

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROF. PAULO NEVES DE CARVALHO

Fillipe Rafael Silva Marques

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL EM MINAS GERAIS:
Uma análise comparada dos processos de formulação dos PMDIs 2011-2030
e 2015-2027

Belo Horizonte

2015

Fillipe Rafael Silva Marques

**PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL EM MINAS GERAIS:
Uma análise comparada dos processos de formulação dos PMDIs 2011-2030
e 2015-2027**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro.

Orientador: Professor Ricardo Carneiro.

Belo Horizonte

2015

Marques, Fillipe Rafael Silva

M357p Planejamento governamental em Minas Gerais: uma análise comparada dos processos de formulação dos PMDIs 2011-2030 e 2015-2027 / Fillipe Rafael Silva Marques – Belo Horizonte, 2015. 77 p.: il.

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

Orientador: Ricardo Carneiro

Referência: 72-75

1. Plano de Desenvolvimento Econômico – Minas Gerais. 2. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). 3. Planejamento econômico – Minas Gerais. 4. Políticas públicas – Minas Gerais. I. Carneiro, Ricardo. II. Título.

CDU 338.984.3(815.1)

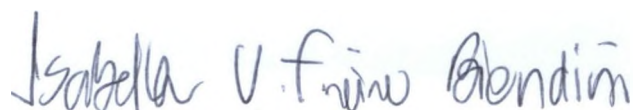
Fillipe Rafael Silva Marques

**PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL EM MINAS GERAIS:
Uma análise comparada dos processos de formulação dos PMDIs 2011-2030
e 2015-2027**

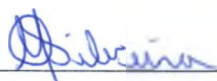
Monografia apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de bacharel em
Administração Pública da Escola de Governo
Professor Paulo Neves de Carvalho da
Fundação João Pinheiro.



Ricardo Carneiro (Orientador) – Fundação João Pinheiro



Professora examinadora – Isabella Virgínia Freire Biondini – Fundação João Pinheiro



Professor examinador – Mauro César da Silveira – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte

2015

Adormece o teu corpo com a música da vida.

Encanta-te.

Esquece-te.

Tem por volúpia a dispersão.

Não queiras ser tu.

Quere ser a alma infinita de tudo.

Troca o teu curto sonho humano

Pelo sonho imortal.

O único.

Vence a miséria de ter medo.

Troca-te pelo Desconhecido.

Não vês, então, que ele é maior?

Não vês que ele não tem fim?

Não vês que ele és tu mesmo?

Tu que andas esquecido de ti?

Cecília Meireles

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus por sempre estar presente, ajudando a superar todas as dificuldades. Agradeço também a minha família por sempre acreditar em mim e me apoiar. Aos amigos e às amigas dentro e fora do CSAP pelo companheirismo, desabafos e momentos de alegrias. Aos professores e professoras da Fundação João Pinheiro, especialmente a Fátima Beatriz, pelo reconhecimento do meu trabalho durante o estágio extracurricular e pelas diversas oportunidades oferecidas; e o Mauro César da Silveira que acabou se revelando um grande amigo e colaborou muito para que este trabalho fosse concluído. Ao meu orientador Ricardo Carneiro, que em nossas conversas contribuiu bastante para a construção da análise desta monografia.

RESUMO

O objetivo central deste estudo é analisar comparativamente o processo de formulação dos Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrados (PMDIs) propostos durante os governos Anastasia em 2011 e Pimentel em 2015. Para se atingir esse objetivo, foram analisados: as diretrizes que orientaram a formulação dos dois planos; a definição dos horizontes temporais e a relação entre o PMDI e o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG); o arranjo institucional estabelecido para fins de planejamento envolvendo, o papel do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, a metodologia utilizada e os atores envolvidos, o papel da consultoria no governo Anastasia e o da Fundação João Pinheiro no governo Pimentel e também como a intersetorialidade foi tratada; a regionalização e descentralização das ações do Estado; e como se estabeleceu a relação entre planejamento e gestão nos dois PMDIs estudados. Como metodologia foram utilizadas entrevistas semiestruturadas, análise documental e revisão da literatura sobre planejamento governamental. A pesquisa concluiu que os processos de formulação dos PMDIs se deu de maneira bastante distinta. No PMDI 2011-2030, correspondente ao governo Anastasia, houve um grande envolvimento da alta gestão e o processo se demonstrou bastante técnico. Já no PMDI 2015-2027, correspondente ao governo Pimentel, o processo teve maior caráter político devido a maior participação da burocracia estatal e da sociedade civil. No governo Anastasia se optou pela contratação de uma consultoria especializada, fato que agilizou o processo de formulação do plano, mas que prejudicou a aprendizagem organizacional. Já no governo Pimentel, orientado por uma centralidade maior do Estado, o PMDI foi elaborado exclusivamente pelo Estado, destacando-se o papel da Fundação João Pinheiro. Este fato ao mesmo tempo que possibilitou maior aprendizagem organizacional, tornou o processo mais lento. Nos dois planos o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, formalmente responsável pela proposição do PMDI, não teve atuação, ocupando um papel meramente formal.

Palavras-chave: Planejamento Governamental. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado. Políticas Públicas.

ABSTRACT

The main purpose of this study is to build a comparative analysis about the formulation process of the “Minas Gerais Integrated Development Plan (PMDI in Portuguese)” proposed during the terms of Anastasia in 2011 and Pimentel in 2015. To achieve this purpose were analyzed: the guidelines that assisted the formulation of both plans; the definition of the length of time and the bindings between PMDI and the “Multiyear Plan of governmental action (PPAG in Portuguese)”; the institutional arrangement established for purposes of planning involving the role of the Economic and Social Development Council, the methodology used and the people involved, the role of the consultancy in Anastasia term and “João Pinheiro Foundation” during Pimentel's term and also how the intersectoriality was managed; the regionalization and decentralization of state actions; and how the bindings between planning and both PMDI's were established. As methodology, were used semi structured interviews, documental analysis and inspection of literary collections about governmental planning. With this research was possible to conclude that the formulation process of PMDI's were managed in quite distinctive manners. On PMDI between 2011-2030, corresponding to Anastasia's term, there was large overlay of the high management and the process prove out to be quite technical. In contrast, on PMDI between 2015-2027, corresponding to Pimentel's term, the process had more a political hand due the major presence of the state bureaucracy and the society as well. Anastasia's government was chosen by hiring a specialized consulting firm. This fact that expedited the plan formulation process, but hindered organizational learning. Already Pimentel's government, guided by a greater centrality of the state, the PMDI was made exclusively by the state, highlighting the role of the “João Pinheiro Foundation”. This fact while allowed greater organizational learning, although has slowed the process. In both plans the Council of Economic and Social Development, formally responsible for PMDI proposition, had no acting, taking a purely formal role.

Keywords: Government Planning. Mineiro Integrated Development Plan. Public policies.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1: Tipologia dos planos, seus horizontes de tempo e níveis de agregação	25
Figura 2: Eixos do PMDI 2015-2027	43
Figura 3: Eixos e áreas afins do PMDI 2015-2027	44
Figura 4: Atores envolvidos no PMDI 2011-2030	53
Figura 5: Cronograma da elaboração do PMDI 2015-2027	55

QUADROS

Quadro 1: Redes de Desenvolvimento Integrado PMDI 2011-2030	42
---	----

TABELAS

Tabela 1: Número de participantes do PMDI 2015-2027 dentro da burocracia estatal	56
Tabela 2: Número de participantes dos Fóruns Regionais por Território de Desenvolvimento.....	57

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGEI	Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação
ALMG	Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
CAMG	Cidade Administrativa do Estado de Minas Gerais
CEDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF/88	Constituição Federal de 1988
COMPLETE	Comitê de Planejamento Territorial
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DESS	Desenvolvimento Econômico Social Sustentável
FJP	Fundação João Pinheiro
ILPES	<i>Instituto Latino Americano y del Caribe de Planificación Económica y Social</i>
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NPM	<i>New Public Management</i>
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OPI	Orçamento Plurianual de Investimentos
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PDTI	Plano de Desenvolvimento Territorial Integrado
PED	Programa Estratégico de Desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POE	Plano de Obras e Equipamentos
PPA	Plano Plurianual
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores

SEE	Secretaria de Estado de Educação
SEEJ	Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude
SEFAZ-MG	Secretaria de Estado de Fazenda
SEGOV	Secretaria de Estado de Governo
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SEPLAN	Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral
SES	Secretaria de Estado de Saúde
SUGES	Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 Problema	13
1.2 Objetivos geral e específicos	15
1.3 Metodologia	15
1.4 Estrutura do trabalho	17
2 CONCEITO DE PLANEJAMENTO	18
2.1 A gênese do planejamento governamental	19
2.2 Natureza do processo de planejamento: conceitos elementos e tipologias	22
2.3 As funções do planejamento.....	26
2.4 O planejamento estratégico	29
3 A TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL.....	31
3.1 O planejamento governamental em Minas Gerais no período contemporâneo.....	38
4 O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DOS PMDIs DOS GOVERNOS ANASTASIA E PIMENTEL.....	40
4.1 Diretrizes que orientaram a formulação dos PMDIs	40
4.2 Horizontes temporais dos PMDIs e articulação PMDI-PPAG.....	44
4.3 Arranjo institucional de planejamento dos PMDIs.....	47
4.3.1 O papel do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	48
4.3.2 Metodologia e atores envolvidos.....	51
4.3.3 Consultoria <i>versus</i> Fundação João Pinheiro.....	58
4.3.4 Intersetorialidade	60
4.4 Regionalização e descentralização	62
4.5 Relação entre planejamento e gestão.....	64
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	68
REFERÊNCIAS	72
APÊNDICE A – Roteiro de entrevista PMDI 2011-2030.....	76
APÊNDICE B – Roteiro de entrevista PMDI 2015-2027.....	77

1 INTRODUÇÃO

O planejamento governamental, segundo Santos (2011, p. 310), “pode ser compreendido como ação que antecede e condiciona a ação do Estado de modo a viabilizar as escolhas políticas”. Trata-se de um instrumento necessário para o estabelecimento de estratégias de desenvolvimento que consiste na elaboração de planos de forma sistematizada, estruturada e permanente, voltados para alcançar determinados objetivos das políticas públicas pré-estabelecidos pelos formuladores de programas, de forma a atender as demandas da sociedade e garantir o bem-estar social.

De maneira mais ampla, o planejamento governamental é um instrumento que condiciona a ação do Estado de modo a viabilizar escolhas políticas. Engloba três dimensões: diagnóstico, escolhas e definição dos meios. O diagnóstico diz respeito à compreensão das dinâmicas responsáveis pela configuração da realidade. A partir deste ponto, são feitas escolhas políticas que pretendem levar a sociedade rumo ao desenvolvimento. Feitas as escolhas com base no diagnóstico, a dimensão da definição dos meios incorpora-se ao planejamento para organizar e garantir os resultados inicialmente almejados (SANTOS, 2011).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seu artigo 165, estabeleceu três instrumentos básicos de planejamento:

- a) Plano Plurianual (PPA)¹: é um plano de médio prazo que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada por um período de quatro anos;
- b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): compreende as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento; e
- c) Lei Orçamentária Anual (LOA): compreende os orçamentos fiscal e de investimento do Estado, apresentando o detalhamento das metas físicas e financeiras do PPA para o período de um ano.

¹ Em Minas Gerais, o PPA é denominado como Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG).

No estado de Minas Gerais, além das leis orçamentárias mencionadas acima, a Constituição Mineira de 1989, em seu artigo 231, prevê a elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) a fim de promover o desenvolvimento econômico do Estado. A Constituição Estadual ainda prevê que as leis de caráter orçamentário – PPAG, LDO e LOA – devem estar em consonância com o PMDI.

Diferentemente das leis orçamentárias, o PMDI não tem horizonte temporal de vigência previsto na Constituição Estadual. Por outro lado, conforme colocado por Lewis (1960), o uso dos orçamentos é considerado o meio mais eficaz de se alocar os recursos públicos, diferentemente de planos de governo de longo prazo e de caráter mais global. Nesse sentido, o PMDI enquanto plano de desenvolvimento econômico possui um caráter mais global fornecendo as diretrizes do governo para o longo prazo.

Desde a promulgação da Constituição Mineira de 1989, até a presente data, foram elaborados cinco PMDIs com processos de formulação variados e horizontes temporais distintos. O primeiro governo após a constituição de 1989 não elaborou o plano, o segundo governo elaborou o PMDI com horizonte temporal 1995-1999. Em seguida, foi apresentado o PMDI 2000-2003 que não foi aprovado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CEDES). Como se verá mais à frente, o CEDES praticamente não teve atuação desde a sua criação pela Constituição do Estado de Minas Gerais em 1989. Já em 2003, foi elaborado o PMDI 2003-2020, sendo que os dois planos subsequentes, PMDI 2007-2023 e PMDI 2011-2030, foram revisões do plano de 2003.

Percebe-se que a partir de 2003 o PMDI passa a adotar uma perspectiva de longo prazo, assim como assume a conotação de planejamento estratégico (SILVEIRA, 2013). Os dois planos anteriores tinham vigência iguais aos dos PPAGs, com conteúdo bastante semelhante a estes. De acordo com Vilhena *et al.* (2006), no início daquele ano, Minas Gerais apresentava uma grave crise fiscal, dívida pública crescente, planejamento e orçamento desarticulados e ausência de instrumentos de controles gerenciais, especialmente de planejamento e orçamento. Dado esse cenário, foi implementado o programa conhecido como “Choque de Gestão”, proposto pelo então governador Aécio Neves, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que visava o equilíbrio das contas públicas e uma série de reformas de caráter gerencial na organização e aparato institucional do Estado, buscando implementar novos modelos de gestão.

Nos últimos doze anos, Minas Gerais foi governado pelo PSDB. Após todos esses anos de continuidade no poder, em 2014, foi eleito o então candidato Fernando Pimentel, do Partido

dos Trabalhadores (PT), principal partido de oposição ao PSDB, para o governo estadual. Nesse sentido, este trabalho visa analisar como a transição de governo afeta o planejamento estratégico de longo prazo do governo traduzido pelo PMDI, destacando para a análise o PMDI 2011-2030 e o PMDI 2015-2027.

1.1 Problema

De acordo com o discurso oficial, em 2002, o cenário da Administração Pública de Minas Gerais era bastante crítico. O Estado apresentava uma grave crise fiscal, notório déficit orçamentário, além de uma grande escassez de recursos, praticamente inexistindo investimentos com recursos do Tesouro Estadual (VILHENA *et al.*, 2006). Nesse ano foi eleito para o governo estadual o então candidato Aécio Neves pelo PSDB.

Diante desse cenário e, após ser realizado um amplo diagnóstico sobre a economia e Administração Pública mineiras, intitulado “Minas Gerais do Século XXI”, o novo governador implementou o programa conhecido como “Choque de Gestão”. Inicialmente, esse processo buscou reformular a estrutura administrativa do Poder Executivo estadual. As antigas Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral e a Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração foram fundidas pela criação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG).

O modelo de gestão adotado pelo governo do PSDB tem origens na perspectiva gerencial adotada pelo Banco Mundial, conhecida como *New Public Management* (VILHENA *et al.*, 2006). Uma das principais características desse modelo é a adoção de parâmetros de metas e controle de resultados oriundos da iniciativa privada nos processos de gestão, adaptados para a administração pública. Um de seus pressupostos básicos é que a adoção de métodos de gestão empresariais possibilitaria a superação de problemas típicos da administração pública, tais como barreiras burocráticas ao fluxo de informação, falta de controle de pessoal, ausência de competição entre os atores envolvidos e escassez de incentivos.

Com as reformas gerenciais adotadas pelo programa “Choque de Gestão”, o planejamento governamental de Minas Gerais passou a assumir também a conotação de planejamento estratégico. Segundo Bryson (1995), o planejamento estratégico pode ser entendido como um esforço sistematizado para produzir decisões fundamentais e ações que estruturam e orientam o que uma organização é, o que ela faz e o porquê. O planejamento de longo prazo do governo de Minas Gerais é definido pelo PMDI e o primeiro plano elaborado pelo governo do PSDB

(PMDI 2003-2020) foi concebido pela a análise de quatro questões: Onde estamos? Aonde podemos chegar? Aonde queremos estar? Como chegar lá? Estas perguntas também foram utilizadas nos PMDIs de 2007-2023 e de 2011-2030.

O PMDI 2003-2020 estabeleceu uma estratégia de longo prazo definindo uma visão de futuro, opções estratégicas e objetivos prioritários. Nas duas eleições subsequentes, o PSDB permaneceu à frente do governo estadual, primeiramente com a reeleição do governador Aécio Neves em 2006 e, posteriormente, com a eleição de Antônio Augusto Anastasia, em 2010. No que diz respeito ao PMDI, o plano foi revisado em cada um dos dois novos mandatos, dando origem ao PMDI 2007-2023 e ao PMDI 2011-2030.

Como resultado das eleições de 2014, foi eleito o então candidato Fernando Pimentel do PT, um dos principais partidos de oposição ao PSDB, para o governo do Estado. Em seu programa de governo, há fortes críticas ao modelo gerencial implementado pelo governo anterior, afirmando que as reformas gerenciais não foram capazes de garantir a eficiência administrativa, uma vez que a lógica administrativa difere profundamente entre o público e o privado. A partir dessa visão, o programa de governo afirma:

“Não se está negando a necessidade de controles, metas e avaliações, instrumentos necessários para qualquer forma de gestão. Mas o princípio fundamental da gestão pública é a entrega que esta faz a sociedade. É sob esta perspectiva que uma gestão deve ser avaliada. Em vez disto, no Choque de Gestão, a eficácia passou a ser avaliada apenas pela execução orçamentária nos valores e prazos previstos. Ainda que o planejamento tenha sido concebido, em tese, para “projetos estruturadores”, sua efetividade está em grande medida direcionada para instrumentalizar o plano orçamentário e de gestão como estabelecido no PPAG, especialmente se consideramos que parte considerável dos projetos não possui de fato natureza estruturadora e muito menos visão estratégica” (COLIGAÇÃO MINAS PARA VOCÊ, 2014, p. 54).

No que diz respeito ao planejamento, o mesmo programa de governo propõe a seguinte ação:

“É preciso superar o Estado apenas gerente e recriar o Estado Planejador. Esta mudança significa estabelecer a primazia do planejamento sobre a gestão, que continua uma condição fundamental para o desenvolvimento de longo prazo, o qual, no entanto, deve estabelecer prioridades, metas e resultados esperados” (COLIGAÇÃO MINAS PARA VOCÊ, 2014, p. 54).

Além disso, defende uma gestão descentralizada na qual se propõe uma forma de administração regionalizada, reforçando e ampliando os mecanismos de participação popular.

Após o processo de transição, o novo governo optou por elaborar um amplo diagnóstico do Estado para pautar as ações do Governo para os próximos anos bem como o processo de planejamento do novo PMDI. Diante dessa ruptura depois de anos de continuidade de uma

forma de governar e, conseqüentemente, de planejar, coloca-se o seguinte problema de pesquisa: Como a transição de governo interfere no processo planejamento de longo prazo de Minas Gerais estabelecido pelo Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado?

Nos últimos doze anos, Minas Gerais foi governado por um mesmo partido político, o PSDB. Essa continuidade no poder político foi também observada no planejamento de longo prazo do governo tendo em vista que os PMDIs 2007-2023 e 2011-2030 foram revisões do PMDI 2003-2020.

A justificativa do trabalho se dá pelo fato de após anos de continuidade, o atual governo optou por fazer um novo diagnóstico socioeconômico de Minas Gerais para a elaboração de um novo plano e não somente uma revisão como vinha ocorrendo anteriormente.

1.2 Objetivos geral e específicos

Tendo em vista o problema de pesquisa explicitado no item anterior, o objetivo central deste trabalho é analisar, comparativamente, os processos de formulação dos Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrado 2011-2030 e 2015-2027.

A fim de se chegar ao objetivo central, são traçados os seguintes objetivos específicos:

- 1) Discutir a problemática do planejamento governamental e suas principais modalidades;
- 2) Examinar a trajetória do planejamento governamental no Brasil e apresentar o contexto atual do planejamento governamental em Minas Gerais;
- 3) Examinar quais foram as principais diretrizes que orientaram a formulação dos planos;
- 4) Apresentar quais foram os horizontes temporais definidos para os dois PMDIs e analisar como se deu a articulação entre o PMDI e o PPAG;
- 5) Analisar como se deu o processo de mudança, considerando a sistemática planejadora (o arranjo institucional para fins de planejamento) que levou às decisões tomadas e quais foram as motivações ou justificativas formais que embasaram tais mudanças; e
- 6) Analisar como se estabeleceu a relação entre planejamento e gestão na formulação dos planos estudados.

1.3 Metodologia

A fim de se analisar o processo de formulação dos Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrado dos governos Anastasia e Pimentel, a metodologia de trabalho está baseada em

pesquisa qualitativa descritiva e analítica. Esta foi desenvolvida por meio de entrevistas semiestruturadas com os interlocutores-chaves envolvidos no processo de formulação dos planos, análise documental do conteúdo do PMDI 2011-2030 e de manuais utilizados pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) para a elaboração dos planos, além de revisão de literatura sobre planejamento governamental.

