como abordado nas

seções anteriores, a grande quantidade de temáticas que deveriam ser abordadas pela COF foi mantida sob a responsabilidade do Cofin.

Este Comitê atualmente é composto por quatro membros permanentes, sendo o Secretário-Geral, que o preside; o Secretário de Planejamento e Gestão; o Secretário de Fazenda; e o Secretário de Governo. Todos esses membros possuem direito ao voto e o Presidente do Cofin detém o poder de tomar decisões *ad referendum* quando necessário (MINAS GERAIS, 2019b).

A lógica do processo decisório do Cofin se assemelha ao da COF, isto é, os pleitos são enviados pelos órgãos e entidades para a contemplação por parte do Cofin e, com base nas informações reunidas pela Secretaria Executiva, bem como as manifestações das áreas técnicas, os integrantes do Cofin devem discutir e tomar as decisões. Diferentemente do que ocorria na COF, as decisões do Cofin, em maior parte, são tomadas em reunião, resgatando a característica marcante da antiga CCGPGF, como é possível observar no gráfico que se segue:

Gráfico 3- Decisões tomadas pelo Cofin no período 2019-2020



Fonte: Secretaria Executiva Central do Cofin e da CCGov- Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Elaboração própria.

Sendo assim, a grande quantidade de pleitos enviados para deliberação do Cofin é discutida e decidida em reunião colegiada, que conta com a participação dos integrantes deste Comitê, bem como das áreas técnicas que também participam da reunião para subsidiar a discussão. O mecanismo de tomada de decisão *ad*

referendum ainda é válido e utilizado, porém, o processo deliberativo do Cofin se difere da COF, uma vez que a deliberação coletiva é predominante. O Entrevistado 3 argumenta que a predominância de decisões consensuais se deve ao perfil do novo Presidente do Cofin e o fato de ele não estar diretamente ligado à SEPLAG,

O novo Presidente do Cofin (Secretário-Geral) é mais rigoroso com as informações, ele gosta de ver e decidir as coisas com mais informações, com os pleitos mais qualificados, até por ser uma pessoa nova na Presidência. Agora a gente tem muito mais decisões em reunião do que tinha antes. Isso acontece até porque é uma pessoa de fora da SEPLAG. Às vezes ela vai preferir levar as coisas pra decidir com o próprio Secretário de Planejamento também, pra entender melhor o que está sendo colocado. Pra ele que está de fora é mais complexo, ele não está inserido no meio que fez a análise (SEPLAG), então ele vai absorver aquilo, entender, formar uma opinião e vai levar pra discutir com o Secretário de Planejamento, discutir com o Secretário de Fazenda a questão financeira, e aí costuma a tender pra ser esse lado mais da reunião (Entrevistado 3, jun. 2020).

Entretanto, é preciso considerar que tanto no período de funcionamento da CCGPGF quanto na atual COFIN, os governos as quais elas estão ligadas defendem reformas do Estado e da administração pública e estão de acordo com o pensamento e as propostas da nova gestão pública. O que não aconteceu durante o período de vigência do Cofin. Por esta razão, infere-se que há maior proximidade entre o setor político e a área técnica e, em certa medida, diminui as tensões e permite que as decisões sejam coletivas.

Assim, observa-se funcionamento distintos entre a COF, a CCGPGF e o Cofin. Nestas duas últimas verificou-se que as discussões ocorriam e ocorrem envolvendo outros integrantes e atores, isto é, para a tomada de decisão, leva-se em consideração as manifestações emitidas pelas áreas técnicas para subsidiar as deliberações. Assim, para os entrevistados, as decisões tomadas pelo Cofin buscam inserir mais os aspectos técnicos, equilibrando com as questões políticas inerentes à administração pública. Nesse sentido, o Entrevistado 2 enfatiza que:

Eu acho que uma das virtudes do Cofin é ser uma instância que a maior parte das decisões são técnicas. Isso é confortável enquanto cidadão e servidor público, porque como servidores a gente sente nosso trabalho valorizado, quando eles olham e querem informações técnicas pra tomar as decisões. Isso é importante pra todas as áreas envolvidas. E como cidadão também, sabendo que meu dinheiro, as políticas, as decisões são tomadas, em grande parte, de acordo com aspectos técnicos. A gente melhorou essa questão das decisões ficarem mais técnicas e a gente está sabendo lidar melhor com essa situação fiscal, porque a gente continua numa situação crítica, talvez

até pior que antes, mas a gente está conseguindo fazer escolhas críticas e sensíveis (Entrevistado 2, jun. 2020).