Para análise do PMDI 2011-2030, foram entrevistados o coordenador técnico do plano, a Subsecretária de Gestão da Estratégia Governamental da SEPLAG à época e o Diretor-presidente do Escritório de Prioridades Estratégicas no período, que foi também um dos idealizadores do programa “Choque de Gestão”.

Para o PMDI 2015-2027, foram entrevistados gestores da Secretaria de Planejamento e Gestão e também da Fundação João Pinheiro (FJP). Na FJP, os entrevistados foram os três coordenadores técnicos do plano e o presidente da instituição. Na SEPLAG, os entrevistados foram o então Secretário-Adjunto de Planejamento e Gestão e o Subsecretário de Gestão da Estratégia Governamental.

O maior número de entrevistas no segundo caso justifica-se pelo fato de não haver documentos e estudos em relação ao PMDI 2015-2027, diferentemente do que ocorre com o anterior. Cabe ressaltar, que a elaboração do PMDI 2011-2030 foi coordenada pela SEPLAG e o PMDI do governo Pimentel foi elaborado sob coordenação da Fundação João Pinheiro juntamente com a SEPLAG.

Ao todo foram realizadas nove entrevistas, devendo-se destacar que foi escolhido preservar a identidade dos entrevistados. Para diferenciar as transcrições de falas durante o trabalho, os entrevistados foram numerados aleatoriamente de 1 a 9. Os entrevistados de 1 a 3 correspondem ao PMDI 2011-2030 e os entrevistados de 4 a 9 ao PMDI 2015-2030.

Além disso, para se alcançar os objetivos do trabalho, foi realizada uma análise documental do próprio conteúdo dos planos e também um levantamento de dados e informações a partir de uma pesquisa bibliográfica. A revisão bibliográfica é relevante no sentido de identificar o processo e instrumentos do planejamento governamental. A coleta de dados foi feita por meio de documentos e registros do processo de planejamento.

1.4 Estrutura do trabalho

Este trabalho está dividido em cinco capítulos. O primeiro capítulo contém a introdução do trabalho, a contextualização e apresentação do problema de pesquisa, o estabelecimento dos objetivos geral e específicos e a metodologia de pesquisa.

O segundo capítulo apresenta o conceito de planejamento, bem como suas fases. Dentro desse capítulo são discutidos: as origens do planejamento governamental; a natureza do processo de planejamento; as funções do planejamento; e o planejamento estratégico. O capítulo três faz um resgate histórico do planejamento governamental no Brasil e também apresenta o contexto atual do planejamento governamental em Minas Gerais.

O quarto capítulo apresenta a análise comparada dos processos de formulação dos PMDIs 2011-2030 e 2015-2027. Este capítulo está subdividido em cinco seções: a primeira seção trata das diretrizes que orientaram a formulação dos dois PMDIs estudados; a segunda seção diz respeito aos horizontes temporais dos planos estudados e como se deu a articulação entre o PMDI e o PPAG; a terceira seção trata do arranjo institucional para fins de planejamento utilizado durante a formulação dos PMDIs, englobando os atores envolvidos, metodologia e intersectorialidade; a quarta seção trata da regionalização e descentralização; e a quinta seção, busca compreender como se estabeleceu a relação entre planejamento e gestão nos planos estudados.

Por fim, no quinto capítulo, são tecidas as considerações finais.

2 CONCEITO DE PLANEJAMENTO

Segundo Friedmann (1960), o planejamento é uma atividade universal do homem em que se define objetivos e meios para se alcançá-los. Trata-se de pensar antes de agir, pensar sistematicamente; explicar cada uma das possibilidades e analisar suas respectivas vantagens e desvantagens. Ainda segundo o autor, o planejamento pode conter os seguintes estágios: (i) apanhado da situação total no momento presente, ou seja, um diagnóstico sobre uma dada situação que se deseja modificar; (ii) determinação de objetivos ou aonde se quer chegar; (iii) levantamento das possíveis alternativas ou meios de intervenção; (iv) estudo das consequências de cada alternativa ou meio; (v) definição ou escolha das alternativas; (vi) escolha de um curso de ação ou intervenção; e (vii) a ação propriamente dita (FRIEDMANN, 1960).

De modo geral, todos já fizeram algum planejamento, independentemente de ter sido uma atividade totalmente consciente. Planejamos porquê:

1. Desejamos alcançar vários objetivos, dentro de certo limite de tempo.
2. Dispomos de recursos limitados, quanto a dinheiro, tempo, energia, etc.
3. É preciso evitar desperdícios; é preciso aumentar o lucro que obtemos de cada unidade de energia despendida.
4. Necessitamos de ordem, de progresso, de equilíbrio, de beleza e de reafirmação do nosso poder sobre a natureza (FRIEDMANN, 1960, p. 6).

A atividade de planejar implica em se fazer determinadas coisas, o que por sua vez implica na elaboração de planos de ação. É importante estabelecer uma distinção entre planos e planejamento. Enquanto o planejamento se configura como um meio de resolver problemas de maneira mais ou menos racional, os planos são documentos que instrumentalizam as decisões tomadas. O planejamento se configura como um processo dinâmico, uma atividade contínua. Já os planos são estáticos: podem ser impressos e lidos (FRIEDMAN, 1960).

Uma consideração importante feita pelo autor é que muitas vezes o planejamento é confundido com “controle”, isto é, com meios utilizados para fazer com que as pessoas ajam de determinada maneira. Todo plano deve apresentar instrumentos (ou controles) que o tornem efetivo. Existem diversas maneiras de controle como, por exemplo, o orçamento. Embora todo plano deva ser estruturado em torno de controles à disposição das unidades encarregadas de colocá-lo em ação, nem todo controle é necessariamente “planejado”. Planejamento significa capacidade de previsão ou, antevisão; já os controles são “[...] freqüentemente, impostos irracionalmente, sem cogitação do futuro, predominando os fins imediatos ou as vantagens pessoais” (FRIEDMANN, 1960, p. 7).

De maneira sintética, Friedmann (1960, p. 7) define o planejamento como “[...] uma atividade pela qual o homem, agindo em conjunto e através da manipulação e do controle conscientes do meio ambiente, procura atingir certos fins já anteriormente por êle mesmo especificados”.

Embora a definição acima não seja capaz de compreender toda a complexidade da atividade planejadora, ela destaca alguns aspectos essenciais desse processo: (1) o ambiente exerce grande influência sobre o destino das pessoas; (2) as pessoas podem determinar o seu destino coletivo (história) atuando sobre o ambiente em que se inserem; (3) os seres humanos são racionais, capazes de agir racionalmente; (4) os seres humanos são seres sociais e, portanto, capazes de estabelecer acordos entre si quanto aos objetivos que orientam a conduta de todos; e (5) as pessoas são capazes de cooperar e realizar esforços conjuntos visando o progresso da sociedade (FRIEDMANN, 1960).

No que diz respeito a este trabalho, interessa particularmente o planejamento governamental. Segundo Santos (2011, p. 310), o planejamento governamental “[...] pode ser compreendido como ação que antecede e condiciona a ação do Estado de modo a viabilizar as escolhas políticas”.

O planejamento é convencionalmente tratado como uma forma de racionalização das tomadas de decisão, definindo e organizando as ações ou atividades relativas à implementação de qualquer empreendimento ou intervenção de maior complexidade. No âmbito da administração pública, sua aplicação reflete a progressiva ampliação do escopo das intervenções do Estado na economia e na sociedade, exigindo cada vez mais dos governos à capacidade de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. A adoção do planejamento governamental nas sociedades capitalistas foi impulsionada no período após a Segunda Guerra Mundial quando foi conquistada a hegemonia do pensamento keynesiano e sua defesa de uma maior intervenção do Estado na Economia (CARNEIRO, 2015).

2.1 A gênese do planejamento governamental

O planejamento no setor público ocorreu tanto em economias socialistas como nas economias capitalistas e, de acordo com Giacomoni e Pagnussat (2006), suas origens remetem a alguns acontecimentos históricos no século XX: a Revolução Russa de 1917; as crises do sistema capitalista, destacando-se a crise de 1929; e o esforço das economias latino-americanas para a superação do subdesenvolvimento.

Com a revolução bolchevista de 1917 e a ascensão do partido comunista ao poder, foi implantado um sistema nacional de planejamento na Rússia sendo criada uma comissão de planejamento em 1921. Em 1928, foram estabelecidos planos de médio prazo (quinquenais) e seus objetivos eram fixar a produção, o consumo, os objetivos do país e da sociedade, bem como os meios para se atingir tais objetivos. O tipo de planejamento adotado possuía caráter central, afetando todas as decisões da sociedade e o papel do mercado foi minimizado. A atividade planejadora estava concentrada em torno do Estado e não do proletariado, como preconizava Marx.

Nas economias capitalistas, antes da década de 1930, dominava o pensamento liberal que preconizava a mínima intervenção do Estado na economia. Esse pensamento perdeu bastante força com a crise de 1929 e os períodos das grandes guerras. Nesse contexto, ganharam força as ideias de Keynes, que defendia intervenções do Estado na economia como forma de superação da crise econômica, promovendo o crescimento e o bem-estar.

Entre 1933 e 1937, o presidente Roosevelt dos EUA implantou uma série de programas para superar a crise que ficou conhecido como *New Deal*. Esses programas foram fortemente influenciados pelo pensamento keynesiano, sendo caracterizados por um forte intervencionismo do Estado na economia norte-americana. Outros exemplos de intervenção do Estado no período foram os planejamentos de guerra norte-americano e alemão. Assim, propagou-se a percepção de que o planejamento governamental correspondia a um importante instrumento de intervenção no sentido de atender as demandas da sociedade no provimento de serviços básicos, na adoção de mecanismos de proteção social e incentivos a setores estratégicos da economia. Essas práticas passaram a ser adotadas mais fortemente depois da Segunda Guerra Mundial dentro do contexto de reconstrução dos países destruídos pela guerra e, na América Latina, durante a década de 1970.

No período pós-guerra, destaca-se o Plano Marshall, de 1946 a 1953, que tinha como objetivo a reconstrução da Europa, destruída pela guerra. Foram adotadas práticas de planejamento de médio prazo na maioria dos países europeus, destacando-se, na França, o estabelecimento do “Commissariat au Plan” no início dos anos de 1950 e a formulação do primeiro plano “indicativo”, que possuía metas em consonância com o Plano Marshall (GIACOMONI; PAGNUSSAT, 2006).

Após o período da Segunda Guerra Mundial, foi possível observar um profundo alargamento das funções do Estado com o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar (*Welfare State*). Nos

países desenvolvidos, o Estado passou a assumir um papel de provedor de diversos serviços básicos como saúde, educação, infraestrutura e assistência social. Por outro lado, nas economias menos desenvolvidas, destacou-se a atuação do Estado no sentido de recuperação de seus atrasos, complementando seus sistemas produtivos por meio de investimentos em setores considerados estratégicos como insumos básicos e infraestrutura (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000)

As intervenções estatais durante o período tiveram bastante efetividade, ficando conhecido como os “anos dourados”. Tanto os países desenvolvidos como as economias em desenvolvimento, tiveram grande crescimento econômico. O gasto público foi crescente no período e, conforme Giacomoni e Pagnussat (2006), nas economias desenvolvidas saltou de uma média de 9% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1880 para 18,5% em 1929; 29,3% em 1960; e 47% do PIB em 1985.

Nos países latino-americanos, a origem do planejamento governamental está associada aos inúmeros esforços para compreender e superar o subdesenvolvimento e atraso. Nesse contexto, foi criada em 1948 a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) “[...] que se constituiu em verdadeira escola de pensamento econômico, formulando teorias para explicar o subdesenvolvimento dos países periféricos ou propondo teorias do desenvolvimento” (GIACOMONI; PAGNUSSAT, 2006, p. 16). A CEPAL incentivou a prática do planejamento no setor público, articulando planejamento econômico e social, defendendo a ideia de que contribuiria para a superação da pobreza.

A partir da década de 1970, reacende o debate sobre o intervencionismo estatal na economia com a redução do crescimento econômico, as crises do petróleo, o quadro de “estagflação” e a crise de autoridade enfrentada pelos países capitalistas avançados. Esse período ficou marcado como a crise do *Welfare State*. Com a conquista de diversos direitos sociais, o alargamento das funções do Estado e do gasto público, a burocracia estatal passou a ser vista como ineficiente.

Com a chegada de governos conservadores ao poder, Reagan nos EUA e Thatcher no Reino Unido, ganhou força um movimento neoliberal tanto em economias desenvolvidas como nos países periféricos. Esse movimento defendia uma redução do Estado na economia, programas de privatização e significou uma crise do planejamento governamental de médio e longo prazos. Na década de 1980, iniciaram-se as primeiras reformas do Estado conhecidas como *New Public Management (NPM)*, cujo objetivo era modernizar e tornar mais eficiente o setor público por meio da incorporação de técnicas de gestão do setor privado.

Em meados da década de 1990, tornou-se evidente o fracasso do neoliberalismo, recolocando em pauta o debate acerca do papel do Estado e suas relações com o mercado e a sociedade civil. Ganham destaque as propostas relativas ao aumento do papel de regulação, de coordenação econômica e de planejamento indicativo. Nesse contexto, o planejamento governamental ganha novamente importância como sendo um meio fundamental à melhoria da gestão pública (CARDOSO JR, 2011).

Giacomoni e Pagnussat (2006) apontam que o debate “Estado *versus* mercado” frequentemente é colocado de maneira equivocada. Segundo os autores, ao se observar as experiências históricas de desenvolvimento, não haveria uma oposição entre Estado e mercado, mas sim uma complementaridade. A interação entre Estado e mercado é importante no sentido de estimular o desenvolvimento, sendo mais provável o êxito na promoção do crescimento e desenvolvimento econômico quando governos atuam de forma a complementar os mercados.

2.2 Natureza do processo de planejamento: conceitos elementos e tipologias

Lopes (1990), entende o planejamento governamental como um processo em que se busca estabelecer determinados objetivos a serem alcançados e a definição dos meios para resolver problemas convencionalmente identificados pela sociedade. O planejamento também envolve: a preparação e organização de ações, por meio de um plano de ação; o acompanhamento ou monitoramento das escolhas tomadas; e a avaliação dos resultados e impactos das ações. Sendo adequadamente compreendido, pode se constituir como uma poderosa ferramenta para se corrigir os rumos das ações e alterar ou adequar os objetivos inicialmente colocados na medida em que vai se tornando um processo mais claro.

Ainda segundo o autor, planejar envolve a capacidade de se fazer um diagnóstico da situação presente e a partir de então ser capaz de prever uma situação futura. Requer também enfrentar a apatia e as discordâncias nos ambientes interno e externo da organização.

A atividade planejadora diz respeito a uma forma de intervenção do Estado na realidade social e econômica, muitas vezes contrapondo-se à noção de livre funcionamento do mercado. Sendo assim, na maioria das vezes, o planejamento governamental possui caráter normativo, já que busca interferir na realidade e modificá-la por meio de escolhas políticas. Lopes (1990) aponta como possíveis fases para o planejamento público: formulação; implementação e acompanhamento; avaliação dos resultados; e comunicação e divulgação dos resultados.

A fase de formulação envolve primeiramente a elaboração de diagnósticos a respeito do problema que se pretende enfrentar. A partir de então são definidos objetivos e meios de intervenção que podem ser políticas, programas, projetos ou ações. Nessa fase também são definidos os recursos humanos, financeiros e tecnológicos, além do arranjo institucional e atores envolvidos na formulação e execução do plano, atribuindo-lhes suas responsabilidades.

A implementação e o acompanhamento dizem respeito à execução dos objetivos estabelecidos no plano e à verificação sistemática e periódica das ações a fim saber se estas estão sendo cumpridas adequada e satisfatoriamente.

A fase seguinte, avaliação dos resultados, busca comparar os resultados alcançados com aqueles inicialmente planejados. Essa fase contribui para apoiar a tomada de decisões e processar as alterações necessárias no planejamento. Na maioria das vezes, as ações inicialmente propostas não são capazes de atender a realidade e prever diversos fatores contingenciais. A constante monitoria e avaliação crítica dessas ações são importantes fases para se corrigir rumos e processar as alterações necessárias. Nota-se que o planejamento é uma atividade cíclica que constantemente se retroalimenta, não se tratando, portanto, de um fim em si mesmo. A última fase diz respeito à disseminação de dados, estatísticas e informações do processo de planejamento para os atores interessados e para a sociedade em geral.

Lopes (1990) aponta que, frequentemente, a literatura sobre planejamento dá grande ênfase à “como planejar”, ou seja, metodologias, ferramentas, atores envolvidos e tecnologias utilizadas. Entretanto, a tarefa mais complexa do planejamento governamental diz respeito a conhecer, acompanhar e avaliar àquilo que se planeja, uma vez que não envolve somente questões de natureza puramente técnica, mas sobretudo, políticas.

Ainda que existam diferentes enfoques a respeito dos processos de planejamento, – planos diretores, planejamento amplo, planejamento estratégico, planejamento ativo, planejamento como escola de aprendizado, dentre outros – Martin (2005) aponta que não há diferenças significativas quanto à noção primordial do planejamento.

Com base em Ospina (2002) e Martin (2005), foi possível identificar os principais elementos que distinguem os enfoques contemporâneos de planejamento dos tradicionais: (1) a maior relevância atribuída a coordenação e sistemas de monitoramento e avaliação; (2) entendimento do planejamento como um processo de construção que requer um fluxo contínuo de informações, sinergia entre os atores envolvidos e é capaz de promover mudanças comportamentais e sociais, por meio da implementação dos planos; (3) evitar que a constante

profissionalização do setor público torne a atividade planejadora excessivamente técnica, distanciando a burocracia estatal da sociedade; (4) incorporação da participação popular ao processo de planejamento; e (5) reconhecimento de que a definição de objetivos e diretrizes estratégicas, embora conte com a assessoria de técnicos, é um processo essencialmente político, impondo restrições a atuação dos profissionais envolvidos no planejamento governamental.

Em síntese, a essência do planejamento público contemporâneo diz respeito à adequada articulação entre planos de longo, médio e curto prazos; a coordenação institucional e criação de canais de participação da sociedade civil; e ao estabelecimento de instrumentos efetivos de monitoramento e avaliação das políticas, programas, projetos e ações dos governos, propiciando a transparência e *accountability*.

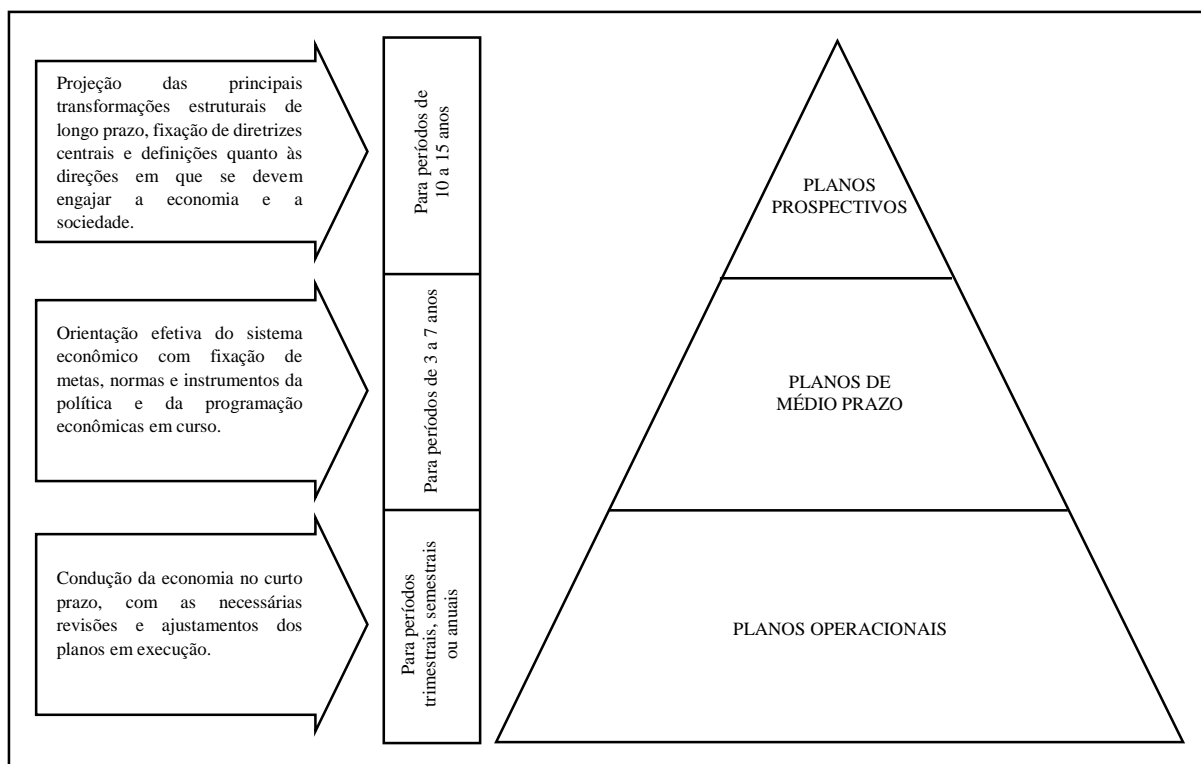
Segundo Rossetti (1993), os procedimentos metodológicos e operacionais em que se fundamentam o planejamento governamental envolvem:

“[...] todo um conjunto de definições políticas, de trabalhos técnicos subsequentes e de criação de estrutura de comando e controle, cuja formalização é expressa em uma grande variedade de documentos, enfeixados sob a denominação genérica de planos” (ROSSETTI, 1993, p. 75).

Segundo o autor, a tipologia dos planos se desdobra nos três seguintes níveis de periodicidade e agregação: (1) planos prospectivos; (2) planos de médio prazo; e (3) planos operacionais. A figura 1 sintetiza as principais características desses três tipos de plano quanto aos horizontes de tempo que abrangem e também em relação aos seus conteúdos.

Vistos sob a ótica do detalhamento dos objetivos das políticas e da programação em curso, estes estão dispostos em forma de pirâmide. No topo estão localizados os “planos prospectivos”, que geralmente apresentam as grandes diretrizes políticas, sociais e econômicas para o longo prazo. Possui finalidade estratégica, tratando-se de grandes opções formuladas para os próximos 10 ou 15 anos. Em geral, esses planos não possuem características muito rígidas, já que devem incorporar transformações relevantes dentro do longo período que abrangem. O nível de agregação desses planos é o mais elevado, fazendo com que não tragam indicações a nível de projetos específicos (ROSSETTI, 1993).

Figura 1: Tipologia dos planos, seus horizontes de tempo e níveis de agregação



Fonte: ROSSETTI, 1993.

Os planos prospectivos dão origem, em geral, aos planos de médio prazo, que têm vigência entre três a sete anos. Nesses planos, as projeções de longo curso são desdobradas em programações plurianuais, adquirindo maior significação operacional. Por seu caráter pragmático, possuem função orientadora, reunindo e especificando medidas que possibilitam o normal desenvolvimento das atividades planejadas. Suas metas e objetivos levam em conta a disponibilidade de recursos, investimentos programados e factibilidade de serem cumpridas no prazo estipulado.

Já os planos operacionais apresentam alto grau de detalhamento e mais curta periodicidade. Podem ser formulados para períodos trimestrais, semestrais ou anuais. Embora seu horizonte temporal seja mais estreito, suas indicações são mais específicas. São os planos que fazem ligação entre as diretrizes estratégicas, as metas programáticas e as ordens de operação das unidades. Têm ainda a função de estabelecer um fluxo contínuo de planificação, introduzindo permanentes revisões nas metas físicas e financeiras.

Rossetti (1993) observa que, com as constantes alterações nos cenários político e socioeconômico, os planos plurianuais devem ser constantemente revisados e ajustados para que possam permanentemente se adequar à realidade. A necessidade de tais revisões é um dos

principais fatores determinantes da formulação e emprego dos planos operacionais. Estes é que dão flexibilidade à sistemática dos planos prospectivos, muitas vezes alterando os cursos de ação pré-estabelecidos ou, até mesmo, processando mudanças qualitativas e quantitativas na estrutura básica do planejamento.

2.3 As funções do planejamento

Nesta seção, pretende-se destacar as três funções básicas do planejamento econômico e social: prospectiva; articulação ou coordenação; e a função de avaliação. Atualmente, a CEPAL tem tentado construir uma visão alternativa acerca do planejamento. Com as reformas neoliberais que se iniciaram nas décadas de 1970 e 1980, o planejamento governamental entrou em crise, prevalecendo as concepções de um Estado menos interventor e da primazia do mercado. A CEPAL vem tentando substituir essas concepções por uma perspectiva de um “melhor governo” por meio da promoção de intervenções públicas de melhor qualidade (MARTIN, 2005).

O Estado, para além de ser a maior e mais complexa organização da sociedade, possui também a singularidade de ser a única instituição capaz de representar os interesses gerais. Trata-se, portanto, do único ator capaz de incorporar o interesse público e, nesse sentido, constitui um importante instrumento de articulação e canalização das ações de todos os atores sociais. Segundo Martin (2005), isso não significa ignorar a existência de “falhas de governo” que tem levado ao questionamento da intervenção pública em diversos campos; por outro lado, a existência de tais falhas não significa um problema dos governos em si. Segundo o autor “este reconocimiento es, por cierto, un punto de partida necesario, pero tampoco pueden atacarse las enfermedades destruyendo a quien las padece” (MARTIN, 2005, p. 8).

No período recente, as transformações socioeconômicas têm produzido importantes transformações nas funções econômicas do Estado, levando-o a se reformar ao mesmo tempo que vem sendo reformado, ou seja, é ao mesmo tempo sujeito e objeto dessas transformações. Tal característica implica a simultaneidade de dois momentos da atual ação do governo: administração e mudança. Por um lado, se trata de definir e gerenciar políticas públicas no âmbito de uma determinada configuração das condições em que o governo opera e, por outro, pretende-se alterar estas condições para a identificação de áreas de atuação do governo, redefinir suas funções e aumentar a viabilidade de suas políticas. Por consequência, outro fato importante é que, atualmente, a administração pública é marcada pela interação “normalidade e mudança” dos processos de gestão. Assim, as inovações organizacionais são capazes de

conferir ao Estado um novo perfil e não apenas reduzir suas funções, como sugerem algumas discussões (MARTIN, 2005).

O planejamento governamental enquanto instrumento de racionalização das ações do Estado, é um instrumento fundamental da administração pública. Sendo assim, cabe estabelecer uma distinção entre as funções do planejamento e a variedade de arranjos institucionais adotados por diferentes países para colocar em prática tais funções. Segundo Martin (2005), os arranjos institucionais vão desde a constituição de ministérios especializados como é o caso do Brasil (Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão) ou ainda departamentos ligados diretamente à Presidência, como é o caso da Colômbia (*Departamento Nacional de Planeación*). Independente do arranjo institucional utilizado, a partir de trabalhos desenvolvidos pelo “Instituto Latino Americano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES” em 1999, foram definidas três funções básicas do planejamento: prospectiva, coordenação e avaliação.

A primeira função, prospectiva, busca ilustrar as perspectivas de médio e longo prazos para os cidadãos, antecipar as alternativas de decisão do governo e seus desdobramentos e explorar novas estratégias econômicas e sociais. De maneira sintética, a função prospectiva diz respeito à construção de um sentido estratégico que oriente a ação governamental.

Martin (2005) identifica duas visões dessa função: a primeira, de natureza exploratória, tem o presente como ponto de partida, definindo futuros possíveis; a segunda, de caráter normativo, articula a visão de futuro desejável com os meios necessários para atingi-lo. Se o ponto de partida é o momento presente, há o risco de se permanecer nele sem provocar transformações na realidade social ou de se produzir apenas mudanças marginais. Por outro lado, se o ponto de partida for um futuro desejado, o risco é de se ficar limitado a esse futuro, construindo sonhos ou visões muito desconectadas da realidade. O mais lógico e, talvez mais sensato, seria construir imagens do futuro a partir da situação presente, entretanto, o caminho inverso também é importante para quebrar inércias e mobilizar energias.

A técnica de construção de cenários, ao identificar conflitos, riscos e oportunidades, é um importante instrumento para se explorar situações futuras, contribuindo para a superação de um pragmatismo geral dos governos em dedicar muitos esforços nas questões de curto e curtíssimo prazos.

A segunda função do planejamento busca melhorar a coordenação das políticas públicas, contendo duas dimensões principais: a interação dos governos com as demais forças políticas,

econômicas e sociais, no sentido de se articular as discussões a respeito de diferentes temas; e a coordenação que deve ser realizada no âmbito do próprio governo para se atingir os objetivos e metas dentro de um tempo preestabelecido. Embora seja uma atividade técnica, o planejamento governamental incorpora elementos políticos, especialmente no que tange à coordenação. A articulação e coordenação dentro e fora do governo são essenciais para orientar a direção estratégica com o desenvolvimento socioeconômico e, ao mesmo tempo, para garantir uma alocação eficiente e equitativa dos recursos públicos (MARTIN, 2005).

Segundo o autor, os esforços de coordenação devem envolver as áreas: social, do setor produtivo; e das distintas instâncias jurisdicionais de governo. Na área social, a coordenação consiste em se adotar arranjos institucionais para melhorar a coerência entre as políticas e programas públicos, perseguindo-se a intersectorialidade e transversalidade e abrindo-se espaço para a participação da sociedade civil. No âmbito do setor produtivo, deve-se buscar harmonizar diversas dimensões como o acesso a mercados externos, geração de inovações tecnológicas, fornecimento de infraestrutura e acesso às cadeias produtivas pelos diferentes atores econômicos. A terceira área, coordenação entre as distintas instâncias jurisdicionais de governo, é particularmente relevante para países de organização federativa como o Brasil, ou que tenham experiências de descentralização no governo. Essa área exige uma definição precisa das atribuições e responsabilidades de cada esfera territorial de governo; a disponibilidade de instrumentos para implementar políticas que vinculem a alocação de recursos a determinados resultados; e, por fim, a construção progressiva de uma institucionalidade que permita operar de maneira flexível dentro de regras estáveis.

A terceira função do planejamento, avaliação, constitui um dos pilares do NPM que foi imposto aos países desenvolvidos e, com maiores dificuldades, nas economias em desenvolvimento. Trata-se de um modelo de gestão pública orientado para resultados envolvendo três dimensões de avaliação: dentro do próprio governo; em sua relação com o legislativo; e, de maneira mais geral, com a cidadania (MARTIN, 2005). O autor aponta que é fundamental haver uma interação entre as três dimensões da avaliação e que os resultados obtidos a partir desse processo sirvam de insumos para as tomadas de decisões dos gestores públicos, contribuindo para melhorar a gestão, de maneira geral.

Normalmente, a avaliação é orientada por princípios e objetivos bastante claros e simples, entretanto, são muito difíceis de serem colocados em prática já que, em alguma medida, avaliar políticas públicas implica em atribuição de valor. Sua introdução nos governos exige: definição de prioridades claras, reconhecimento da importância da avaliação por parte dos atores

envolvidos no processo e também a capacitação de servidores do Estado. Martin (2005) aponta que alguns países da América Latina têm obtido avanços na avaliação de políticas públicas, especialmente no que diz respeito a programas e políticas sociais. Apesar de um relativo progresso, o autor aponta que se trata de uma experiência recente e permeada por diversos obstáculos como: a dificuldade de se passar de uma cultura organizacional baseada em procedimentos para outra orientada para os resultados e sociedade; os diferentes níveis de remuneração dos servidores públicos; e as contínuas mudanças que ameaçam a consolidação de uma estrutura organizacional adequada, que disponha de recursos humanos especializados e qualificados.

Para além dessas dificuldades, deve-se reconhecer que a introdução de processos de avaliação no setor público constitui uma verdadeira revolução na cultura das organizações públicas. Para que haja avanços nessa área é necessário se definir claramente as prioridades, construir confiança, capacitar os servidores públicos e ampliar a participação popular. É necessário também desenvolver a capacidade de gestão e a responsabilidade dos gestores públicos (MARTIN, 2005).

2.4 O planejamento estratégico

Como já foi comentado anteriormente, o planejamento governamental tem suas origens no contexto da Revolução Russa de 1917 e da consolidação do pensamento keynesiano nas economias capitalistas após a Segunda Guerra Mundial. Inicialmente, trata-se de um planejamento econômico em que se pretendia elaborar grandes planos a fim de intervir de maneira direta no mercado.

A crise mundial iniciada na década de 1970 colocou em xeque o pensamento keynesiano e, por consequência, o planejamento econômico. Os governos de Ronald Reagan nos EUA e Margaret Thatcher no Reino Unido representaram um marco na administração pública. Iniciaram-se uma série de reformas que posteriormente se estenderam a diversos países do mundo conhecidas como *New Public Management* (NPM) no intuito de modernizar e tornar mais eficiente a administração pública por meio da utilização de técnicas de gestão do oriundas do setor privado.

Nesse sentido, o planejamento governamental assume uma contorção de planejamento estratégico. Segundo Carneiro (2004), a aceleração das mudanças que se processam nas diversas dimensões do ambiente, – bastante impulsionadas pelas novas tecnologias de

informação e comunicação – afetam o desempenho das diversas organizações, seus objetivos, funções e formas de atuação. Nesse contexto,

“Uma das respostas que surgiram para lidar com os efeitos potencializados por esse fenômeno consiste no denominado planejamento estratégico. Mais sensíveis ou mais atentas a tais efeitos, as empresas privadas saíram na frente do processo, o que faz com que a concepção teórica e operacional do planejamento estratégico seja fortemente impregnada pela lógica competitiva de mercado” (CARNEIRO, 2004, p. 66).

Embora não haja uma definição única para o planejamento estratégico, seu modelo conceitual enfatiza a relação da organização com o ambiente em que essa se insere, percebido e analisado à luz das características estruturais dessa mesma organização. Sob uma ótica operacional mais estrita, o planejamento estratégico

“[...] envolve a análise das principais oportunidades e ameaças relacionadas a mudanças que podem ocorrer no contexto, de um lado, e os pontos fortes e fracos da organização, visando a imposição de direcionamentos objetivos à sua atuação, capaz de garantir uma performance eficiente e, com ela, sua sobrevivência e expansão. Em síntese, busca-se uma visão de futuro para, a partir dela, ajustar eficazmente os objetivos e estratégias da organização às exigências do contexto” (CARNEIRO, 2004, p. 66).

As distintas visões acerca do planejamento estratégico são fruto da influência de diferentes escolas de formulação da estratégia originadas em momentos distintos. Etimologicamente, a palavra “estratégia” vem do grego “strategia”, assumindo uma conotação voltada para a guerra, denotando general, arte e a ciência de conduzir um exército por um caminho (MEIRELLES, 1995). Segundo Evered (1983), o termo estratégia passou a assumir um sentido de habilidade administrativa na época de Péricles (450 a.C.), quando passou a denotar habilidades gerenciais como administração, liderança, oratória e poder.

Kotler (1975) define o planejamento estratégico como sendo uma metodologia gerencial que permite estabelecer a direção a ser seguida pela organização, visando maior grau de interação com o ambiente. A direção abrange o âmbito de atuação; macro políticas e macro estratégias da organização; políticas funcionais; macro objetivos; estratégias e objetivos funcionais; e a filosofia de atuação.

3 A TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL

A inserção do planejamento governamental no Brasil está fortemente associada à promoção do desenvolvimento econômico conduzido pelo Estado. Giacomoni e Pagnussat (2006) identificaram quatro fases principais do planejamento governamental no Brasil: a primeira, denominada orçamentária, é caracterizada por elaboração de diagnósticos e estruturação do denominado Estado nacional desenvolvimentista (décadas de 1930 e 1940); a segunda fase diz respeito ao desenvolvimentismo com a implementação de planos de infraestrutura e industrialização (décadas de 1950 a 1970); a terceira fase corresponde aos planos de estabilização da economia, sobretudo no combate à inflação (décadas de 1980 e início da década de 1990); e a quarta fase diz respeito à retomada do planejamento com avanços metodológicos na elaboração do Plano Plurianual (a partir dos anos 1990).

Até a década de 1930, a economia brasileira era marcada pela produção de produtos primários voltados para o mercado externo, como o açúcar, ouro, borracha e café. Tal fato fazia com que o Brasil fosse altamente dependente da variação dos preços desses produtos no mercado internacional, o que tornava a economia do país pouco estável. Praticamente não existiam atividades de planejamento governamental para fomentar o desenvolvimento do país, destacando-se poucas iniciativas como, por exemplo, a tentativa do ministro Rui Barbosa (o primeiro ministro da fazenda após a proclamação da república em 1889) de industrializar o país por meio de uma política de financiamento das indústrias em que os bancos podiam emitir papel moeda. Na prática essa iniciativa resultou em um enorme fracasso, já que houve grande especulação e, como consequência, um rápido processo inflacionário. Nos anos seguintes, o governo teve que adotar medidas de ajuste fiscal para combater a inflação. Na percepção de Furtado (1987) *apud* Giacomoni e Pagnussat (2006, p. 27), foi a primeira vez que se adotou no Brasil “um conjunto de medidas econômico-financeiras coordenadas e visando a um objetivo definido [...]”.

O processo de planejamento governamental no Brasil só surge efetivamente na década de 1930. Como já foi apontado, antes desse período o Brasil era uma economia que produzia principalmente produtos primários voltados para a exportação. Quando Getúlio Vargas chega ao poder em 1930, começa a haver uma preocupação do governo em se promover a industrialização do país. Essa preocupação se deu muito em decorrência da crise de 1929 e a preocupação em se produzir bens para atender a demanda interna.

O governo de Vargas constitui um marco no processo de intervenção do Estado na economia a fim de se promover o desenvolvimento nacional. Marcos importantes do planejamento público no Brasil foram a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) no final da década de 1930, de vários órgãos públicos para regular o setor agrário exportador, além de duas empresas públicas de processamento de matérias-primas, a Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Nacional de Álcalis (REZENDE, 2011).

O DASP ficou responsável pela elaboração do primeiro plano quinquenal do Brasil, o “Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939-1943)”. Em 1943 o plano foi revisto e passou a assumir o nome de Plano de Obras e Equipamentos (POE). A terceira tentativa de planejamento se deu com o Plano Salte (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), que tinha como objetivo coordenar os gastos públicos mediante um programa plurianual de investimentos (GIACOMONI; PAGNUSSAT, 2006).

Segundo Giacomoni e Pagnussat (2006, p. 29):

“Nesse período foram realizados os primeiros diagnósticos da economia brasileira, que apontavam os principais gargalos para o desenvolvimento, com destaque para o relatório Simonsen (1944-1945) e os estudos das missões técnicas americanas: Missão Taub (1941); Missão Cooke (1942-1943); Missão Abbink (1948) e Comissão Mista Brasil-EUA (1951-1953)” (GIACOMONI; PAGNUSSAT, 2006, p. 29).

O foco desses diagnósticos era identificar os principais pontos de estrangulamento ao desenvolvimento da economia brasileira. Os principais debates que marcaram na época foram em defesa do planejamento e da intervenção do Estado em prol da industrialização. Com o fim do governo de Vargas, o ideário liberal dos EUA, principal vencedor da Segunda Guerra Mundial, prevaleceu nos primeiros governos democráticos.

Quando Vargas retorna ao poder em 1951, há um novo momento de intervenção do Estado na economia, novamente como uma resposta a dependência externa do país em decorrência das dívidas acumuladas no período da guerra (REZENDE, 2011). Foi proposto o Plano Nacional de Reparcelamento Econômico, conhecido como Plano Lafer, que tinha como objetivos a melhoria da infraestrutura e o fortalecimento das indústrias de base. Esse plano foi bastante influenciado pelos estudos produzidos pela Comissão Abbink e de trabalhos desenvolvidos em conjunto pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e a CEPAL. Deve-se destacar ainda que nesse período foi criada a Petrobrás (1954), representando uma política de industrialização de cunho nacionalista.

Em 1956, foi proposto o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, representando um novo impulso à industrialização do Brasil. Segundo Giacomoni e Pagnussat (2006), trata-se do primeiro plano nacional de sentido estratégico. Nesse período, aprofundou-se a intervenção do Estado na economia, mas com duas diferenças em relação às experiências anteriores: “a motivação principal já não é mais o combate à dependência externa e a defesa da intervenção não se apoia no nacionalismo. Ao contrário, a importância do capital estrangeiro para o financiamento da industrialização brasileira é explicitamente reconhecida” (REZENDE, 2011, p. 179).

O Plano de Metas promoveu a diversificação do parque industrial brasileiro, completando o ciclo iniciado em 1930. Por um lado, o plano ajudou a promover o crescimento econômico do país, entre 1956 e 1960, o PIB cresceu a uma média de 8,1% ao ano. Por outro lado, foi responsável pela piora da inflação, dívida externa e déficit público (ALMEIDA, 2006).

Nos anos seguintes, a crise se agrava, especialmente com a renúncia de Jânio Quadros e a ascensão de João Goulart ao poder. Nos primeiros anos do governo deste último, foi instaurado o parlamentarismo no Brasil. Na prática, havia uma indefinição de diretrizes para a política econômica, representando uma estagnação do planejamento governamental. No último ano do mandato de João Goulart, o sistema presidencialista retorna e é então elaborado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, conduzido pelo economista Celso Furtado. Este plano visava a estabilização macroeconômica e a retomada do crescimento. Contudo, a falta de apoio junto ao poder legislativo fez com que o plano fracasse. Em seguida, o planejamento no Brasil ganha novos contornos com o golpe militar de 1964 e atinge seu auge na década de 1970.

Logo após o golpe militar, surge o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) com o objetivo principal de conter o crescimento inflacionário. Esse plano foi caracterizado pela ortodoxia econômica (controle da moeda e do crédito e redução de gastos públicos). A consequência foi um baixo crescimento econômico do País nos anos que se seguiram (GIACOMONI; PAGNUSSAT, 2006).