Os argumentos do Entrevistado 2 revelam que os setores técnicos concebem seus conhecimentos pautados em neutralidade e serviços a sociedade e aos servidores públicos. E reforçam considerações muito presentes nos estudos que defendem ajustes fiscais e reformas de caráter gerencial, ou seja, a neutralidade dos argumentos técnicos e a necessidade do ajuste nas contas públicas (PIRES; GOMIDE, 2014). Entretanto, não foi objeto deste estudo analisar os conteúdos das decisões da CCGPGF, da COF e do Cofin para verificar em que medida elas tinham o caráter de expandir as políticas públicas e melhorar as condições de vida dos servidores. Ou, em um sentido contrário, se tinham o caráter de reduzir benefícios, melhorias salariais e de condições de vida dos servidores públicos e da população em geral em nome do controle dos gastos públicos e da responsabilidade fiscal. Por isso, não é possível afirmar se as decisões mais ou menos colegiadas são sustentadas pela afinidade entre o corpo técnico e o político. Porém, há a coincidência de que as duas arenas em que ocorreram o maior número de decisões colegiadas e com aporte dos técnicos das secretarias estaduais acontecerem em gestões políticas claramente voltadas para a reforma do Estado e da diminuição deste ente na estrutura econômica, social e política de Minas Gerais. Lembrando que o argumento fiscal tem sido utilizado repetidamente para reduzir as políticas públicas e a participação do Estado na economia.

Por sua vez, os dados revelam que as decisões tomadas *ad referendum* no atual Cofin geralmente se referem a questões menos complexas, que possuem um menor impacto político e orçamentário, além de pleitos que precisam ser resolvidos com maior urgência. Uma inovação implementada no processo deliberativo do Comitê é o fato de que, para diminuir a pauta de reunião que é tão grande, há uma reunião prévia, que ocorre antes da sua reunião com todos os integrantes, que visa deliberar, também, sobre pleitos mais simples, de forma a diminuir a quantidade de pleitos a serem discutidos na reunião e otimizar o tempo de discussão. Sobre isso, o Entrevistado 3 explica o seguinte:

Agora utilizam desse artifício que é o *ad referendum* pra já resolver as coisas mais tranquilas e sentar mesmo pra discutir com mais calma aquilo que eles consideram mais complexo e tudo mais. E hoje o movimento é um pouco diferente, porque no início tava indo tudo pra reunião, tava ficando muito poluído, e agora tem uma reunião prévia que resolve mais coisas, ou seja, você vai ver que o Presidente do

Cofin junto com o Secretário de Planejamento já vão tentando limitar um pouco a reunião pra que eles realmente levem para a reunião coletiva o que eles considerem que faça diferença, ou algo que precisa de uma decisão colegiada, que precisa de uma discussão mais profunda. Acaba que muitas decisões têm sido tomadas nas reuniões prévias, o que é diferente de antes, em que a maioria das decisões eram *ad referendum*. Agora há uma discussão em que a parte técnica está presente, então eles criaram uma forma de ter uma reunião prévia, uma coisa anterior, pra decidir o que fosse mais tranquilo e para ter uma deliberação mais técnica (Entrevistado 3, jun. 2020).

Um dos aspectos importantes a ser considerado quando se examina as instâncias de deliberação coletiva é quem decide a pauta ou a agenda das discussões (PALOTTI; MACHADO, 2014). Isso diz respeito ao que é prioridade e que deverá ser debatido durante as seções destes espaços de deliberação. Especificamente no caso do Cofin, a escolha do que é um tema simples ou não, envolve uma escolha política mais que técnica, ou política sob o argumento de que é uma escolha técnica. Ao mesmo tempo esta forma de decidir concentra nas mãos de poucos atores o poder de definir as agendas do governo. Além de ser uma quase definição *ad referendum* da agenda governamental para enfrentamento da sua alegada crise fiscal do governo de Minas Gerais. O que pode retirar de arenas mais amplas e participativas as decisões mais relevantes e os atores mais interessados que são impactados pelas decisões governamentais oriundas do Cofin.

De acordo os dados e informações ressaltadas pelos entrevistados, pode-se observar que o processo decisório no interior das três instâncias buscava inserir a deliberação coletiva como característica principal dessas arenas decisórias. Tais instâncias foram criadas para que as questões pudessem ser discutidas, analisadas e decididas de forma conjunta, como pressupõe a deliberação pública, ressaltada por Habermas (1997) como “ato intersubjetivo de comunicação e argumentação” com o objetivo de alcançar o consenso em torno de soluções para problemas coletivos. Além disso, Ferreira (2012) argumenta, ainda, que a deliberação como ato de discussão coletiva garante maior legitimidade às decisões que são tomadas.

Na prática, entretanto, a CCGPGF, a COF e o Cofin muito se diferem quanto ao funcionamento do processo deliberativo. Enquanto a CCGPGF era uma instância que deliberava sobre questões mais pontuais, com um número menor de temáticas abordadas, a COF e o Cofin absorveram uma grande quantidade de assuntos a serem decididos, passando a organizar a estrutura decisória em uma arena coletiva. Na CCGPGF e no atual Cofin, as decisões são, em grande maioria,

tomadas em reunião, enquanto na COF a maior parte das decisões foi tomada pelo Secretário de Planejamento e Gestão de forma *ad referendum*, contrariando a lógica de arena decisória coletiva.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo se propôs analisar os processos deliberativos nas instâncias centrais de governança do poder executivo do governo de Minas Gerais. Para isso, apresentou como seu problema de pesquisa, como se estruturam as representações e se desenvolvem os processos deliberativos no âmbito do Comitê de Orçamento e Finanças (Cofin) com vistas a governança política do governo de Minas Gerais? A partir daí apresentou como seu objetivo geral, analisar de que forma se dão os processos decisórios no interior do Cofin, no que se refere à governança política no Estado de Minas Gerais e à institucionalização das arenas decisórias coletivas. E os específicos foram, identificar a trajetória histórica das instâncias de governança no governo do estado de Minas Gerais; descrever a legislação que regulamenta o Cofin, bem como seu desenho legal; analisar a prática de governança na qual o Cofin tem exercido atualmente; caracterizar as representações e o modelo institucional de governança; e compreender o processo deliberativo no interior do Cofin.

As Instâncias Centrais de Governança do Poder Executivo de Minas Gerais têm se transformado em arenas decisórias importantes para o governo mineiro nos últimos anos. Nestas duas últimas décadas, as queixas quanto a situação fiscal do estado têm sido recorrentes e a restrição de receitas públicas para financiar as políticas públicas estaduais tem se tornado uma reclamação constante no governo. Por este motivo, os argumentos em favor da necessidade cada vez maior de contingenciamento das despesas, bem como a priorização do que será executado têm sido utilizados para justificar cortes orçamentários e para a centralização de decisões no âmbito das agências centrais do Executivo mineiro. As instâncias de governança política vêm exercendo um papel fundamental no sentido de dar apoio ao governo na administração financeira-orçamentária.

Assim, para a melhor compreensão do objeto de estudo deste trabalho, as Instâncias de Governança, buscou-se, inicialmente, rever os conceitos de Burocracia, Reforma do Estado, Governança, Representação e Deliberação. Além disso, caracterizou-se o cenário da gestão no Estado de Minas Gerais a partir de 2003, desde a criação das instâncias iniciais como a JPOF e a CCGPGF, até a criação do Cofin em 2019.

Em relação aos aspectos teóricos, destacou-se o modelo burocrático teorizado por Max Weber (1982) e já bastante discutido e caracterizado pela literatura

sobre administração pública. Contudo, utilizou-se os estudos de Rosanvallon (2009), Secchi (2009) e Carneiro e Menicucci (2011) para discutir as características da burocracia weberiana e suas implicações. Neste sentido, os referidos autores apresentam como principais características da burocracia a formalidade, hierarquia, previsibilidade, impessoalidade e centralização. Estas características servem como referência para identificar em que medida a administração estadual de Minas Gerais está próximo ou não deste modelo.