Almeida (2006) afirma que o PAEG foi efetivo no sentido de combater o processo de crescimento da inflação (reduzindo de 92,1% em 1964 para 25% em 1967) e as reformas implementadas pelo plano assentaram as bases para o crescimento nos anos seguintes. Entretanto, o autor tece críticas quanto aos custos em que o PAEG incorreu para a sociedade, dada a sua ortodoxia e a consequente recessão econômica. Outra crítica é que o plano teria

prolongado a crise iniciada em 1962-1963 ao manter o diagnóstico da inflação como sendo de demanda, mesmo com a economia estagnada.

Em 1967, há uma retomada do desenvolvimentismo quando Antônio Delfim Netto contesta o diagnóstico sobre a inflação do PAEG e promove uma política monetária expansionista, reduz os juros e amplia os investimentos públicos e o crédito (GIACOMONI; PAGNUSSAT, 2006). A retomada do planejamento ocorre adotando uma perspectiva de longo prazo e outra de médio prazo. A de longo prazo se dá com a formulação do Plano Decenal de Desenvolvimento, elaborado no final do governo Castelo Branco, com horizonte temporal de 1967 a 1976, que consistia em diversos estudos setoriais e um modelo macroeconômico global. Já a perspectiva de médio prazo ocorre com o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), formulado para o período 1968-1970, que previa uma política de crescimento acelerado e autossustentado, baseado na substituição de produtos importados.

Segundo Giacomoni e Pagnussat (2006), o PED previa a elaboração do primeiro Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), que seria divulgado em 1968. O primeiro OPI era constituído pela programação de dispêndios de responsabilidade do governo federal e tinha a finalidade de orientar o orçamento anual nas despesas com investimentos, inversões financeiras e transferências de capital.

Durante a década de 1970, a junta militar que assumiu o poder apresentou o Programa de Metas e Bases de Ação do Governo (1970-1971) e trazia, como objetivo, tornar o Brasil um país desenvolvido até o final do século. As principais estratégias do crescimento e desenvolvimento econômico dos governos militares nesse período se concentraram em torno da elaboração dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs).

O I PND foi elaborado em consonância com o segundo OPI, visando a integração entre planejamento e orçamento. A estrutura era integrada, isto é, o Plano Nacional de Desenvolvimento condicionaria a estrutura dos planos setoriais e regionais, federais e estaduais, e esses condicionariam as estruturas dos planos locais e municipais. O PND condicionaria ainda os orçamentos plurianuais de investimentos, que, por sua vez, condicionariam os orçamentos anuais e esses, a programação financeira de desembolso (GIACOMONI; PAGNUSSAT, 2006).

Os autores ainda apontam que PED e o I PND foram os principais instrumentos responsáveis pelo chamado “milagre econômico” brasileiro (1967-1973), e a principal estratégia foi a ampliação do mercado interno com abertura de crédito aos consumidores. Houve vultuosos investimentos públicos em infraestrutura, possibilitada pela recuperação financeira do Estado,

com a reforma tributária e a política da “verdade tarifária”, que aumenta substantivamente o investimento das empresas estatais. Durante o período de 1968 a 1974 o crescimento médio do PIB foi de 10,7% ao ano, ou seja, o Brasil mais do que dobrou o seu Produto Interno Bruto. Enquanto experiência de planejamento governamental, a “estratégia do milagre econômico” foi bem-sucedida em seus objetivos e a gestão da política macroeconômica foi eficiente.

Em 1974, foi elaborado o II PND durante um contexto de crise internacional, com o primeiro choque do petróleo. O seu desafio era promover o ajustamento ou a manutenção do crescimento econômico com endividamento. Segundo Giacomoni e Pagnussat (2006, p. 37), com o II PND “prevalece a opção desenvolvimentista, apesar do desequilíbrio nas contas externas, provocado pela crise do petróleo, e das políticas de estabilização adotadas em grande parte das economias desenvolvidas”. Em síntese, o II PND

“[...] foi a mais ampla e articulada experiência brasileira de planejamento após o Plano de Metas. Partindo da avaliação de que a crise e os transtornos da economia mundial eram passageiros e de que as condições de financiamento eram favoráveis (taxas de juros *ex ante* reduzidas e longo prazo para a amortização), o II PND propunha uma ‘fuga para a frente’, assumindo os riscos de aumentar provisoriamente os déficits comerciais e a dívida externa, mas construindo uma estrutura industrial avançada que permitiria superar a crise e o subdesenvolvimento. Ao invés de um ajuste econômico recessivo, conforme aconselharia a sabedoria econômica convencional, o II PND propunha uma transformação estrutural” (CASTRO; SOUZA, 1985 *apud* LACERDA *et al.*, 2000, p. 122).

Em 1979, o Brasil enfrenta uma forte crise cambial em decorrência do segundo choque do petróleo e, nesse contexto, há uma aceleração do processo inflacionário, chegando a 77,2% naquele ano (GIACOMONI; PAGNUSSAT, 2006). Na tentativa de superar a crise externa, o governo Figueiredo propõe o III PND em 1980 com o objetivo de equilibrar as contas externas. Na prática, esse plano fracassou, representado apenas um cumprimento legal.

Com a crise da dívida externa na década de 1980, o desenvolvimentismo cedeu lugar à estabilização macroeconômica. O planejamento governamental, antes voltado para a promoção do desenvolvimento econômico, foi substituído por programas de enfrentamento aos desequilíbrios externos e controle da inflação. Segundo Carneiro (2015, p. 274) “[...] a atividade planejadora entra em declínio, aliando o descrédito quanto a seu potencial de transformação da realidade nacional com o progressivo desmonte do aparato técnico burocrático construído para lhe dar suporte”. O declínio do planejamento econômico na esfera federal também se estendeu aos governos estaduais “[...] trazendo, em seu rastro, processo similar de esvaziamento e desmonte das respectivas estruturas encarregadas da atividade planejadora, ainda que

preservando, em alguns casos, a arquitetura organizacional do sistema” (CARNEIRO, 2015, p. 274).

Ao longo da década de 1980, são rediscutidas as bases do ordenamento político e institucional do Brasil. Com a Constituição Federal de 1988, foi estabelecido um novo desenho para a sistemática orçamentária do Estado, contemplando três elementos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), os quais devem ser compatibilizados entre si, integrando planejamento e orçamento (OLIVEIRA, 2009). Conforme estabelecido pela Carta Magna de 1988:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional (BRASIL, 1988).

Nesse sentido o PPA, deve definir as prioridades de governo num horizonte temporal de quatro anos. Com base no plano plurianual, o executivo elabora a LDO que, após aprovada pelo legislativo, orienta a formulação da LOA. Conforme Carneiro (2015, p. 275) “assim, além de espelhar o conteúdo de um programa de governo, o PPA representa também instrumento de controle sobre os objetivos do gasto público, ao condicionar a elaboração da LDO e da LOA”.

O primeiro PPA (1991-1995) não pode ser considerado um plano de desenvolvimento, pois foi elaborado apenas para cumprir o preceito constitucional. Sem compromisso com o planejamento, era uma peça burocrática, sem estar baseado em um projeto de governo claro e sem que fossem estabelecidos os vínculos entre o planejamento plurianual e os orçamentos anuais. Foi apresentado ao Congresso Nacional e aprovado sem discussão e emendas. O processo inflacionário e as turbulências políticas do período também contribuíram para o fracasso do plano (GARCIA, 2000 *apud* SILVEIRA, 2013).

O Brasil só obteve a estabilidade macroeconômica com o Plano Real implementado em 1994. A partir de então, os debates acerca do planejamento governamental começaram a tomar relevo. Segundo Garcia (2000) *apud* Silveira (2013) o planejamento público tornou-se instrumento de condução do governo em seu conjunto, transcendendo a visão restrita que o relacionava somente à alocação de recursos econômicos.

Nesse contexto, o planejamento governamental passa assumir uma conotação de planejamento estratégico:

“Influenciado pelos modelos de planejamento estratégico oriundos do setor privado, o planejamento estratégico governamental passou a ser visto como um conjunto de conceitos, procedimentos e ferramentas que buscavam auxiliar os agentes públicos a prover maior consistência à ação estatal, definindo propósitos, objetivos e valores no governo e nas diferentes organizações públicas, direcionando esforços e estabelecendo prioridades” (SILVEIRA, 2013 p. 45).

O planejamento estratégico possui diferentes conceitos e até mesmo a denominação de planejamento estratégico vem sofrendo mudanças. Apesar dessas variações, trata-se de um instrumento que busca orientar as organizações a definir o rumo a ser seguida, levando-se em conta os fatores externos e internos à organização.

Atualmente, a própria denominação do planejamento estratégico costuma variar em função de diferentes autores e metodologias. Também é chamado de planejamento corporativo abrangente, planejamento integrado abrangente, planejamento estratégico situacional e outras combinações. Entretanto, independentemente da denominação ou definição, o fato é que esse tipo de planejamento procura respostas a novas situações, por meio da interação com o meio ambiente e o estabelecimento de um sentido de direção. Ou seja, procura responder as seguintes perguntas: Para aonde queremos ir? Qual a direção a ser seguida? Que caminhos escolher? (GIACOBBO, 1997, p. 77)

Cabe ressaltar que a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)², reforçou a importância dos três instrumentos de planejamento e orçamento no Brasil, reafirmando a integração dos três instrumentos no sentido de o orçamento anual estar em consonância com o PPA e a LDO. A LRF também possui um capítulo específico para o planejamento governamental (artigos 4º ao 10º). Segundo Oliveira (2009, p.109-110), a LRF contribuiu no sentido de tornar o “orçamento mais realista e mais eficiente no controle dos gastos governamentais, juntamente com a estabilidade monetária alcançada com o Plano Real, a partir de 1994, dando mais consistência às previsões de gastos e receitas dos governos em geral”.

² Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Conforme o autor, as mudanças efetuadas indicam uma realidade com melhor organização orçamentária e para o resgate do orçamento como mecanismo essencial ao planejamento.

3.1 O planejamento governamental em Minas Gerais no período contemporâneo

Consoante ao que a literatura neoinstitucionalista denomina como isomorfismo mimético³, as referências básicas para a elaboração dos PPAs estaduais são do governo federal.

“Espelhados na experiência do governo federal, os governos estaduais também fazem incursões na área do planejamento, demarcadas pela definição de suas competências em face às da União. Sem desconhecer a diversidade da trajetória dessas incursões, é possível apontar dois traços salientes na adesão dos estados à atividade planejadora. O primeiro tem a ver com a orientação mais geral que informa a adoção do planejamento pelos governos estaduais, caracterizado, como no caso federal, por forte viés econômico. O segundo remete à criação de sistemas estaduais de planejamento que têm, como órgão central, Secretarias de Planejamento e Coordenação Geral (Seplans) e suas congêneres” (CARNEIRO, 2015, p. 274).

Em Minas gerais, a Constituição Estadual em seu artigo 153 prevê as leis orçamentárias de iniciativa do poder executivo. A única diferença a ser destacada em relação ao proposto pela Constituição Federal é que, no caso de Minas Gerais, o PPA é denominado Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG).

Já em seu artigo 41, no que também diz respeito ao planejamento e à regionalização, a constituição mineira estabelece:

Art. 41 – O Estado articulará regionalmente a ação administrativa, com o objetivo de:

I – integrar o planejamento, a organização e a execução de funções públicas, de interesse comum, em área de intensa urbanização;

II – contribuir para a redução das desigualdades regionais, mediante execução articulada de planos, programas e projetos regionais e setoriais dirigidos ao desenvolvimento global das coletividades do mesmo complexo geoeconômico e social;

III – assistir os Municípios de escassas condições de propulsão socioeconômica, situados na região, para que se integrem no processo de desenvolvimento.

Ainda no que diz respeito aos instrumentos estaduais de planejamento, a principal diferença e peculiaridade de Minas Gerais diz respeito a previsão legal de se estabelecer o denominado

³ O neoinstitucionalismo sociológico considera três tipos principais de isomorfismo: coercitivo, normativo e mimético. Esse último se caracteriza pela replicação voluntária de práticas, procedimentos e condutas por parte de uma determinada organização, referenciada naquilo que é feito em outras organizações (SCOTT, 1995a).

Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). O artigo 231 da Constituição Estadual prevê a elaboração do PMDI e estabelece seus objetivos no § 2º:

Art. 231 – O Estado, para fomentar o desenvolvimento econômico, observados os princípios da Constituição da República e os desta Constituição, estabelecerá e executará o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, que será proposto pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e aprovado em lei.

[...] § 2º – O Plano terá, entre outros, os seguintes objetivos:

I – o desenvolvimento socioeconômico integrado do Estado;

II – a racionalização e a coordenação das ações do Governo;

III – o incremento das atividades produtivas do Estado;

IV – a expansão social do mercado consumidor;

V – a superação das desigualdades sociais e regionais do Estado;

VI – a expansão do mercado de trabalho;

VII – o desenvolvimento dos Municípios de escassas condições de propulsão socioeconômica;

VIII – o desenvolvimento tecnológico do Estado

Dentro da Constituição Mineira, o PMDI insere-se no capítulo da ordem econômica, pertencente ao título “IV Da Sociedade”, ou seja, para além da ordem econômica, diz respeito também à ordem social. Diferentemente do PPAG que possui caráter orçamentário, o PMDI está relacionado ao papel do Estado com a economia e sociedade. Este fato é evidenciado ao se observar os objetivos do plano. Com exceção ao inciso II que se refere “a racionalização e a coordenação das ações do Governo”, todos os demais objetivos previstos no artigo 231, § 2º, da Constituição Estadual, são fortemente marcados pelo planejamento econômico.

No que diz respeito à relação entre o PMDI e os orçamentos, a Constituição Estadual, artigo 154, parágrafo único estabelece que “o plano plurianual e os programas estaduais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e submetidos à apreciação da Assembleia Legislativa” (MINAS GERAIS, 1989). Em relação a LOA, o artigo 157, § 2º, estabelece que “o orçamento, compatibilizado com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, terá, entre suas funções, a de reduzir desigualdades entre as regiões do Estado, segundo critério populacional” (MINAS GERAIS, 1989).

4 O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DOS PMDIs DOS GOVERNOS ANASTASIA E PIMENTEL

Este capítulo se propõe a analisar, de forma comparada, os processos de formulação dos PMDIs elaborados durante os governos Anastasia do PSDB e Pimentel do PT. Para se analisar o processo e buscar compreender os principais aspectos da formulação do planejamento de longo prazo de Minas Gerais, os resultados da pesquisa foram subdivididos em cinco seções.

Na primeira seção buscou-se expor os principais conceitos, concepções e diretrizes que orientaram a elaboração dos planos. A segunda seção procurou destacar as escolhas pelos horizontes temporais e a articulação entre o PMDI e o PPAG durante a formulação dos planos.

A terceira seção se propõe a expor e analisar o arranjo institucional de planejamento utilizado nos dois PMDIs estudados. Essa seção se subdivide em outras quatro subseções: (i) O papel do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; (ii) Metodologia e atores envolvidos; (iii) Consultoria X FJP; e (iv) Intersetorialidade.

A quarta seção buscou analisar como as questões da regionalização e descentralização das ações do Estado foram tratadas. Por fim, a última seção buscou elucidar a relação entre planejamento e gestão contida nos PMDIs.

4.1 Diretrizes que orientaram a formulação dos PMDIs

O planejamento governamental enquanto instrumento de orientação e racionalização das ações do Estado acaba por refletir diferentes concepções de desenvolvimento e de Estado ao ser uma atividade fortemente marcada pela política. O PMDI enquanto instrumento de planejamento de longo prazo de Minas Gerais estabelece diretrizes e objetivos mais gerais que, em alguma medida, retratam essas diferentes concepções, que tendem a assumir maior relevo em momentos de alternância de poder dentro de um contexto político democrático.

A formulação dos PMDIs dos governos do PSDB em Minas Gerais nos últimos 12 anos foi bastante influenciada pelas três gerações do programa “Choque de Gestão”. A primeira geração, que compreendeu o período entre 2003 e 2006, tinha como principal objetivo o equilíbrio das contas públicas do estado de Minas Gerais. Os esforços do governo foram no sentido de realizar um ajuste fiscal, revitalizar o sistema de planejamento e orçamento do Estado e de promover inovações na gestão pública estadual. A segunda geração compreendeu o período de 2007 a 2010 e ficou conhecida como “Estado para Resultados”. Nessa fase, a ênfase passou a ser nos

resultados das políticas públicas e na consolidação de uma cultura de gerenciamento de projetos. Já a terceira geração, correspondente ao governo Anastasia, 2011 a 2014, trouxe a concepção de “Gestão para cidadania” a partir da premissa de “Governança em Rede”.

O PMDI 2011-2030 teve como principal concepção a terceira fase do “Choque de Gestão”. Na percepção dos entrevistados, o governador quis incorporar, como diretriz, a participação da sociedade civil no processo de formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Essa participação se daria por meio de fóruns regionais em cada uma das regiões administrativas do estado. No entanto, o projeto acabou não se consolidando na prática; foram realizados apenas dois projetos pilotos nas regiões do Norte de Minas e Vale do Rio Doce.

A gestão para cidadania apareceu apenas como diretriz no PMDI do governo Anastasia e não como um elemento dentro do processo de planejamento. Na prática, a participação da sociedade não aconteceu de maneira efetiva. Foram apontadas algumas razões que, na opinião dos entrevistados, suscitaram no fracasso dessa proposta. Em primeiro lugar, uma das possíveis razões é ausência de uma cultura de participação em governos do PSDB. Um dos entrevistados afirmou que foram utilizadas metodologias e práticas de gerenciamento de riscos para se planejar os fóruns, o que poderia indicar um grande receio de se instalar esses espaços de discussão. Outro motivo apontado pelos entrevistados 1 e 3 foi a crise orçamentária enfrentada pelo governo que foi se agravando até o final do mandato; esse fator poderia ter contribuído para que o governador recuasse devido ao receio de não ser capaz de atender as demandas da sociedade. Já o entrevistado 2 apresentou uma opinião diferente. Segundo ele, a participação pode ser vista como um possível elemento de perda de controle técnico do planejamento.

Outra premissa adotada foi a de “Governança em Rede”. Essa abordagem tentou trazer o elemento da intersectorialidade no planejamento do governo. Segundo Inojosa (2002, p. 105), a intersectorialidade⁴ é a “[...] articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e a avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas”. Ao incorporar esse elemento como uma diretriz no PMDI, o governo buscou construir uma interação maior entre os órgãos governamentais. Ainda seguindo essa lógica, o PMDI 2011-2030 foi estruturado em 11 “Redes de Desenvolvimento Integrado” (Quadro 1).

⁴ A intersectorialidade na elaboração dos dois PMDIs estudados vai ser tratada na subseção 4.3.4.

Quadro 1: Redes de Desenvolvimento Integrado PMDI 2011-2030

Redes de Desenvolvimento Integrado PMDI 2011-2030
Rede de Educação e Desenvolvimento Humano: população com amplo acesso à educação de qualidade e com maior empregabilidade.
Rede de Atenção em Saúde: população com maior qualidade e expectativa de vida.
Rede de Defesa e Segurança: Minas com alta sensação de segurança, menos violência e criminalidade.
Rede de Desenvolvimento Social e Proteção: Minas sem pobreza e com baixa desigualdade social.
Rede de Desenvolvimento Econômico Sustentável: economia dinâmica, mais diversificada, competitiva, com crescimento sustentável e inclusivo.
Rede de Tecnologia e Inovação: ciência, tecnologia e inovação para o Desenvolvimento e Cidadania.
Rede de Desenvolvimento Rural: mais produção e qualidade na agricultura familiar e no agronegócio de Minas Gerais.
Rede de Identidade Mineira: Minas singular, diversa e criativa na cultura, no esporte e no turismo.
Rede de Cidades: cidades com mais qualidade de vida e ordenamento territorial.
Rede de Infraestrutura: infraestrutura adequada proporcionando mais competitividade e qualidade de vida.
Rede de Governo Integrado, Eficiente e Eficaz: gestão pública efetiva e próxima da sociedade.

Fonte: Minas Gerais, 2011. Elaboração própria.

A ideia dessas Redes é que o governo deve atuar de forma articulada na medida em que as políticas públicas pudessem ser pensadas de maneira conjunta entre as diversas secretarias setoriais, órgãos e sistemas operacionais do Estado.

Outra abordagem complementar à concepção de “Gestão para cidadania” foi a regionalização e descentralização das ações do Estado. Por esse tema se demonstrar bastante relevante dentro do arranjo institucional de planejamento do estado, foi tratado na seção 4.5.