Ainda sobre o referencial teórico utilizado, merece destaque o estudo de Wilson (2005). Ele identifica e apresenta a dualidade entre política e administração. Nesta dualidade, segundo o autor, os políticos são responsáveis pela tomada de decisão e os burocratas responsáveis por fazer acontecer aquilo que foi deliberado pelos atores políticos.

No que se refere às características da chamada Nova Gestão Pública, destaca-se os estudos produzidos por autores como Aragão (1997), Abrucio (1997) e Carneiro e Menicucci (2011). Tais autores discutiram as características de cada uma das três ondas reformistas, o gerencialismo puro, o consumerismo e o *Public Service Orientation* (PSO). Estas ondas possuíam como um dos seus aspectos comuns a defesa da descentralização administrativa e a introdução de formas de atuação do setor público apropriadas do setor privado. Quanto ao conceito de governança, por sua vez, ressalta-se as definições de Diniz (1996), Santos (2001), referências nesse assunto, além da discussão proposta por Araújo (2002) sobre esta temática.

Outros conceitos importantes apresentados ao longo deste estudo foram a representação e a deliberação. No que se refere à representação, destaca-se o trabalho de Pitkin (1967) e sua teorização acerca dos tipos de representação e suas características, em que analisa a obra de autores como John Stuart Mill e Thomas Hobbes. Em relação à deliberação, importante ressaltar as contribuições de Habermas (1989), Gutmann e Thompson (2004) e a discussão proposta por Ferreira (2012) sobre essa temática. Esses autores destacam que a deliberação confere ao processo de tomada de decisões mais legitimidade, principalmente no que se refere ao processo decisório coletivo. Todos os autores utilizados ao longo do trabalho foram fundamentais para entender a lógica das Instâncias de Governança do Governo de Minas Gerais, sobretudo o Cofin, arena decisória coletiva atual.

Para realização das análises das arenas decisórias no interior do governo do estado de Minas Gerais, primeiramente, apresentou-se a sua trajetória histórica

até chegar no modelo atual. Ao longo desta trajetória destacou-se as suas principais características, competências, composição, relacionando ao contexto em que estavam inseridas quando foram criadas. A Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças era a instância de governança política criada em 2011 e que perdurou até o início de 2015. Em seguida, com a mudança de Governo, surge a COF como arena deliberativa principal e que exerceu seu papel até o início de 2019. Neste ano, mais uma vez o Governo foi trocado, e o Cofin assume as funções deliberativas herdadas da antiga COF. As análises identificaram a mudança nos objetivos, na composição e nas deliberações entre as três instâncias citadas nos seus respectivos tempos e demandas. Ela identificou também a forma de atuação dos atores e como se desenvolveu o processo deliberativo no interior da CCGPGF e COF e como se encontra atualmente no Cofin.

A CCGPGF, com a Lei Delegada 180/2011, passou a atuar na coordenação e integração das decisões estratégicas do governo, além de deliberar sobre atos de gestão que implicassem em ampliação da despesa com a implementação de políticas públicas, principalmente referente a recursos humanos e a alteração da estrutura organizacional da Administração Estadual (MINAS GERAIS, 2011). Era composta pelo Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, que a presidia; o Secretário de Estado de Fazenda; o Secretário de Estado de Governo; o Secretário de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais; o Advogado-Geral do Estado; o Controlador-Geral do Estado; e o Diretor-Presidente do Escritório de Prioridades Estratégicas (MINAS GERAIS, 2011).

A COF, instância criada em 2015, exercia ações de coordenação do planejamento e da gestão do Governo, com função de deliberar sobre políticas públicas orçamentárias, financeiras e patrimoniais do estado (MINAS GERAIS, 2016). Era formada pelo o Secretário de Estado de Governo, o Secretário de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais, o Secretário de Estado de Planejamento e Gestão e o Secretário de Estado de Fazenda. Possuía presidência rotativa entre esses quatro membros permanentes, que assumiam o posto a cada seis meses (MINAS GERAIS, 2016).

Por sua vez, o Cofin, criado em 2019, assume as atribuições da antiga COF, tendo papel fundamental na definição de diretrizes e tomada de decisão relativa à política orçamentária-financeira do governo atual. Este Comitê é composto pelo Secretário-Geral, que o preside; o Secretário de Estado de Fazenda; o Secretário de

Estado de Governo; e o Secretário de Estado de Planejamento e Gestão (MINAS GERAIS, 2019b).

Ao analisar os dados e informações, pode-se concluir que a CCGPGF, enquanto foi vigente, cumpria seu papel como instância de deliberação coletiva, pelo fato de que as decisões eram partilhadas entre todos os membros que a compunha. É possível observar tal fato, uma vez o uso do instrumento *ad referendum* aconteceu em apenas 8% de suas decisões entre 2011 e 2015. Configura-se, também, como instância de governança, uma vez que mobilizava e coordenava os diversos atores membros para a tomada de decisão estratégica em prol do governo.

Ao substituir o modelo de governança anterior, a proposta da COF era ser a principal instância deliberativa do Governo, em um contexto marcado pela restrição fiscal, conforme defendia o Poder Executivo. A ideia principal era a que a COF deveria ser uma arena decisória coletiva. Na prática, porém, esse arranjo funcionou de forma distinta. O maior número de decisões *ad referendum* pelo Secretário de Planejamento, 84% delas, comprova que este instrumento foi utilizado em larga medida. O que poderia representar uma centralização nas deliberações nesta agência. E poderia se afirmar, também, que tal instância não cumpriu bem o papel de ser uma instância de deliberação coletiva. Contudo, apesar de reconhecer que as decisões ficaram mais concentradas com predomínio de decisões *ad referendum*, isso não significa violação dos princípios democráticos. Isso revela apenas a escolha por parte dos gestores no momento. E as razões desta escolha precisam ser melhor estudadas. Contudo, a literatura permite afirmar que deliberações coletivas ampliam a sua legitimidade e melhora o caminho para a implementação das decisões. Mais uma vez, como não se analisou a implementação das deliberações, não foi possível dizer em que nível elas foram implementadas.

Mesmo que as suas decisões não tenham sido predominantemente coletivas, não se pode deixar de reconhecer a COF uma instância de representação, negociação e decisão da situação fiscal dos órgãos e entidades governo do estado de Minas Gerais. As suas afetavam, em alguma medida, os recursos financeiros para a implementação de algumas políticas públicas e atividades dos órgãos e entidades. Esta câmara procurava, em suas decisões, direcionar para que as despesas estaduais fossem orientadas por princípios da eficiência e do maior alcance dos recursos públicos estaduais.

O Comitê de Orçamento e Finanças, criado em 2019, absorveu as competências da antiga COF, passando ser a principal instância deliberativa do Governo de Minas Gerais. A justificativa para seu funcionamento, segundo o governo, continuou a ser o alegado contexto da crise fiscal. Diferente do funcionamento da COF, no Cofin a maior parte das decisões foram tomadas em reunião (84%), enquanto apenas 16% das decisões de dão por meio do mecanismo *ad referendum*. Tal fato indica que o Cofin utilizou mais das deliberações coletivas. Ao que parece as decisões foram compartilhadas entre todos os membros integrantes. Porém, estas decisões coletivas podem ser só aparente, uma vez que a agenda com os temas da reunião do Cofin, que é muito importante em uma arena coletiva, é definida pelo seu presidente e pelo Secretário de Planejamento, o que pode ser considerado uma centralização também e torna apenas aparente a decisão tida como coletiva (PALOTTI; MACHADO, 2014).