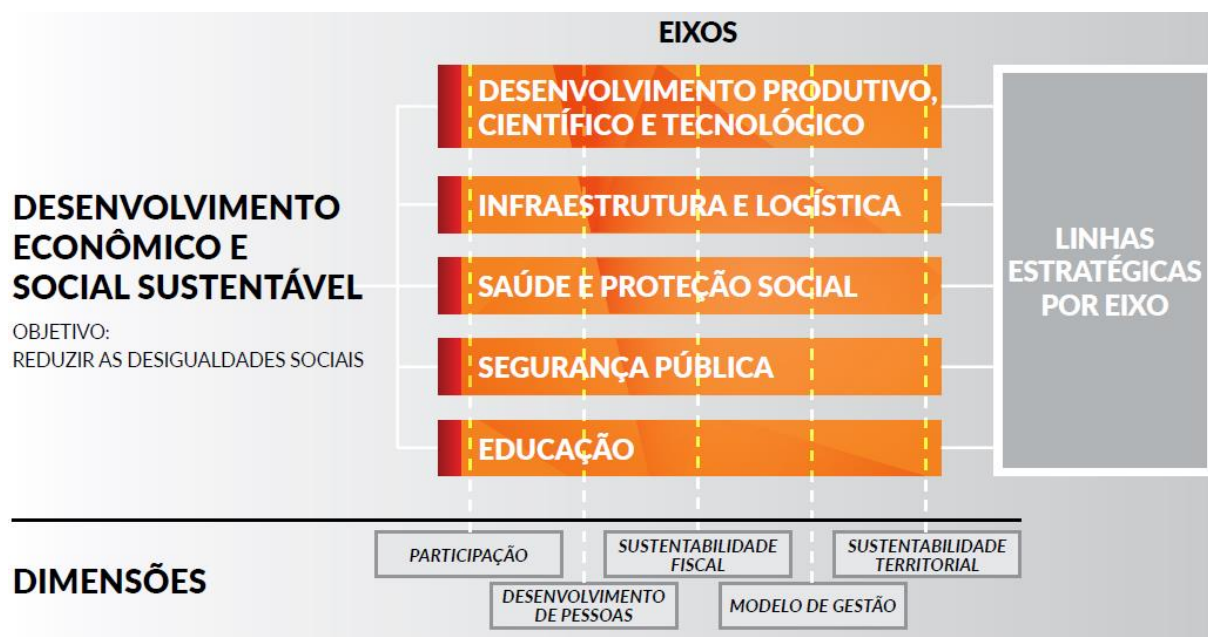
Finalizado o mandato do então governador Antônio Augusto Anastasia do PSDB, assumiu Fernando Pimentel do PT, um dos principais partidos de oposição do governo anterior. Uma das principais diferenças do novo governo foi colocar a participação popular como uma questão central na agenda de governo. O principal slogan de campanha utilizado por Pimentel nas eleições de 2014 foi “Ouvir para governar”. Esta expressão remete a noção de um governo mais inclusivo e participativo em que a população deve ser consultada para definir das ações do Estado.

Assim, uma das principais concepções do PMDI 2015-2027 foi a incorporação da participação popular no processo de planejamento governamental. Segundo um dos entrevistados, “a diretriz principal do governador foi tirar o governo da Cidade Administrativa em Belo Horizonte e aproximar mais dos cidadãos mineiros. Outra diretriz é a simplificação da linguagem lá na ponta” (Entrevistado 9). A fim de materializar operacionalmente a participação popular no

governo, foram instaurados Fóruns Regionais em todo o território de mineiro a fim de se ouvir as principais demandas da sociedade mineira.

Outra orientação do novo governo foi introduzir em sua agenda os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) formulados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para subsidiar as discussões das estratégias de governo. Com base nesse documento e nessas discussões foram definidos o conceito de Desenvolvimento econômico social sustentável (DESS) e o objetivo central do PMDI: redução das desigualdades sociais. A partir do conceito de DESS foram elaborados 5 eixos que juntamente com mais 5 dimensões transversais, definiram a estrutura do PMDI (Figura 2).

Figura 2: Eixos do PMDI 2015-2027



Fonte: SEPLAG, 2015.

Cada eixo é composto por diversas áreas ou setores afins (Figura 3). Esses eixos, juntamente com as dimensões do plano, remetem a uma concepção de intersetorialidade e transversalidade das políticas públicas. Isto pode ser percebido ao se agrupar, por exemplo, Educação e Cultura em um mesmo eixo, ou ainda as diferentes áreas que compõe o eixo “Saúde e Proteção Social.

Figura 3: Eixos e áreas afins do PMDI 2015-2027



Fonte: SEPLAG, 20015.

4.2 Horizontes temporais dos PMDIs e articulação PMDI-PPAG

Como já foi apontado, o PMDI 2011-2030 foi uma revisão do PMDI 2007-2023 que, por sua vez, foi uma revisão do PMDI 2003-2020. Em 2003 foi elaborado um diagnóstico coordenado pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) intitulado “Minas Gerais do Século XXI” que orientou a atuação do poder público estadual e a elaboração do PMDI de 2003. Os dois planos subsequentes, enquanto revisões do plano de 2003, não foram subsidiados por outros diagnósticos tão aprofundados.

O horizonte temporal escolhido pelo governo Anastasia foi de 20 anos, que difere um pouco dos planos anteriores, mas ainda assim com vigência bastante semelhante. Não houve justificativa do ponto de vista formal ou técnica para a escolha desse período. Segundo os entrevistados, foi uma escolha política em que se buscou refletir uma visão e um sonho para o futuro de Minas Gerais.

Do ponto de vista legal, o PMDI é um instrumento de planejamento bastante peculiar. Não existe uma previsão legal, assim como nos outros instrumentos de planejamento e orçamento, de se elaborar esse plano dentro de uma periodicidade pré-estabelecida. Quando governador Pimentel do PT assumiu o governo estadual em 2015, poderia inclusive ter continuado com o

PMDI anterior dado que a vigência do plano compreenderia seu mandato que está previsto para o período de 2015 a 2018.

No entanto, o governo optou por fazer um novo plano. Inicialmente foi realizado um diagnóstico da administração pública estadual e do estado coordenado pela Secretaria de Planejamento e Gestão, intitulado “Balanço de 90 dias”. A partir desse documento, iniciaram-se as discussões sobre o novo PMDI. Por se tratar de um período de transição de governo, a ideia de se elaborar um novo PMDI foi muito importante na opinião dos entrevistados, pois serviu como um catalisador para discutir a realidade do estado.

O horizonte temporal escolhido foi de 12 anos. Na percepção da equipe estratégica do governo, após esse período é muito difícil de se fazer previsões sobre o cenário político e econômico. Tratou-se, portanto, de uma escolha política em que o horizonte temporal também está relacionado com o fato de se pensar um planejamento para três mandatos.

No contexto dos instrumentos de planejamento do estado, de acordo com o artigo 159, parágrafo único, da Constituição Estadual, o PMDI e o PPAG devem estar articulados. Essa articulação se dá na medida em que o longo prazo deve orientar o planejamento de médio prazo e este, por sua vez, o planejamento de curto prazo traduzido pelos orçamentos anuais. Desse modo, cabe ao PMDI estabelecer diretrizes e objetivos mais gerais que em tese orientariam as políticas e programas contidos no PPAG.

Durante a elaboração dos dois PMDIs estudados, a formulação dos seus respectivos PPAGs ocorreu de maneira simultânea, fato bastante comum dentro do governo estadual, dada a restrição de tempo para a elaboração dos dois planos.

Em relação ao PMDI 2011-2030, os entrevistados afirmaram haver uma constante troca e comunicação entre as equipes responsáveis pela elaboração dos dois planos. Esse fato se deu muito em decorrência da coordenação dos dois instrumentos de planejamento estarem concentradas na SEPLAG, facilitando esse processo. Num primeiro momento, o governo estadual forneceu as diretrizes mais gerais que serviram de base para que o PMDI e o PPAG fossem elaborados.

Uma prática bastante comum durante o governo do PSDB em Minas Gerais foi a revisão anual dos PPAGs. Há uma percepção geral dos entrevistados de que as revisões do PPAG se deram muito em função das diretrizes e objetivos estabelecidos pelo PMDI.

No entanto, embora em alguma medida haja alguma articulação entre os planos, deve-se destacar o fato de que, em alguns casos, as diretrizes e objetivos estabelecidos no PMDI de 2011 foram criadas para atender a demandas de programas do PPAG. Segundo um dos entrevistados:

“Nem todos projetos (do PPAG) seguem as diretrizes do PMDI. Existem projetos que já estão consolidados e vão acabar acontecendo, seja por que ele tem padrinho político forte ou porque existe há muito tempo e defende um valor importante. São projetos que orientam o PMDI, tem objetivos que são criados para atender isso. Um exemplo são os objetivos de Segurança Alimentar do PMDI de 2011 em que havia um grupo político forte que defendia determinados objetivos. Por outro lado, no diagnóstico não existiam indicativos que sustentassem esses objetivos já que eles foram criados por outra orientação” (Entrevistado 1).

Interpretando-se a fala do entrevistado é possível perceber que, embora o planejamento de longo prazo devesse orientar os planejamentos de médio e curto prazo, essa lógica muitas vezes se inverte. Esse fenômeno pode ocorrer também pelo fato de o PPAG e a LOA estarem mais próximos da realidade e, portanto, mais fortemente influenciados por fatores conjunturais/contingenciais. Dado que, no mundo real, ocorrem constantes alterações nos cenários político e econômico, o planejamento de longo prazo acaba sofrendo alterações em função dessa dinâmica.

O planejamento estratégico enquanto uma estratégia de desenvolvimento “[...] para ser factível, deve, acima de tudo, emular o imaginário da sociedade, transformando-o em sonho, em utopia e orgulho” (SICSÚ, 2008, p. 8). Quando o instrumento de planejamento de longo prazo sofre adequações em decorrência dos médio e curto prazos, esse caráter de sonho enquanto um desejo de onde se quer chegar acaba se perdendo. O planejamento estratégico acaba refletindo um caminho a ser seguido dentro de projeções a respeito do que se espera de um cenário futuro, deixando de ser um instrumento de transformação da realidade social.

No que diz respeito ao PMDI 2015-2027, inicialmente, a articulação PMDI-PPAG se deu em função do diagnóstico elaborado nos primeiros meses da gestão Pimentel, o “Balanço de 90 dias”. A partir desse diagnóstico, a SEPLAG e a Fundação João Pinheiro conduziram uma série de *workshops* com as secretarias setoriais e os sistemas operacionais do Estado para a definição de objetivos e diretrizes estratégicas para o PMDI. Foram ouvidos tanto a alta quanto a média gerência.

Esses *workshops* aconteceram simultaneamente à discussão do PPAG. Nesse sentido, as discussões iniciais do PMDI contribuíram para a elaboração do PPAG na medida em que os

objetivos e as estratégias definidas no primeiro plano foram o ponto de partida para a discussão do segundo. Entretanto, esse processo não implica que essas diretrizes tenham sido plenamente seguidas durante a elaboração do PPAG. Cabe ressaltar ainda, que, diferentemente do PMDI anterior, não houve tanta comunicação entre as equipes responsáveis por sua elaboração e a do PPAG. Esse fato pode ser explicado, em parte, pelo fato de a coordenação do PMDI ter sido compartilhada com a FJP. Embora este órgão esteja vinculado à SEPLAG, as rotinas e dinâmicas de trabalho dos dois órgãos são completamente distintas; além disso, há um certo distanciamento físico entre os dois órgãos já que a FJP não está localizada na Cidade Administrativa de Minas Gerais.

Na percepção de todos os entrevistados, houve ausência de diretrizes mais gerais em algumas discussões setoriais como, por exemplo, no eixo “Infraestrutura e Logística” do PMDI, o que pode dificultar a elaboração das políticas e programas contidos no Plano Plurianual. Essa falta de diretrizes em alguns setores se deram, em parte, devido à carência de especialistas dentro da administração pública estadual para a formulação do diagnóstico e também em razão da grave crise fiscal enfrentada pelo atual governo, o que acabou limitando bastante o escopo da atuação do Estado.

A respeito do PMDI 2015-2027 conter diretrizes ou objetivos criados para atender a programas ou políticas pré-existentes, não foi possível observar uma inversão muito clara dessa lógica, muito embora isso não signifique que esse processo não tenha ocorrido.

A maioria das diretrizes foram formuladas dentro da burocracia estatal e validadas dentro de cada secretaria setorial ou sistema operacional do Estado, a partir do diagnóstico elaborado. Na percepção dos gestores entrevistados, não é possível identificar se houve estratégias definidas pelo PMDI para atender demandas de programas já existentes. Por ser um momento de transição de governos de oposição, muitos programas foram alterados, o que acaba dificultando a observação desse fenômeno.

4.3 Arranjo institucional de planejamento dos PMDIs

Esta seção busca discutir os arranjos institucionais para fins de planejamento no âmbito dos PMDIs estudados, se subdividindo em três subseções. Na primeira subseção “O papel do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social”, procurou-se destacar a atuação do Conselho na elaboração dos dois planos, sendo este formalmente responsável pela proposição do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado. Na subseção seguinte, “Metodologia e atores

envolvidos”, foram apresentadas e analisadas: a metodologia de elaboração dos planos; quais foram os atores envolvidos e suas contribuições durante o processo; como se deu a produção e validação dos documentos; e como foi tratada a participação popular no processo. Na terceira subseção “Consultoria X FJP”, é feita uma breve análise comparada entre os papéis ocupados pela consultoria no PMDI do governo Anastasia e pela Fundação João Pinheiro no documento do governo Pimentel. A última subseção, “Intersetorialidade”, buscou analisar como este tema foi tratado na concepção dos planos estudados.

4.3.1 O papel do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

O artigo 231 da Constituição Estadual instituiu o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CEDES), cabendo a este a proposição do PMDI. O funcionamento e a organização do CEDES atualmente são estabelecidos pela Lei nº 10.628, de 16 de janeiro de 1992, atribuindo-lhe caráter consultivo e deliberativo, diretamente subordinado ao Governador do Estado. Além da proposição do PMDI, também cabe ao Conselho a coordenação da Política de Desenvolvimento Econômico-Social do Estado. De acordo com o art. 1º da Lei nº 10.628, de 16 de janeiro de 1992:

“Art. 1º - O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, instituído pelo artigo 231 da Constituição do Estado, órgão consultivo e deliberativo diretamente subordinado ao Governador do Estado, tendo como objetivo a proposição do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e a coordenação da Política de Desenvolvimento Econômico-Social do Estado [...]” (MINAS GERAIS, 1992).

Como apontado por Silveira (2013), durante o processo de formulação do PMDI 2011-2030, a atuação do Conselho foi mínima ou praticamente inexistente. A coordenação desse plano ficou sob responsabilidade da SEPLAG, juntamente com a empresa de consultoria “Macroplan Prospectiva Estratégia & Gestão”.

Não foram encontradas atas de reunião ou qualquer indício de um funcionamento regular e atuante do CEDES. A atuação do Conselho só se deu no momento de lançamento do PMDI. Quando o documento estava pronto, foi enviada uma cópia para cada um dos membros do CEDES e, posteriormente, foi realizado um seminário de apresentação do plano e envio à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG), sendo que, durante o evento não houve deliberação sobre o plano. Na prática, o Conselho ocupou um papel meramente formal.

Durante a elaboração do PMDI 2015-2027, o CEDES também não teve atuação durante o processo de formulação do plano. As coordenações executiva e técnica ficaram sob responsabilidade da SEPLAG e Fundação João Pinheiro (FJP), respectivamente. Cabe ressaltar que uma das propostas do governo de Fernando Pimentel foi o “Fortalecimento do Conselho de Desenvolvimento Econômico, transformando-o em um espaço de pactuação com a sociedade das grandes linhas de atuação do Governo” (COLIGAÇÃO MINAS PARA VOCÊ, 2014, p. 19).

Nesse sentido foi encaminhado à ALMG no dia 9 de setembro de 2015 o Projeto de Lei nº 2.838/2015 para revogar a Lei nº 10.628, de 16 de janeiro de 1992, reformulando o Conselho. O projeto de lei amplia a participação da sociedade no Conselho e aumenta as suas competências. Segundo a nova redação do art. 1º do projeto de lei:

“Art. 1º – O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CEDES –, órgão consultivo e deliberativo, diretamente subordinado ao Governador do Estado, instituído pelo art. 231 da Constituição do Estado, tem como finalidade propor e a coordenar as políticas públicas de desenvolvimento econômico e social que contribuam para a redução das desigualdades sociais e regionais do Estado” (MINAS GERAIS, 2015).

Segundo os interlocutores do governo e no discurso dos entrevistados, a perspectiva é de que o CEDES seja mais atuante:

“Nós estamos querendo eleger um novo Conselho de Desenvolvimento Econômico do Estado de Minas Gerais. Hoje nós achamos que o formato dele é um formato que exclui a participação popular. Então nós estamos querendo aproveitar para fazer uma nova composição, que é uma lei estadual, o CEDES, o Conselho de Desenvolvimento Econômico do Estado. Nós estamos querendo ampliar a participação popular, incluir no Conselho de Desenvolvimento Econômico esses membros eleitos dos Fóruns Regionais, dar para ele uma capilaridade maior com representação de prefeitos e vereadores do estado inteiro, dos membros dos Comitês de Planejamento e dar para ele a função de acompanhamento do Plano Plurianual. Então tudo isso é uma novidade, inclusiva do ponto de vista da participação, muito grande” (Entrevistado 9).

Na antiga composição do Conselho, o número de participantes girava em torno de 70 pessoas. Com a nova composição, a perspectiva é de que esse número salte para 332 integrantes. Ainda que a haja uma perspectiva de maior participação popular, isso não significa, necessariamente que o CEDES seja de fato mais atuante. Deve-se ressaltar que o projeto de lei ainda não foi aprovado pela Assembleia.

Ainda no que diz respeito ao Projeto de Lei nº 2.838/2015, outro ponto de destaque fica para o parágrafo único de seu artigo 2º: “Parágrafo único – Compete à Secretaria de Estado de

Planejamento e Gestão – SEPLAG – a coordenação executiva do CEDES e a coordenação técnica da elaboração, monitoramento e avaliação do PMDI” (MINAS GERAIS, 2015). A legislação atual é muito vaga no sentido de atribuir ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social a proposição do PMDI, no entanto, nos últimos anos sua elaboração tem sido coordenada pela Secretaria de Planejamento e Gestão. Segundo o projeto de lei, a coordenação técnica passaria para a SEPLAG, tornando mais claro o processo de formulação do plano.

Havia uma previsão de que o Conselho fosse instalado no dia 27 de outubro de 2015 para a proposição do PMDI 2015-2027, seguindo a composição do novo projeto de lei. No discurso dos interlocutores do governo, seriam utilizados dois dispositivos legais para garantir a participação desses membros. Em primeiro lugar o § 1º, do artigo 231 da Constituição do Estado de Minas Gerais que assegura a participação da sociedade civil no Conselho e, em segundo lugar, o § 2º do artigo 1º da Lei nº 10.628, de 16 de janeiro de 1992 que permite ao Governador do Estado (Presidente do Conselho) “[...] admitir, nas discussões, a participação de outras pessoas cuja função ou especialidade sejam relevantes para os temas em exame naquele órgão”. (MINAS GERAIS, 1992).

Além desse evento oficial de lançamento do PMDI 2015-2027, estavam previstos dois grupos de trabalho nos dias 20 e 22 de outubro para discussão das propostas do plano. Entretanto, as reuniões do CEDES não ocorreram. Não foram apontadas justificativas formais para o cancelamento das reuniões.

O PMDI foi finalizado pela SEPLAG na última semana de outubro de 2015 e, então, foi encaminhada uma cópia para cada um dos conselheiros, segundo o formato da lei ainda vigente, para que estes pudessem tecer suas considerações a respeito do plano. Já no dia 4 de novembro de 2015, o documento final foi encaminhado à ALMG sem que houvesse qualquer reunião ou evento do CEDES para o lançamento oficial do PMDI 2015-2027.

Apesar da proposta de reformulação do Conselho, na prática, não houve qualquer atuação deste no que diz respeito à formulação do PMDI. Na prática, sua atuação se configurou como uma mera formalidade, assim como no PMDI anterior. Esse plano foi marcado por muitos atrasos no cronograma e uma das principais justificativas do ponto de vista formal foi que o projeto de lei que reformula o Conselho não foi aprovado a tempo. Segundo um dos entrevistados, houve dificuldade de se realizar as reuniões inicialmente previstas, já que a ampliação da participação

no CEDES sem que o projeto de lei fosse aprovado, foi entendido como uma afronta por alguns membros do Conselho.

Deve-se ressaltar que o PMDI, diferentemente dos outros instrumentos legais de planejamento do estado, não possui uma data fixada para ser enviado a ALMG. No entanto, segundo o parágrafo único do artigo 154 da Constituição do Estado de Minas Gerais, o PPAG deve ser elaborado em consonância com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado. Tendo em vista esse dispositivo, pode se deduzir que o PMDI deveria ser enviado à Assembleia antes ou concomitante ao PPAG, que tem como data limite o dia 30 de setembro do primeiro ano de mandato do chefe do executivo estadual. Como o Plano Plurianual foi encaminhado à Assembleia no dia 30 de setembro de 2015, foi questionado pela ALMG o fato de o PMDI ainda não ter sido enviado, já que deve haver uma articulação entre o PMDI e o PPAG.