Além disso, diferente do que acontecia na COF, segundo os entrevistados que são todos “técnicos” da SEPLAG, há um equilíbrio entre aspectos técnicos e políticos nas decisões do Cofin. Para eles, isso acontece pelo fato de que as manifestações das áreas técnicas são consideradas, subsidiando a tomada de decisão, além de se levar em conta as consequências políticas das decisões tomadas. Contudo, a literatura mostra que não há neutralidade nas áreas técnicas, pois estes atores têm interesses próprios, mesmo que seja uma burocracia próximo do tipo ideal weberiano (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). E as entrevistas mostraram que o corpo técnico que assessora o Cofin tem extensa afinidade com a preocupação fiscal, o que poderia ser motivo dos decisores da COF recorrer a outras agências para obter dados para orientar e definir as suas decisões. Porém, este estudo não conseguiu apurar a razão maior deste distanciamento entre os setores “políticos” e “técnicos” da COF.

Importante ressaltar que, com o passar do tempo, mais temáticas foram absorvidas por essas instâncias. Esse fato se liga diretamente ao alegado contexto de intensa restrição fiscal. Com a alegada necessidade de contingenciamento de despesas para o controle das contas públicas, fez-se necessário que essas arenas de decisão coletiva fossem as responsáveis por priorizar as despesas, o que significa uma decisão política e não apenas técnica. Este fato retirou a autonomia por parte dos órgãos e entidades de execução orçamentária em relação às suas políticas públicas e demais atividades. Segundo as entrevistas, essas instâncias de governança não promoveram uma centralização das decisões, mas estabeleceram a

organização de uma estrutura decisória em uma arena de decisão política, em que o processo deliberativo se dá de maneira coletiva, entre os titulares das principais pastas do governo. Entretanto, paradoxalmente ao que alegam os técnicos entrevistados, houve centralização, pois as diversas secretarias, órgãos e agências do governo do estado de Minas Gerais passaram a condicionar as suas decisões às aquelas “autorizadas” por estas instâncias centrais.

Além disso, as alegadas deliberações estruturadas em aspectos técnicos que conferem equilíbrio entre questões políticas e técnicas para conferir maior legitimidade às decisões, expressas nas entrevistas dos técnicos da SEPLAG, na verdade se sustentam na crença da sua neutralidade. O que, na verdade, pode esconder interesses divergentes e conflituosos com determinados agentes políticos e com outros maiores afinidades. Para melhor compreensão das diferenças nas formas de deliberações entre a COF e o Cofin/ CCGPGF é necessário estudos mais detalhados para analisar a qualidade das decisões, o seu alcance e potencial de conflitos com atores políticos, sociais e econômicos do estado de Minas Gerais.

Sendo assim, conclui-se que, a despeito das suas diferenças, as instâncias de deliberação coletiva se mostram como um acerto para enfrentamento da alegada crise fiscal do governo. Particularmente, o Cofin, diante do que formalmente foi instituído para ele cumprir enquanto agência pública de gestão da crise, vem cumprido bem o seu papel de instância de deliberação coletiva e de apoio as escolhas do atual governo que se propôs a fazer um rigoroso ajuste fiscal como saída defendida pela administração financeira-orçamentária do estado.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília, DF, 1997. Cadernos ENAP. n 10.
- ALKMIN, Antônio Carlos. **O paradoxo do conceito de representação política**. 2013. In: Teoria e pesquisa, vol. 22, n. 1, p. 56-71, jan./jun.
- ARAGÃO, C. V. **Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública**: um ensaio. Revista do Serviço Público. Brasília, DF, ano 48. n. 3, p. 104-132, Set./dez. 1997.
- ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/661>>. Acesso em: 17 out. 2019.
- BANCO MUNDIAL. **Governance and Development**. Washington, Oxford University Press, 1992.
- BORGES, André. **Desenvolvendo Argumentos Teóricos a partir de Estudos de Caso**: O debate recente em torno da pesquisa histórico-comparativa. Associação Nacional de História – ANPUH, XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – 2007.
- CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma M. G. **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes**. Brasília, DF; Ipea, 2011. Texto para Discussão, n. 1686.
- CORVAL, Paulo R. do S. **Democracia Representativa**: Revisitando John Stuart Mill. 2015. In: Revista de Informação Legislativa, ano 52, n. 206, abr./jun.
- DIAS, C. A. **Grupo focal**: técnica de coleta de dados em pesquisas qualitativas. Informação & Sociedade: Estudos, Brasília, DF, v. 10, n. 2, p. 141-158 2000. Disponível em: <<http://www.brapci.ufpr.br/documento.php?dd0=0000002621&dd1=a0003>>. Acesso em: 07 jul. 2020.
- DULCI, Otavio Soares. **Estado, sociedade e políticas públicas no cenário mundial**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Jul, 1997. 21p. (cadernos de textos da Escola de Governo).
- FARIA, Cláudia Feres. **Do ideal ao real**: as consequências das mudanças conceituais na Teoria Deliberativa. In: Revista Lua Nova, 2012.
- FERREIRA, Dimas Enéas Soares. **Participação e Deliberação**: análise do impacto dos usos das novas tecnologias digitais na dinâmica dos Orçamentos Participativos de Belo horizonte e Recife. Tese de Doutorado em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.
- FILLOS, L.M. et al. **Uma discussão sobre os aspectos metodológicos das investigações em Modelagem Matemática do XI EPREM**. Disponível em:

<<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/456/533>>. Acesso em: 25 jul. 2020.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. Disponível

em: <https://professores.faccat.br/moodle/pluginfile.php/13410/mod_resource/content/1/como_elaborar_projeto_de_pesquisa_-_antonio_carlos_gil.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2020.

GONÇALVES, Alcindo. **O Conceito de governança**. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2019.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. **Why deliberative democracy?**. Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre a facticidade e a validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HAIR, Jr et al. **Fundamentos de Métodos de Pesquisa em Administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. 2004 [Original de 1651]. São Paulo: Abril Cultural. (Coleção Os Pensadores).

HOUAISS, A. **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2009.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. Disponível em: <http://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy_of_historia-i/historia-ii/chma-e-mdia>. Acesso em: 08 de jul. 2020.

LAVALLE, Adrián G., HOUTZAGER, Peter P, CASTELLO, Graziela. **Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade**. 2006. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 21, n. 60, fev.

LECA, Jean. **L'état entre Politics, Policies et Polity: ou peut-on sortir du triangle des Bermudes? Gouvernement et action publique**, 2012/1 n° 1, p. 59-82. DOI : 10.3917/gap.121.0059

MANIN, Bernard. **Legitimidade e Deliberação Política**. In: WERLE, Denilson Luis.; MELO, Rúrio Soares (org.). Democracia deliberativa. São Paulo, Ed. Singular, 2007.

MANSBRIDGE, Jane. **Deliberative Democracy or Democratic Deliberation?**. In: ROSENBERG, S. Deliberation, participation and democracy: can the people govern? New York: Palgrave MacMillan, 2009.

MARTINS, G. A. **Estudo de Caso: uma estratégia de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2006.

MARTINS, João Victor Malagoli. **A gestão financeira e orçamentária do estado de Minas Gerais e o papel e a atuação da Câmara de Orçamento e Finanças (COF)**. 2018. Monografia (Curso Superior de Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <<http://monografias.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/2235/1/AGestão%20financeira%20e%20orçamentária%20do%20estado%20de%20Minas%20Geras>>. Acesso em: 09 jun. 2020.

MELO, Marcus André B. C. de. **Ingovernabilidade: Desagregando o Argumento**. 1995. In: L. Valladares (org.), Governabilidade e Pobreza. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira.

MINAS GERAIS. Decreto 43.145, de 2 de janeiro de 2003. Dispõe sobre o Colegiado de Gestão Governamental e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**: Belo Horizonte, 2003a. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=43145&comp=&ano=2003>>. Acesso em: 07 jun. 2020.

MINAS GERAIS. Decreto 43.391, de 18 de junho de 2003. Dispõe sobre as atribuições das Câmaras Temáticas integrantes do Colegiado de Gestão Governamental e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**: Belo Horizonte, 2003b. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=43391&comp=&ano=2003>>. Acesso em: 07 jun. 2020.

MINAS GERAIS. Decreto 46.804, de 21 de julho de 2015. Dispõe sobre as Instâncias Centrais de Governança do Governo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**: Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46804&comp=&ano=2015&aba=js_textoOriginal>. Acesso em: 08 jun. 2020.