4.3.2 Metodologia e atores envolvidos

O PMDI 2011-2030 teve sua coordenação técnica e executiva realizadas pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, mais especificamente dentro da Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental (SUGES). Dentro da SUGES, destacam-se o papel de dois gestores, o coordenador técnico do PMDI e a coordenadora executiva, a então Subsecretária de Gestão da Estratégia Governamental. Além disso, o processo contou com o trabalho de uma empresa de consultoria especializada, a “Macroplan Perspectiva & Gestão”, mesma empresa de consultoria que auxiliou a formulação dos PMDIs de 2003 e 2007. Como apontado por Carneiro (2015), o planejamento de longo prazo de Minas Gerais durante os governos do PSDB utilizou

“[...] modelos de planejamento estratégico oriundos do setor privado, vistos como uma ferramenta capaz de conferir maior eficiência na condução da atividade governativa, consoante as premissas do reformismo da *New Public Management*. Trata-se de iniciativa ancorada, do ponto de vista operacional, na contratação de consultorias especializadas, sem nenhuma garantia efetiva de sua continuidade no tempo” (CARNEIRO, 2015, p. 278-279).

Os trabalhos de revisão do PMDI se deram a partir de uma diretriz do governo de incorporar a “Gestão para a cidadania” e a “Governança em Rede” no plano. A partir dessa diretriz os trabalhos foram iniciados. O primeiro passo dado pelas coordenações técnica e executiva, foi entrevistar o governador Antônio Augusto Anastasia. O roteiro da entrevista foi pautado basicamente nas seguintes questões: O que vai bem no Estado? O que vai mal? Qual deve ser o foco para o próximo período? Como o Governador quer ser conhecido, ou seja, qual o principal legado que pretende deixar para a sociedade?

Depois da entrevista com o governador, a coordenação juntamente com a consultoria organizou um evento com duração de um dia em que estavam presentes todos os Secretários de Estado. Na parte da manhã, foi apresentada uma análise de ambientes a partir de um diagnóstico elaborado pela consultoria para os Secretários. Na parte da tarde, foram realizadas oficinas estratégicas organizadas segundo as 11 “Redes de Desenvolvimento Integrado” onde os Secretários que compunham cada Rede podiam discutir e votar propostas. O que ocorreu na prática foi que os Secretários mais poderosos politicamente, em geral as secretarias com maior orçamento como Educação, Saúde ou Defesa Social, acabavam impondo as suas prioridades às secretarias que compunham a sua Rede.

Após essa etapa, foram realizadas entrevistas individuais com os Secretários e/ou Secretários-Adjuntos participantes das oficinas e outros atores formadores de opinião que não tinham, necessariamente, conhecimento técnico sobre o assunto, mas poder de influência. Essas entrevistas seguiram basicamente o mesmo roteiro das questões formuladas ao governador com exceção da pergunta “Como o Governador quer ser conhecido, ou seja, qual o principal legado que pretende deixar para a sociedade?”. Buscou-se também definir as diretrizes e estratégias do PMDI segundo a visão dos Secretários de Estado.

Depois disso, foram entrevistados os membros do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Segundo o entrevistado 3:

“Foram entrevistados todos os conselheiros do CEDES depois de se ter uma primeira versão do PMDI para discutir e apresentar o PMDI. Foram ouvidas em torno de 30 pessoas do Conselho, muitas vezes nas casas deles. Depois eles só apareceram na reunião de lançamento” (Entrevistado 3).

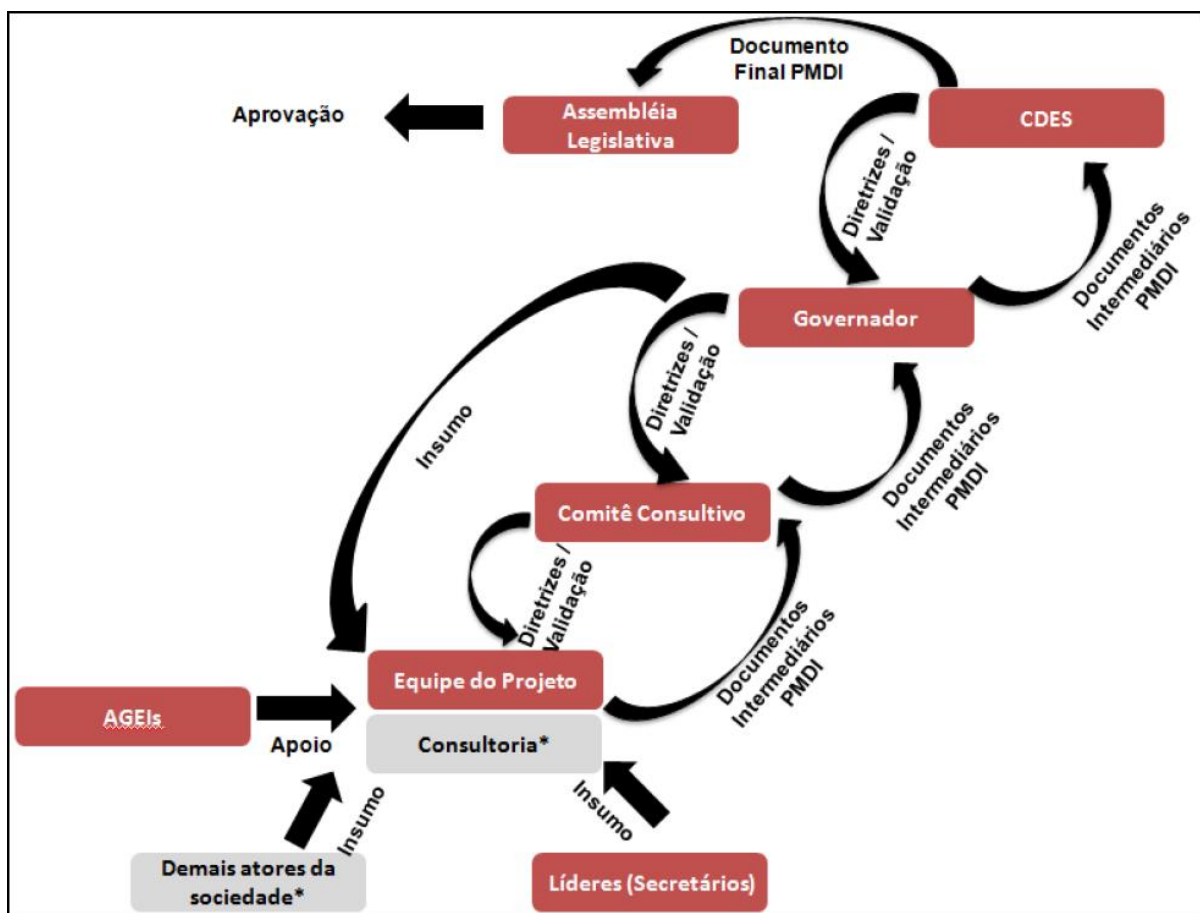
A fala acima corrobora o que já foi dito anteriormente a respeito do Conselho, na prática, ele não foi atuante. O entrevistado 3 chegou a afirmar, ainda, que foi simulada uma ata de reunião que era assinada pelo membro do Conselho ao final da entrevista, entretanto, não foi possível encontrar essa ata na pesquisa documental realizada.

Percebe-se que, basicamente, os atores envolvidos no processo de elaboração do PMDI do governo Anastasia são membros do alto escalão de seu governo (Figura 4). Um ator bastante relevante dentro desse processo foi o “Comitê Consultivo”. Esse comitê era composto pela Secretária de Planejamento e Gestão; o Secretário de Estado de Fazenda; o Diretor-Presidente e o Diretor Vice-Presidente do extinto do Escritório de Prioridades Estratégicas; e dois assessores do governador. A função desse comitê era acompanhar e validar a elaboração do PMDI por meio de reuniões periódicas. Durante esses encontros, a SEPLAG, juntamente com

dois representantes da consultoria, apresentava ao comitê o conteúdo que estava sendo produzido.

Por fim, também participaram do processo de formulação do PMDI de 2011 as Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação (AGEIs)⁵, que tinham o papel de dar suporte e auxiliar a SEPLAG durante a elaboração do documento quando fossem requisitadas. Entretanto, na percepção dos três entrevistados, as AGEIs foram pouco atuantes. A figura 4 mostra os principais atores envolvidos na elaboração do PMDI 2011-2030.

Figura 4: Atores envolvidos no PMDI 2011-2030



Fonte: SEPLAG, 2014.

Na figura 4, a “Equipe do Projeto” refere-se às coordenações técnica e executiva. Um detalhe a ser destacado é a presença dos “Demais atores da sociedade”. Na prática, não foi possível

⁵ As AGEIs foram estruturas criadas em 2011 para lidar com a gestão estratégica nas Secretarias e eram monitoradas pela SUGES. Seu objetivo era melhorar o planejamento e gestão estratégica no Estado (SANTOS *et al.* 2013).

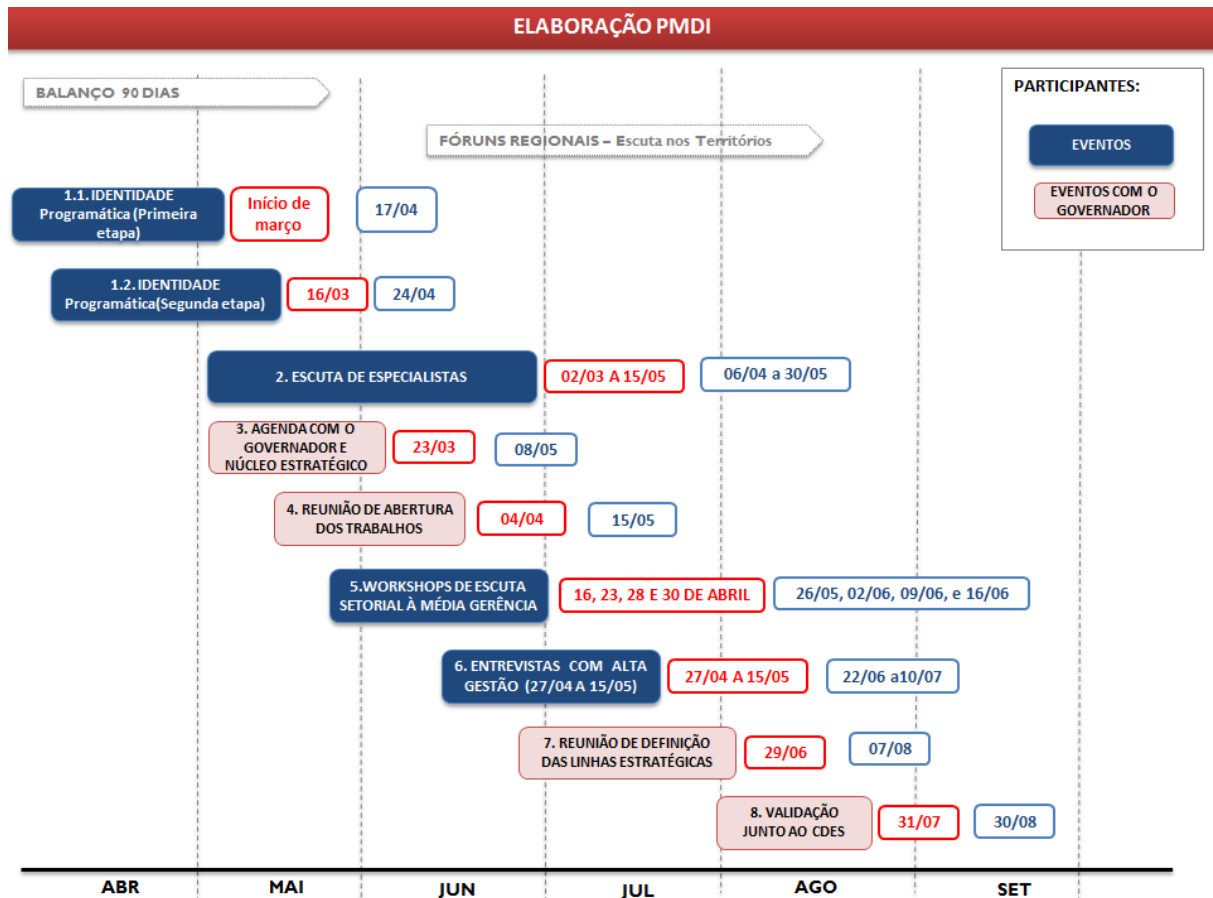
observar a presença desses atores já, que a elaboração desse PMDI se deu basicamente no âmbito do alto escalão do governo.

O conteúdo do PMDI foi produzido por técnicos da SEPLAG e pela consultoria. Na prática, a presença do Comitê Consultivo agilizou o processo de elaboração do PMDI, na medida em que, pelo menos uma vez por mês, a coordenação tinha que prestar contas do andamento do projeto.

Já a metodologia utilizada pelo PMDI 2015-2027 foi bastante distinta. Diferentemente do PMDI anterior, não é possível estabelecer uma relação direta com alguma determinada escola de planejamento público. A coordenação executiva desse PMDI ficou sob responsabilidade da SEPLAG e SUGES juntamente com a Fundação João Pinheiro (FJP). Dentro da SEPLAG os coordenadores foram o Secretário-Adjunto de Planejamento e Gestão e o Subsecretário de Gestão da Estratégia Governamental. Dentro da FJP, havia três coordenadores técnicos e também participaram o presidente do órgão e os pesquisadores e técnicos que tinham a função de dar suporte e apoio técnico, principalmente na formulação dos diagnósticos. A escolha desse órgão para auxiliar na elaboração do plano acaba sendo um dos grandes diferenciais em relação ao PMDI anterior. Essa escolha se deu basicamente devido a dois motivos: primeiro devido a busca pela centralidade do papel do Estado, o que implica resgatar a atividade planejadora de volta ao setor público mineiro e, nesse sentido, a FJP enquanto órgão do sistema de planejamento do Estado, foi convidada a participar do processo; o segundo motivo se deve a uma diretriz do governo de valorizar o órgão que, segundo a opinião dos entrevistados, esteve relegada a segundo plano nos governos anteriores.

O atual governo queria propor algo diferente do que se tinha produzido nos governos anteriores e o primeiro passo foi a discussão e a proposição de uma metodologia pela Fundação João Pinheiro. Ao todo, foram elaboradas 16 versões de metodologia de trabalho e, na prática, o que se observou foi um processo não muito linear e com uma estrutura difícil de ser definida. A figura 5, fornecida pela SEPLAG, sintetiza a última versão da metodologia de elaboração do PMDI. Excetuando a “Agenda com o governador e núcleo estratégico” quase todas as etapas apresentadas ocorreram, entretanto, o cronograma foi alterado diversas vezes e não seguiu a ordem cronológica das etapas definidas na metodologia.

Figura 5: Cronograma da elaboração do PMDI 2015-2027



Fonte: SEPLAG.

A primeira etapa foi a elaboração de um diagnóstico elaborado nos primeiros três meses de governo, que ficou conhecido como “Balanço de 90 dias”. Esse diagnóstico foi coordenado pelo Secretário de Planejamento e Gestão e está dividido basicamente em três partes. Na primeira parte, elaborada pela FJP, buscou-se construir uma visão do desenvolvimento econômico e social de Minas Gerais no período recente; a segunda parte, elaborada pela SEPLAG, analisa a situação fiscal do Estado e o modelo de gestão vigente; por fim, a terceira parte, elaborada pelas secretarias de Estado e órgãos da administração indireta, traz um panorama geral das políticas setoriais do Estado.

Como visto anteriormente, a diretriz inicial para a elaboração desse PMDI foi a participação da sociedade no governo e a incorporação dos ODS na agenda de governo. A partir daí iniciaram-se discussões entre FJP e SEPLAG para a definição da estrutura do plano. A partir dessas discussões, o gabinete do governador elaborou a estrutura básica do PMDI, composto por cinco eixos e cinco dimensões, sendo que o “fio condutor” dos eixos é o “Desenvolvimento Econômico Social Sustentável” (Figuras 1 e 2 da seção 4.1).

A partir do diagnóstico e da definição dos eixos, foi promovido um evento de abertura para as discussões do PMDI na Cidade Administrativa do Estado de Minas Gerais (CAMG) aberto a todos os servidores públicos do Estado. Depois desse evento, os coordenadores técnicos da FJP, juntamente com o Subsecretário da SUGES e sua equipe, se reuniram com as secretarias e sistemas operacionais do Estado para definir as principais diretrizes e objetivos do PMDI. Nessas reuniões geralmente estavam presentes os Secretários e/ou Secretários-Adjuntos de cada secretaria, acompanhado de suas equipes. Depois desse momento, os técnicos da FJP produziam e sistematizavam os conteúdos que posteriormente eram encaminhados de volta às secretarias para serem validados. Deve-se pontuar que essas reuniões também serviram para validar o diagnóstico. Algumas secretarias que não estavam totalmente de acordo com o diagnóstico pediram para incluir outros indicadores nas análises.

Após essa etapa, a SUGES realizou mais uma série de reuniões com a média gerência dos órgãos para discutir as diretrizes e estratégias do PMDI. A lógica foi bastante semelhante à das discussões com a alta gestão e a validação dos conteúdos era validado pelos servidores que participaram dessas reuniões. Segundo os dados que foram passados pela SEPLAG, dentro da burocracia estatal foram ouvidos 940 gestores públicos (Tabela 1).

Tabela 1: Número de participantes do PMDI 2015-2027 dentro da burocracia estatal

Etapa	Participantes
Reunião de alinhamento inicial com Secretários-Adjuntos	60
Seminário Preparatório para elaboração do PMDI	350
Reuniões de elaboração dos Objetivos Estratégicos com Alta Liderança	180
Oficinas para elaboração das Estratégias com Média Gerência	350
Total	940

Fonte: SEPLAG, 2015.

Paralelamente a esse processo, ocorreram as discussões nos Fóruns Regionais nos 17 Territórios de Desenvolvimento instituídos pelo governador Pimentel⁶. Esses fóruns foram instaurados pela SEPLAG juntamente com a Secretaria de Estado de Governo (SEGOV) e ocorreram em duas rodadas, onde eram coletadas as principais demandas da sociedade do estado. As discussões e a elaboração de propostas ocorreram dentro de cada eixo do PMDI. O objetivo central dos fóruns era subsidiar a elaboração do PMDI e do PPAG. Ao todo foram ouvidas

⁶ A respeito da nova regionalização do Estado, ver seção 4.5.

quase 25 mil pessoas em todo estado, sendo 16.597 participantes na primeira rodada dos fóruns e 8.352 participantes na segunda rodada (Tabela 2).

Tabela 2: Número de participantes dos Fóruns Regionais por Território de Desenvolvimento

Território	Número de Participantes	
	1ª Rodada	2ª Rodada
Norte	700	470
Médio e Baixo Jequitinhonha	1.100	600
Mucuri	834	372
Sudoeste	851	268
Vale do Aço	682	424
Mata	700	585
Vertentes	800	533
Central	400	209
Alto Jequitinhonha	608	398
Vale do Rio Doce	579	932
Caparaó	790	723
Noroeste	972	492
Metropolitano	1905	584
Triângulo Norte	1903	617
Triângulo Sul	1093	385
Oeste	941	400
Sul	1.739	360
Total	16.597	8.352

Fonte: SEPLAG; SEGOV, 2015.

Não é objetivo deste trabalho analisar os Fóruns Regionais; entretanto, a participação da sociedade civil no processo de planejamento do Estado deve ser destacada. Os fóruns juntamente com o grande número de servidores ouvidos no âmbito da burocracia estatal acaba se demonstrando o principal diferencial desse PMDI em relação ao anterior. Na opinião dos entrevistados, isso confere maior legitimidade ao planejamento do Estado e faz com que os problemas da sociedade sejam observados e interpretados com maior acuidade.

A elaboração do PMDI do governo Anastasia foi fortemente marcada pela técnica, enquanto que no PMDI atual, pode-se dizer que os aspectos políticos acabaram se sobressaindo, devido à maior participação de atores da burocracia estatal e da sociedade civil. Ao mesmo tempo que isto se demonstra um valor, tornou o processo de planejamento mais complexo e menos estruturado. As demandas dos fóruns foram sistematizadas por técnicos da SEPLAG/SUGES por eixo e em cada território foram priorizadas as principais demandas junto com os participantes dos fóruns.

Ao todo, foram coletadas mais de 11 mil demandas e, segundo os entrevistados, a maior parte tinha caráter mais imediato, ou seja, seriam melhor representadas pelo orçamento ou PPAG. Isso, aliado ao fato dos fóruns terem terminado quando já havia uma versão preliminar do PMDI, gerou dificuldades de se incorporar as demandas da população no planejamento de longo prazo do governo. No entanto, deve-se destacar que

“[...] a principal contribuição do planejamento participativo é de servir de instrumento para o avanço do processo de democratização da atividade política em sentido amplo, reformulando de fato as relações entre Estado e sociedade, convergente com aquilo que expressa a noção de uma cidadania que seja efetiva e não mera formalidade” (CARNEIRO, 2004, p. 68).

4.3.3 Consultoria *versus* Fundação João Pinheiro

Outro grande diferencial dos dois PMDIs estudados foi que, no governo Anastasia, optou-se pela contratação de uma consultoria privada para auxiliar a formulação do plano, enquanto que no governo Pimentel, a elaboração se deu dentro do Estado, sendo convidada a Fundação João Pinheiro para participar do processo.

No PMDI 2011-2030, um dos objetivos em se contratar uma consultoria era “[...] trazer o que havia de novo no mercado sobre planejamento” (Entrevistado 3). Foi escolhida a empresa “Macroplan Prospectiva Estratégia & Gestão”, a mesma empresa que auxiliou a elaboração dos dois PMDIs anteriores. O seu papel era basicamente o de organizar e mediar as oficinas estratégicas, realizar apresentações e também participar da redação e fechamento do documento final.

Na prática, a consultoria agilizou bastante o processo de elaboração do PMDI. Essa agilidade pode ser explicada, em grande medida, por haver uma equipe com dedicação exclusiva para a elaboração do documento, além do fato de haver uma relação contratual entre o Estado e a empresa, ou seja, a remuneração dos serviços prestados pela consultoria estava vinculada à entrega desses serviços.

A contratação da consultoria no PMDI do governo Anastasia foi motivo de muitos debates, sendo que alguns técnicos da SEPLAG na época defenderam a ideia de que o órgão poderia elaborar o plano. Além disso, na opinião dos entrevistados, a consultoria contribuiu muito pouco na elaboração do documento, diferentemente do que tinha ocorrido nos PMDIs anteriores.

Talvez o ponto mais crítico em se escolher uma consultoria tenha a ver com o processo. Por se tratar de uma relação comercial, a empresa entrega um produto pronto. Embora alguns técnicos da administração pública estadual tenham participado do processo, este acaba se perdendo. Dessa forma, quase não há aprendizagem organizacional⁷, o que é importante também no processo de monitoramento dos instrumentos de planejamento do Estado.

A respeito da contratação de consultorias especializadas no setor público para auxiliar no processo de planejamento

“[...] cabe ressaltar, e lamentar, que o mito da maior eficiência da iniciativa privada, num contexto de relativo descaso para com o “sucateamento” do aparato estatal, tem servido de justificativa para a crescente contratação de serviços especializados ou de consultoria junto a organismos não governamentais ou para-estatais, envolvendo atividades afetas ao planejamento, que, vale insistir, são próprias da administração pública” (CARNEIRO, 2004, p. 49).

Ainda nesse sentido, o autor argumenta a respeito do risco da “captura” do Estado por interesses privados, o que uma burocracia estatal revestida de uma ética pública no sentido weberiano procura se opor (CARNEIRO, 2004).

No âmbito do PMDI 2015-2027, a Fundação João Pinheiro foi escolhida para auxiliar na elaboração do plano juntamente com a SEPLAG. Segundo o Decreto 45.670, de 3 de agosto de 2011, art. 3º:

“A FJP tem por finalidade realizar estudos, projetos de pesquisa aplicada, prestar suporte técnico às instituições públicas e privadas, formar e capacitar recursos humanos, bem como coordenar o sistema estadual de estatística, observadas as diretrizes formuladas pela SEPLAG” (MINAS GERAIS, 2011).

Trata-se de uma autarquia vinculada a SEPLAG inserida dentro do sistema de planejamento do Estado. Além disso, uma de suas competências é a de auxiliar a formulação e avaliação de políticas públicas e programas de desenvolvimento.

Nesse sentido, aliada a uma diretriz de valorização do órgão pelo governo Pimentel, a FJP foi convidada a participar da elaboração do PMDI. Além disso, como já apontado anteriormente, essa escolha se deu por uma busca de reconstituição da atividade planejadora do Estado.

⁷ Segundo Madureira e Rodrigues (2006, p. 158-159) a aprendizagem organizacional pode ser entendida como os modos pelos quais as organizações “[...] criam, acrescentam e organizam conhecimento e rotinas em torno das suas atividades e no âmbito da sua cultura, adaptam e desenvolvem eficiência organizacional através da melhoria de utilização das perícias genéricas das suas forças de trabalho”.

A atuação da FJP se deu muito em função da elaboração dos diagnósticos setoriais e na própria sistematização e elaboração do conteúdo do documento. Outra grande contribuição foi a elaboração de diagnósticos territoriais que subsidiaram as discussões nos Fóruns Regionais de governo.

Uma crítica feita por um dos entrevistados foi que a FJP não foi capaz de corresponder plenamente àquilo que se esperava dessa organização. Embora tenha sido capaz de produzir bons diagnósticos setoriais e ter contribuído bastante na discussão sobre o conceito de “Desenvolvimento Econômico Social Sustentável”, o órgão foi pouco propositivo no sentido de estabelecer diretrizes estratégicas e objetivos para o PMDI. Ainda segundo o entrevistado, essa crítica deve ser contextualizada, já que o órgão recebeu pouco investimento nos últimos governos. Por outro lado, essa crítica deve ser relativizada. Embora as diretrizes estratégicas possam ser tecnicamente informadas, em última instância, são definidas politicamente.

Uma grande diferença em relação à consultoria diz respeito aos prazos. Diferentemente da empresa privada, a FJP não dispunha de técnicos dedicados exclusivamente para a elaboração do PMDI. Na prática, a escolha pelo órgão acaba exigindo um esforço muito maior de coordenação. Por outro lado, deve-se apontar que se trata de um processo novo dentro da instituição e das práticas de planejamento adotadas pelo setor público mineiro nos últimos anos. A opção por se fazer o PMDI por equipes do próprio Estado contribui bastante para a aprendizagem organizacional que, como ressaltado anteriormente, acaba se perdendo quando se opta pela contratação de consultorias especializadas.

4.3.4 Intersetorialidade

Outro aspecto que se buscou analisar no processo de formulação dos planos estudados foi a presença ou não da intersetorialidade. Conforme Inojosa (2002), as políticas públicas têm caráter multidisciplinar e transversal. Os problemas sociais são complexos e pensar políticas públicas para intervir na realidade social implica a articulação de diversos saberes e práticas.

Nos dois planos estudados, a intersetorialidade aparece como uma forte diretriz formalmente estabelecida. Como já foi apontado anteriormente, a própria estruturação dos dois PMDIs em “Redes de Desenvolvimento Integrado” no governo Anastasia ou áreas agrupadas por eixos e dimensões transversais no governo Pimentel, indicam um direcionamento de se pensar políticas públicas de maneira conjunta.

Embora seja uma diretriz clara nos planos estudados, do ponto de vista do processo de formulação, não é possível identificar traços de intersetorialidade. Esta só aparece em forma de conteúdo, sendo construída a posteriori quando os técnicos responsáveis por redigir o plano tentam articular os saberes envolvidos em cada “Rede de Desenvolvimento Integrado” ou Eixo. Na prática as formulações dos dois PMDIs acabam se caracterizando como setoriais.

Durante a formulação do PMDI 2011-2030, houve apenas um episódio que envolvia mais de uma secretaria e, na ocasião, foi dada a oportunidade para que os Secretários pudessem discutir estratégias e propostas conjuntamente. Na prática, muitos Secretários queriam realizar propostas com secretarias com maior orçamento ou maior estrutura física espalhada pelo estado. Segundo exemplo dado pelo entrevistado 1, a Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ) queria propor aulas de educação fiscal no estado em parceria com a Secretaria de Estado de Educação (SEE). Enquanto a primeira forneceria apenas o material, a segunda ficaria responsável por fornecer pessoal e infraestrutura para que as aulas fossem ministradas. Na prática essa proposta acarretaria maiores custos à SEE e acabou não se concretizando. Outro exemplo citado pelo entrevistado 1, e que também não se concretizou, foi a proposição de projetos pela Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude (SEEJ) em conjunto com a SEE. Como a SEEJ dispunha de um orçamento relativamente baixo, seu papel seria de fornecer ideias enquanto o financiamento seria dado pela Secretaria de Educação.

Além disso, as secretarias com maior poder político e orçamentário acabaram impondo suas vontades políticas próprias. Um exemplo foi durante a definição das diretrizes estratégicas da “Rede de Educação e Desenvolvimento Humano” que era composta pela SEE e pela Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego (SETE). Como a Secretaria de Educação possuía maior poder político, acabou definindo a maior parte das estratégias e prioridades da Rede.

Embora esses fatos tenham ocorrido, a criação de um espaço de interação entre as diversas secretarias de Estado é uma prática que pode contribuir para se pensar políticas de maneira conjunta, mas um único evento se demonstra insuficiente para dizer que a formulação desse PMDI contém traços de intersetorialidade.

Já durante o PMDI 2015-2027, não houve espaço de discussão entre as secretarias. Mesmo que os problemas sociais tenham caráter multidisciplinar, o próprio diagnóstico formulado para subsidiar o PMDI apresenta características marcadamente setoriais.

4.4 Regionalização e descentralização

O território brasileiro é marcado por grandes desigualdades regionais e essa realidade é bastante presente nas regiões de Minas Gerais. O território mineiro também é marcado historicamente por uma grande heterogeneidade e desigualdades sociais e inter-regionais. No Brasil, durante o século XX “[...] se acentuou ainda mais o já intenso processo de desenvolvimento histórico-geográfico desigual, com a concentração espacial de sua população e de sua riqueza material em uma restrita porção territorial, basicamente no litoral e no Centro-Sul” (BRANDÃO, 2011, p. 13).

Segundo Bercovici (2003), após a Segunda Guerra Mundial, o setor público brasileiro constituiu aparato institucional e adquiriu grande experiência no que diz respeito ao planejamento regional e tratamento das desigualdades socioespaciais do país. Porém, como apontado por Brandão (2011), essa institucionalidade foi sendo desconstruída a partir na virada do século passado e início do atual.

Considerando-se que a regionalização das ações do Estado é um aspecto relevante abordado na Seção VIII, Capítulo I, Título III da Constituição do Estado de Minas Gerais, buscou-se analisar como essa dimensão foi tratada nos processos de formulação dos PMDIs estudados. A ideia de se regionalizar as ações do Estado, está diretamente relacionada com a redução das desigualdades regionais existentes no território mineiro. Além disso, deve-se destacar que um dos objetivos atribuídos ao PMDI pela Constituição Mineira no seu artigo 231, § 2º, inciso V é “V – a superação das desigualdades sociais e regionais do Estado” (MINAS GERAIS, 1989).

No PMDI 2011-2030, a regionalização das ações do Estado foi tratada no sentido de se colocar indicadores e metas para cada uma das 10 Regiões de Planejamento⁸ do estado divididos por “Redes de Desenvolvimento Integrado”. Pode-se afirmar que o tipo de planejamento adotado possui caráter global, uma vez que o planejamento regionalizado não consiste em desdobramento de metas globais por região, mas sim em um planejamento que efetivamente considere as especificidades regionais (BOISIER, 1989). Na percepção de um dos entrevistados “ao se colocar indicadores o foco continua sendo gestão para resultados, mas com uma diretriz de descentralização, embora muito pouco clara e difusa” (Entrevistado 1).

⁸ As 10 Regiões de Planejamento de Minas Gerais foram definidas na década de 1970 pela antiga Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN), atualmente Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG). Em ordem alfabética, as regiões são: Alto Paranaíba; Central; Centro-Oeste de Minas; Jequitinhonha/Mucuri; Mata; Noroeste de Minas; Norte de Minas; Rio Doce; Sul de Minas; e Triângulo.

Já no PMDI 2015-2027, a regionalização acaba se demonstrando um dos principais pontos de inflexão do novo governo. Uma das propostas constante no programa de governo de Fernando Pimentel e que foi efetivada logo no início de mandato diz respeito à reordenação do território mineiro em 17 Territórios de Desenvolvimento⁹. Essa escolha se deu pelo fato de a equipe de governo considerar insuficiente a antiga regionalização do estado, não refletindo adequadamente as desigualdades inter-regionais e intrarregionais do estado.

Segundo o que foi informado por alguns entrevistados, essa regionalização foi uma escolha política e teve, como base, as 13 Regiões Ampliadas de Saúde¹⁰ e suas 76 microrregiões¹¹. Atualmente, as diversas secretarias do Estado adotam regionalizações diferentes e, na percepção da equipe estratégica do governo, “a regionalização da Saúde é um modelo mais consolidado e tem uma forte tradição de descentralização” (Entrevistado 9). Dentro dessa nova regionalização, as microrregiões foram a principal base para a nova divisão territorial. Foram criadas mais duas novas microrregiões e estas passaram a ser denominadas microterritórios.

Dado que diferentes as secretarias de Estado adotam diferentes regionalizações, foi perguntado se haveria algum esforço no sentido de unificar as regionalizações do estado e segundo o entrevistado 9:

“Não houve esforço nem se quis tentar unificar as regionalizações. Educação, Segurança, SEDESE, SEPLAG e outras secretarias tem estruturas físicas espalhadas de maneiras bastante distintas no interior do estado. Não se optou por unificar pelo esforço grande que iria exigir, com baixa produtividade. As Secretarias não têm a obrigatoriedade de trabalhar nessa nova regionalização, mas o olhar da política pública, tem que ser um olhar territorializado, mas resguardando as questões tradicionais das políticas públicas, transversalidade e intersetorialidade. O olhar deve ser territorial, embora possa acontecer de mais de uma superintendência regional da mesma Secretaria estar no mesmo território” (Entrevistado 9).

Dentro dessa nova regionalização, foram nomeados pelo governador 17 Secretários Executivos para cada um dos novos territórios que foram indicados pela Secretaria de Estado de Governo. Esses Secretários são representantes da SEGOV e SEPLAG dentro dos territórios, foram nomeados por cargos de recrutamento amplo e o seu papel é de articulador dentro do território,

⁹ Os 17 Territórios de Desenvolvimento são: 01 - Noroeste; 02 - Norte; 03 - Médio e Baixo Jequitinhonha; 04 - Mucuri; 05 - Alto Jequitinhonha; 06 - Central; 07 - Vale do Rio Doce; 08 - Vale do Aço; 09 - Metropolitana; 10 - Oeste; 11 - Caparaó; 12 - Mata; 13 - Vertentes; 14 - Sul; 15 - Sudoeste; 16 - Triângulo Norte; e 17 - Triângulo Sul.

¹⁰ As 13 Regiões Ampliadas de Saúde, em ordem alfabética, são: Centro; Centro Sul; Jequitinhonha; Leste; Leste do Sul; Nordeste; Noroeste; Norte; Oeste; Sudeste; Sul; Triângulo do Norte; Triângulo do Sul.

¹¹ As 76 microrregiões seguidas pela Secretaria de Estado de Saúde (SES) são as mesmas definidas pelo IBGE no documento “Divisão Regional do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas: volume 1”. O documento se encontra disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBS%20-%20RJ/DRB/Divisa%20regional_v01.pdf>. Acesso em: 10 set. 2015.

acompanhando as discussões com os membros do Comitê de Planejamento Territorial (COMPLETE)¹² e com as prefeituras. Vale destacar que essa regionalização não implica a criação de novas estruturas físicas, os Secretários irão utilizar as instalações já existentes no interior do estado.

A regionalização no âmbito do PMDI 2015-2027 se deu basicamente de duas formas. Em primeiro lugar, foram elaborados diagnósticos territoriais pela Fundação João Pinheiro, traçando um perfil de cada território. Em segundo lugar, o PMDI é o ponto de partida para os “Planos de Desenvolvimento Territorial Integrado (PDTIs)”. Esses planos serão elaborados para cada Território de Desenvolvimento, formulando políticas públicas que considerem as especificidades de cada região. A Fundação João Pinheiro foi escolhida para propor uma metodologia e elaborar os dois primeiros planos que correspondem aos territórios do Médio e Baixo Jequitinhonha; e do Alto Jequitinhonha. Em relação aos demais PDTIs, ainda não havia datas definidas para sua elaboração nem os responsáveis pela elaboração desses planos até a conclusão deste trabalho.

Diferentemente do PMDI 2011-2030, o PMDI 2015-2027 é marcado por um forte caráter regional, apresentando diretrizes bastante fortes nesse sentido. Apesar da elaboração de perfis regionais, e embora tenham sido instituídos os COMPLETES e os Comitês de Prefeitos e Vereadores, o processo de formulação do plano acabou assumindo na prática, um caráter central e setorial. Os Fóruns Regionais, os comitês e a elaboração dos PDTIs, se colocados em prática, podem constituir um planejamento regional efetivo. Como foi citado anteriormente, as demandas dos fóruns devem ser incorporadas ao PMDI de maneira bastante rudimentar, já que o documento estava praticamente pronto quando os Fóruns terminaram.

4.5 Relação entre planejamento e gestão

Essa seção se propõe a analisar a relação entre planejamento e gestão nos PMDIs estudados. Embora o PMDI seja um instrumento de planejamento, a própria atividade planejadora “[...] é atividade altamente intensiva em gestão, daí que planejamento sem gestão adequada é processo especialmente sujeito a fracassos e discontinuidades de várias ordens [...]” (CARDOSO JR.,

¹² O COMPLETE foi criado para compor a nova estrutura do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e tem como atribuição organizar as discussões nos Fóruns Regionais juntamente com um Comitê de Prefeitos e Vereadores dos Territórios de Desenvolvimento, além de organizar discussões e formular recomendações para promover o desenvolvimento econômico e social do estado. Esse comitê foi constituído durante a instalação dos fóruns e está previsto no Projeto de Lei nº 2.838/2015.

2011, p. 12). O planejamento sem gestão pode perder o sentido na medida em que corre o risco de se tornar “conjunto de estudos, diagnósticos e proposições de objetivos sem eficácia instrumental, atividade incapaz de mobilizar os recursos necessários de forma racional, na direção pretendida pelo plano” (CARDOSO JR., 2011, p. 12).

Cardoso Jr. (2011) ainda argumenta que o Estado não deve apenas fazer as coisas da melhor maneira e de modo mais eficiente:

“[...] gestão pública sem planejamento superior que a envolva, por mais que possa estruturar “modos de fazer” que consigam racionalizar procedimentos básicos do Estado e, com isso, obter resultados em certa medida mais eficientes para o conjunto da ação estatal, dificilmente conseguirá – apenas com isso – promover mudanças profundas em termos da eficácia e da efetividade das políticas públicas em seu conjunto” (CARDOSO JR., 2011, p. 12).

O governo do PSDB em Minas Gerais foi marcado pelo programa conhecido como “Choque de Gestão” que tinha, dentre seus principais objetivos, o equilíbrio das contas públicas e uma série de reformas administrativas de caráter gerencial na organização e aparato institucional do Estado, buscando implementar novos modelos de gestão (VILHENA *et al.*, 2006).

As reformas gerenciais e a modernização da administração pública estadual acabaram sendo um dos principais pontos de destaques nos planejamentos de longo prazo dos governos do PSDB em Minas Gerais. No PMDI do governo Anastasia, como já visto anteriormente, uma das principais novidades foi a incorporação da “Gestão para Cidadania” e “Governança em Rede”. Outra novidade foi a incorporação de indicadores e metas por “Rede de Desenvolvimento Integrado”, o que por si só demonstra uma preocupação com a gestão. Segundo a percepção dos entrevistados, a visão do governo (anterior) era de que uma gestão eficiente dos meios seria capaz de gerar resultados satisfatórios. Essa ideia se relaciona muito com a concepção de Estado presente no governo anterior, ou seja, um governo menos interventor e que, nesse sentido, planeja menos.

Na medida em que a gestão ganhou centralidade no governo anterior, a capacidade de planejamento acabou sendo limitada:

“Existia uma preocupação em fazer planos que fossem gerenciáveis e, nesse sentido, a gestão limita a capacidade de planejamento. Questões que não podiam ser gerenciáveis, que não eram tangíveis e que pudessem ser importantes, não eram contempladas. Um exemplo foi PMDI de 2003 que trazia como diretriz a estadualização das rodovias federais. Essa era uma questão importante, mas pouco mensurável e depois foi removida no PMDI de 2007” (Entrevistado 1).

Na medida em que a gestão acabou se sobressaindo, foi se tornando um fim em si mesma. A gestão e a preocupação com a sua constante modernização tornaram-se um rito mais importante do que o planejamento, o que, na percepção dos entrevistados, é um equívoco. Isso não quer dizer que a gestão em si seja equivocada, mas sim que é preciso haver diretrizes e objetivos mais claramente definidos.

Outra característica do PMDI 2011-2030 é que o planejamento era demasiadamente técnico. O processo de formulação envolveu poucas pessoas e havia uma grande preocupação pela entrega de resultados dentro desse processo. A própria presença de um Comitê Consultivo é uma forte evidência desse fato. Se por um lado, a preocupação com a técnica acabou agilizando o processo de formulação do plano, por outro, muitas questões políticas acabaram sendo desconsideradas ou relegadas a segundo plano. Tal preocupação com a eficiência e a despolitização acabam se revelando um sintoma de tecnocracia e burocracia aos quais o *New Public Management* (NPM) declara se opor (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

O governo Pimentel teceu fortes críticas ao programa “Choque de Gestão” e apontou, como uma das diretrizes para o seu governo, a promoção de um “Estado Planejador”. Segundo o programa de governo de Fernando Pimentel, “na gestão pública, o planejamento das ações e estratégias do governo voltará a ser privilegiado, uma ótica que foi esquecida na lógica do Choque de Gestão implantado pelo atual governo” (COLIGAÇÃO MINAS PARA VOCÊ, 2014, p. 5).