MINAS GERAIS. Decreto 47.077, de 16 de novembro de 2016. Dispõe sobre a Câmara de Orçamento e Finanças e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**: Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47077&ano=2016>>. Acesso em: 09 jun. 2020.

MINAS GERAIS. Decreto 47.609, de 26 de julho de 2019. Dispõe sobre o Comitê de Orçamento e Finanças, a Câmara de Coordenação da Ação Governamental e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**: Belo Horizonte, 2019b. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47690&comp=&ano=2019&aba=js_textoAtualizado>. Acesso em: 09 jun. 2020.

MINAS GERAIS. Lei 23.304, de 30 de maio de 2019. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**: Belo Horizonte, 2019a. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=23304&ano=2019&tipo=LEI>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

MINAS GERAIS. Lei Delegada 180, de 20 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**: Belo Horizonte, 2011. Disponível em:

<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=180 &comp=&ano=2011>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

MOURA, Joana Tereza Vaz de. **Representação política e organizações da sociedade civil**: a experiência do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará (CONSEA-CE). 2009. In: Revista de Ciências Sociais, v. 40, n. 2.

OLIVEIRA, M. G. **Gestão colegiada e governança no poder executivo do estado**: O Caso do Governo de Minas Gerais. 2016. Monografia (Curso Superior de Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2016. Disponível em:

<<http://monografias.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/2235/1/Gest%C3%A3o%20colegiada%20e%20governan%C3%A7a%20no%20poder%20executivo%20do%20estado>>. Acesso em: 09 jun. 2020.

OLIVEIRA, S. L. **Tratado de Metodologia Científica**: projetos de pesquisas, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004. p. 114123.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; MACHADO, José Ângelo. **Coordenação Federativa e a “Armadilha da Decisão Conjunta”**: As Comissões de Articulação Intergovernamental das Políticas Sociais no Brasil. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 57, no 2, 2014, pp. 59 a 99.

PEREZ, Olívia Cristina. **A representação em arenas extraparlamentares**: os Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Tese de Doutorado em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Avila. **Burocracia, Democracia e Políticas Públicas**: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. Texto para discussão nº 1940, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília; Rio de Janeiro : Ipea, 2014.

PITKIN, Hanna F. **The concept of representation**. Berkeley, CA, Los Angeles, CA and London: University of California Press. 1967.

ROSANVALLON, Pierre. **La legitimidad democrática**: imparcialidad, reflexividad, proximidad. 1ª ed, Buenos Aires, Manantial, 2009.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, governança e capacidade governativa**. Disponível em: < <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/819>>. Acesso em: 17 out. 2019.

SECCHI, L. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

VENTURA, Magda Maria. **O Estudo de Caso como Modalidade de Pesquisa.**

Disponível em:

<https://www.academia.edu/18473787/O_estudo_de_caso_como_modalidade_de_pesquisa>. Acesso em: 08 jul. 2020.

WEBER, Max. **Burocracia.** In: WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1982. p. 229-282.

_____ **Ensaio de Sociologia.** 5ª ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

1. Por que o governo criou uma instância de deliberação coletiva (CCGPGF e JPOF na época)? Qual foi a discussão gerada à época?
2. A CCGPGF cumpria bem o seu papel?
3. Na sua opinião, por que a CCGPGF foi substituída pelo CPGE e antiga COF?
4. O que você acha que mais mudou entre CCGPGF, COF e Cofin?
5. Por qual motivo o Cofin é formado pelos integrantes atuais? Qual foi o critério de determinação para que esse Comitê chegasse a tal formação?
6. Qual é o papel de cada integrante do Cofin para o funcionamento desta instância deliberativa? Como cada um deles atua no processo deliberativo?
7. Na sua opinião, a formação do atual Cofin é a ideal ou deveria ser acrescentado ou retirado algum membro? Por quê?
8. Quais os problemas e virtudes do Cofin, no que diz respeito a sua atuação como instância de governança?
9. Que fatores tem relevância na tomada de decisões da COF?
10. Na sua opinião, as decisões tomadas *ad referendum* diminuem a legitimidade a qualidade das decisões?
11. Que fatores tem relevância na tomada de decisões do Cofin?