Essa promoção de um “Estado Planejador” reflete uma concepção de Estado do governo do PT em Minas Gerais. Nesse sentido,

“O Estado volta a ter um papel protagonista e atuante no desenvolvimento econômico de Minas Gerais. Nós não entendemos, as possibilidades de superação do nosso atraso e o aproveitamento das oportunidades colocadas pelo estado de Minas Gerais, sem a participação da administração estadual. Então o primeiro ponto é reconstituir a capacidade de planejamento que foi perdida e aí esse é o esforço do governador Pimentel. Exemplo foi trazer a Fundação João Pinheiro de novo para fazer a tarefa para a qual ela foi criada nos anos 70, auxiliar a SEPLAG a fazer o seu planejamento de longo prazo” (Entrevistado 5).

Durante elaboração do PMDI 2015-2027, essa preocupação aparece de maneira bastante evidente. Um exemplo é a diretriz para a criação dos PDTIs. Por outro lado, deve-se considerar que esse “Estado Planejador” não é, necessariamente um estado que planeja mais, mas “um Estado que está disposto a interferir em mais coisas” (Entrevistado 8).

No âmbito do planejamento de longo prazo do governo Pimentel, pela fala do entrevistado 4, a relação entre planejamento e gestão se deu devido a três fatores. Em primeiro lugar na busca pela centralidade do Estado enquanto agente promotor de desenvolvimento, o que implica na recuperação de sua capacidade de planejamento. O segundo fator é que o planejamento e a política acabam se impondo à gestão no sentido de que os fins e as estratégias se sobressaem em relação a gestão dos meios. Por último, existe um rompimento com uma concepção e visão tecnocrática de planejamento, na medida em que se propõe um modelo de planejamento mais participativo.

O que se pode observar na prática é que, de fato, o PMDI 2015-2027 foi mais marcado pela participação popular com a instauração dos Fóruns Regionais, o que lhe confere maior legitimidade. Essa maior participação também se deu dentro da burocracia estatal. Por outro lado, deve-se considerar que o processo de formulação do PMDI foi “[...] marcado por muitos atrasos e improvisações” (Entrevistado 4). Grande parte das críticas ao modelo gerencial do governo anterior revelam-se pertinentes, mas deve-se atentar para o risco de sobrevalorizar o planejamento e não se dar a devida atenção à gestão, fazendo com que o planejamento acabe perdendo sua eficácia como foi apontado por Cardoso Jr. (2011).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise comparada dos processos de formulação dos PMDIs dos governos Anastasia e Pimentel, foi possível observar grandes e significativas diferenças. O PMDI 2011-2030 enquanto continuidade dos planos elaborados nos dois governos anteriores, se insere numa progressiva construção de uma visão de Estado e, por consequência de planejamento. O programa “Choque de Gestão” implementado pelo então governador Aécio Neves em 2003 foi se consolidando nos governos posteriores e se encontrou refletido no planejamento de longo prazo do governo. Foram adotadas diversas técnicas de planejamento e gestão do setor privado e o planejamento governamental assumiu uma conotação de planejamento estratégico.

Por outro lado, o PMDI 2015-2027 representa uma grande mudança em relação ao plano anterior. A concepção central que orientou o governo Pimentel no início de seu mandato e que acabou se refletindo, em alguma medida, no planejamento de longo prazo, é a participação da sociedade no governo que foi materializada pela instalação dos Fóruns Regionais de governo.

Um ponto que tentou se identificar na pesquisa foi a articulação entre o PMDI e o PPAG. Embora o planejamento de longo prazo devesse estabelecer diretrizes gerais que orientem os planejamentos de médio e curto prazo, essa lógica não aparece de maneira clara nos dois planos estudados. No PMDI do governo Anastasia foi possível observar que, em alguns casos, os objetivos e diretrizes estratégicas foram criados para atender políticas ou programas pré-existentes no PPAG, ou seja, o planejamento de longo prazo foi orientado pelos curto e médio prazos, invertendo a lógica. Embora não seja possível observar essa inversão no documento do governo Pimentel, pouco se pôde concluir a respeito. Uma crítica a ser feita sobre essa inversão de lógica no processo de planejamento é que, ao sofrer adequações decorrentes do PPAG, o planejamento de longo prazo perde parte de sua função de transformar a realidade e pode acabar tendo metas e objetivos pouco desafiadores.

Em relação aos atores envolvidos, o CEDES, apesar de ocupar um papel relevante na definição da política econômica estadual e na formulação do planejamento de longo prazo do Estado, desde a sua existência, tem desempenhado um papel meramente formal. No PMDI 2011-2030 o Conselho não teve qualquer atuação, aparecendo apenas no lançamento oficial do documento. Como foi visto, uma das propostas do governo Pimentel é de reformular o CEDES, atribuindo-lhe novas funções e definindo competências mais claras. A proposta do atual governo é tornar o Conselho mais atuante e ampliar a participação da sociedade. Entretanto, no que diz respeito ao PMDI, o Conselho não teve qualquer atuação. A justificativa formal foi de que o projeto de

lei que reformula o CEDES não foi aprovada a tempo pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Por outro lado, tal crítica pode ser questionada, já que a não aprovação do novo Conselho não justifica o fato de este não se reunir para a discussão e proposição do PMDI.

A respeito dos demais atores participantes do processo de formulação do PMDI, algumas considerações devem ser feitas. No governo Anastasia, percebe-se um grande envolvimento do governador e da alta gestão, o que contribuiu para uma definição clara de diretrizes estratégicas e agilizou o processo de formulação do documento. Por outro lado, o processo de formulação em si acabou se revelando bastante técnico e muito concentrado na coordenação exercida pela SEPLAG. Um dos principais riscos em se ter um planejamento demasiadamente técnico é o de não se refletir adequadamente as demandas da sociedade. O planejamento governamental é, por natureza, um processo político. Assim sendo, esta dimensão não deve ser negligenciada.

Já no governo Pimentel, a natureza política do planejamento acaba se sobressaindo de duas maneiras. Em primeiro lugar, devido a maior participação da burocracia estatal representada pela participação da média gerência e, em segundo lugar, devido à maior participação da sociedade civil por meio dos Fóruns Regionais. Diferentemente do plano anterior, nesse PMDI não houve uma participação tão intensa da alta gestão. Esse fato se deu principalmente por dois motivos: primeiro, devido à transição de governo, o alto escalão, dotado de certo pragmatismo no processo decisório, concentrou esforços nas questões de curto e curtíssimo prazos; segundo, a prioridade dada aos Fóruns Regionais fez com que a alta gestão concentrasse mais esforços na participação popular.

A menor presença e, em alguns momentos, ausência da alta gestão, tornou a elaboração do PMDI de 2015 um processo mais lento e dificultou a definição de diretrizes estratégicas. Ainda que muitos esforços tenham sido concentrados nos Fóruns, não houve uma metodologia clara de incorporação das demandas da sociedade ao planejamento de longo prazo. Nesse sentido pode se questionar a efetividade da participação popular para os processos e instrumentos de planejamento do Estado. Por outro lado, tais críticas devem ser relativizadas. O planejamento participativo é algo pouco consolidado no setor público. A ampliação da participação pode conferir maior legitimidade ao processo decisório na medida em que as ações do Estado podem refletir melhor as demandas da sociedade.

Uma característica interessante que foi possível observar na formulação dos dois planos é a finalidade que estes assumem. No governo Anastasia, havia uma forte preocupação em se entregar um produto pronto. Tal fato pode ser evidenciado pela fala dos entrevistados, pela

contratação de uma consultoria especializada, pelo número reduzido de pessoas envolvidas no processo e também pela constituição de um Comitê Consultivo que tinha como objetivo acompanhar a formulação do plano.

Já no governo Pimentel, o PMDI não é um fim em si mesmo. O processo de formulação do plano acaba ganhando maior importância, o que acaba se demonstrando um valor. Isto pode ser evidenciado pela participação da Fundação João Pinheiro no processo. A participação de técnicos do Estado contribui bastante para a aprendizagem organizacional, que acaba se perdendo com a contratação de consultorias especializadas. A atividade planejadora na administração pública é algo inerente ao Estado. O uso recorrente a empresas de consultoria, sem garantia de continuidade no tempo, faz com que o processo de planejamento seja em grande parte perdido e incorre no risco da “captura” do Estado por interesses privados.

A respeito da intersetorialidade nos processos de formulação dos dois PMDIs estudados, pouco se pode concluir. Embora apareça como uma diretriz clara nos dois planos, na prática acaba se constituindo como mera formalidade. Na construção dos dois documentos, houve uma forte centralidade em torno de suas coordenações técnicas e executivas, dificultando ou inibindo a formulação de propostas de conotação intersetorial ou transversal.

O território mineiro é marcado por fortes desigualdades inter-regionais e intrarregionais. A regionalização e descentralização das ações do Estado se demonstra uma alternativa interessante no sentido de se reduzir essas desigualdades, além de ser uma diretriz estabelecida pela Constituição do Estado. As formulações dos dois PMDIs estudados assumiram caráter global. No documento de 2011, foram estabelecidas metas de maneira regionalizada, o que não caracteriza um planejamento regional, mas sim um plano de caráter global que possui metas desdobradas regionalmente.

Um planejamento regional efetivo precisa considerar as desigualdades entre as regiões e estabelecer estratégias diferenciadas a partir dessas diferenças. O PMDI de 2015 também possui caráter global, mas do ponto de vista da regionalização, indica a elaboração dos Planos de Desenvolvimento Territorial Integrado (PDTIs). Esses planos devem ser elaborados considerando-se as especificidades de cada região e, se colocados em prática, podem constituir um planejamento regional de fato.

Ainda a respeito da regionalização, uma grande diferença no governo Pimentel foi a reordenação do território mineiro em 17 Territórios de Desenvolvimento e a criação de instituições de caráter regional como os COMPLETES e os Comitês de Prefeitos e Vereados.

Além disso também foram nomeados 17 Secretários Executivos para cada um dos territórios criados. Esses fatos sinalizam uma diretriz do governo em se pensar políticas de maneira territorial.

Por fim, a relação entre planejamento e gestão se mostra bastante distinta na formulação dos dois PMDIs estudados. No governo do PSDB havia uma forte preocupação com a gestão e sua constante modernização, fazendo com que se tornasse um fim em si mesmo. Já no governo do PT o planejamento ganha bastante destaque, refletindo uma concepção que tenta resgatar o protagonismo do Estado e incorporar elementos políticos por meio da ampliação da participação popular.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio Bastos; SILVA, Paulo Henrique Feijó da. **Gestão de finanças públicas**. 2. ed. Brasília: Gestão Pública, 2008.

ALDAY, Hernan E. Contreras. O planejamento estratégico dentro do conceito de administração estratégica. **Revista FAE**, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 9-16, 2000. Disponível em: <http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista_da_fae/fae_v3_n2/o_planejamento_estrategico.pdf>. Acesso em: 10 out. 2015.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP: 2006. v. 1, cap. 3, p. 193-228.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e constituição**. São Paulo: M. Limonad, 2003.

BOISIER, Sérgio. Política econômica, organização social e desenvolvimento regional. In: HADDAD, Paulo (Org.). **Economia Regional**. Banco do Nordeste do Brasil: Fortaleza, 1989.

BRANDÃO, Carlos. A busca da utopia do planejamento regional. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.120, p.17-37, 2011. Disponível em: <<http://carlosbrandao.org/wp-content/uploads/2012/01/Brand%C3%A3o2011Ipardes4.pdf>>. Acesso em: 5 set. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 200. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

BRASIL, Flávia P. D.; CARNEIRO, Ricardo; TEIXEIRA, L. M. G. Democracia e inclusão: novos marcos para o planejamento e as políticas urbanas no âmbito local a partir da Constituição Federal de 1988. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 12, n. 18, 2010.

BRYSON, J. M. (1995). **Strategic planning for public and nonprofit organizations**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

CAMARGOS, Marcos Antônio de; DIAS, Alexandre Teixeira. Estratégia, administração estratégica e estratégia corporativa: uma síntese teórica. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 27-39, 2003. Disponível em: <http://ucbweb2.castelobranco.br/webcaf/arquivos/113907/13277/Tipos_20de_20Estrategias.pdf>. Acesso em: 10 out. 2015.

CARDOSO JR., José Celso. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado**. Brasília: IPEA, 2011. (Texto para discussão n. 1.584)

CARNEIRO, Ricardo. O planejamento na esfera pública: fundamentos teóricos, possibilidades e limites operacionais. In: BRONZO, C.; COSTA, B. L. D. (Org.). **Gestão social: o que há de novo?** 2 v. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. v. 2, cap. 3, p. 47-68.

_____. PPA's Estaduais em Perspectiva Comparada: processos, conteúdo e monitoramento. In: CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, Eugênio Andrade Vilela dos (Org.). **PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: IPEA, 2015. cap. 10, p. 273-304.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes**. Brasília: IPEA, 2011. (Texto para discussão n. 1.686).

CASTRO, Antonio Barros de; SOUZA, Francisco E. P. de. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, *apud* LACERDA, Antonio Corrêa de *et al.* **Economia brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2000. p.122.

COLIGAÇÃO MINAS PARA VOCÊ. Programa de governo Fernando Pimentel 2015-2018. Agosto de 2014.

EVERED, P. **Discusses the Greek origins of the word and traces its entry into contemporary**. [S.l.]: Western Vocabulary Through the Military, 1983.

FRIEDMANN, John. **Introdução ao planejamento regional** (com referência especial à Região Amazônica). Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, RJ, 1960.

_____. **Planning in the public domain: from knowledge to action**. Princeton, NJ: Princeton University, 1987.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 22. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1987, *apud* GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP: 2006. v. 1, p. 27.

GIACOBBO, Mauro. O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 28, n. 74, p.73-107, 1997. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/1003/1077>>. Acesso em: 25 set. 2015.

GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP: 2006. v. 1.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Campos, 2000.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Divisão Regional do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas: volume 1**. IBGE: Rio de Janeiro, 1990. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/DRB/Divisao%20regional_v01.pdf>. Acesso em: 10 set. 2015.

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. **Cadernos FUNDAP**, São Paulo, n. 22, p. 102-110, 2002. Disponível em: <<http://publicacoes.fundap.sp.gov.br/cadernos/cad22/dados/Inojosa.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2015.

KOTLER, Philip. **Administração de marketing**. São Paulo: Atlas, 1975.

LEWIS, William Arthur. **Os princípios do planejamento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1960.

LOPES, Thomas G. **Planejamento, estado e crescimento**. São Paulo: Pioneira Ed., 1990.

MADUREIRA, César; RODRIGUES, Miguel. A Administração Pública do século XXI: aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa. **Comportamento organizacional e gestão**, Lisboa, v. 12, n. 2, p. 153-171, 2006. Disponível em: <http://rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/AP_sec-XXI_INA-2006.pdf>. Acesso em: 10 set. 2015.

MARTIN, Juan. Funciones básicas de la planificación económica y social. **Série Gestión Pública**, n. 51, ILPES-CEPAL, Santiago do Chile, 2005. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7305/S057558_es.pdf?sequence=1>. Acesso em: 3 set. 2015.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de planejamento governamental**. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 3. ed., São Paulo: Atlas, 2006.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. 15ª Ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2013. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Estadual.pdf>>, acesso em 15 de abril de 2015.

_____. Decreto 45.670, de 3 de agosto de 2011. Contém o estatuto da Fundação João Pinheiro. **Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45670&comp=&ano=2011&aba=js_textoOriginal#texto>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Lei nº 10.628, de 16 de janeiro de 1992. Estabelece a organização e o funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, instituído no artigo 231 da Constituição do Estado. **Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 1992. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=10628&ano=1992&tipo=LEI>>. Acesso em: 14 jun. 2015.

_____. Lei nº 12.237, de 05 de julho de 1996. Altera dispositivos da Lei nº 10.628, de 16 de janeiro de 1992, que estabelece a organização e o funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e dá outras providências. **Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 1996. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=12237&ano=1996&tipo=LEI>>. Acesso em: 14 jun. 2015.

_____. Projeto de lei nº 2.838/2015. Dispõe sobre o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado de Minas Gerais – CEDES-MG – e dá outras providências. **Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/texto.html?a=2015&n=2838&t=PL>. Acesso em: 2 out. 2015.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG. **Manual de elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI**. Belo Horizonte: SEPLAG, 2014.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG. **O passo a passo da participação popular: metodologia e diretrizes**. Belo Horizonte: SEPLAG, 2015.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG. **Plano mineiro de desenvolvimento integrado 2003-2020**. Belo Horizonte: SEPLAG, 2003. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi_2003_2020.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2015.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG. **Plano mineiro de desenvolvimento integrado 2007-2023**. Belo Horizonte: SEPLAG, 2007. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi_2007-2023.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2015.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG. **Plano mineiro de desenvolvimento integrado 2011-2030**. Belo Horizonte: SEPLAG, 2011. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/phocadownload/publicacoes/Livro_PMDI_Integral.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2015.

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

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil: um guia de leitura**. São Paulo, SP: Hucitec Editora, 2009.

OSPINA, Sonia. Una aproximación sistémica a la evaluación de la gestión pública. In: **La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados**. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, 2002. Disponível em: <<http://siare.clad.org/siare/innotend/evaluacion/aproximacion.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2015.

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO JR., José Celso (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil: diálogos para o desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2011. cap. 2, p. 177-237.

ROSSETTI, José Paschoal. A política, a programação e os sistemas econômicos. In: _____. **Política e programação econômicas**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 1993. cap. 3, p. 61-129.

SANTOS, Eugênio Andrade Vilela dos. O Confronto entre o Planejamento Governamental e o PPA. In: CARDOSO JR., José Celso (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil: diálogos para o desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2011. cap. 5, p. 307-336.

SANTOS, Diego Pessoa; GALLO, Júlia Costa; HAYDÉE, Gibram Santos. Estrutura de gestão da estratégia no governo: o esforço de coordenação das Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação em Minas Gerais. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5, 2013, Brasília. **Anais...** Brasília: [s.n.], 2013. Disponível em: <<http://consadnacional.org.br/wp-content/uploads/2013/05/040-ESTRUTURA-DE-GEST%C3%83O-DA-ESTRAT%C3%89GIA-NO-GOVERNO-O-ESFOR%C3%87O-DE-COORDENA%C3%87%C3%83O-DAS-ASS-ESSORIAS-DE-GEST%C3%83O-ESTRAT%C3%89GICA-E-INOVA%C3%87%C3%83O-EM-MINAS-GERAIS.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2015.

SCOTT, W. R. **Institutions and organizations**. Thousand Oaks: Sage, 1995a.

SICSÚ, João. **Planejamento estratégico do desenvolvimento e as políticas macroeconômicas**. Brasília: IPEA, 2008. (Texto para discussão n. 1.346).

SILVEIRA, Mauro César da. **O processo de formulação da estratégia: um estudo de caso longitudinal sobre o processo de construção das estratégias do governo de Minas Gerais entre 1995-2011**. 2013. 353 f. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG.

VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C., GUIMARÃES, T. B. (Org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 2006.

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista PMDI 2011-2030

Quais foram as diretrizes e concepções que orientaram a formulação do PMDI? Como foi definido o horizonte temporal?

O PMDI e o PPAG devem ser articulados, como se deu essa articulação?

Qual foi o papel do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social durante a elaboração do PMDI? Existem atas de reunião do Conselho?

Como se deu o processo de elaboração do PMDI? Quais foram os atores envolvidos e sua contribuição para o plano? Qual foi o papel da consultoria e da SEPLAG nesse processo?

Como se deu o processo de produção e validação dos conteúdos produzidos?

A formulação do PMDI contribuiu de alguma maneira para a intersetorialidade? Houve espaços de discussão entre diferentes secretarias para a formulação de propostas?

Como foi tratada a questão da descentralização e regionalização das ações do Estado no plano? Como este pode contribuir para a superação das desigualdades regionais de Minas Gerais?

Qual a visão de planejamento presente no PMDI? Qual a relação entre planejamento e gestão?

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista PMDI 2015-2027

O que motivou a elaboração de um diagnóstico do Estado e a elaboração de um novo PMDI?

Quais foram as diretrizes e concepções que orientaram a formulação do PMDI? Como foi definido o horizonte temporal?

O PMDI e o PPAG devem ser articulados, como se deu essa articulação?

Qual foi o papel do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social durante a elaboração do PMDI? Existem atas de reunião do Conselho?

Como se deu o processo de elaboração do PMDI? Quais foram os atores envolvidos e sua contribuição para o plano? Qual foi o papel da Fundação João Pinheiro e da SEPLAG nesse processo? Por que a FJP foi escolhida? Quais as principais mudanças (vantagens e desvantagens) em se trocar a consultoria pela FJP?

Como se deu o processo de produção e validação dos conteúdos produzidos?

A formulação do PMDI contribuiu de alguma maneira para a intersetorialidade? Houve espaços de discussão entre diferentes secretarias para a formulação de propostas?

Como foi tratada a questão da descentralização e regionalização das ações do Estado no plano?

Como este pode contribuir para a superação das desigualdades regionais de Minas Gerais?

Qual a visão de planejamento presente no PMDI? Qual a relação entre planejamento e gestão?