

Roberta Graziella Mendes Queiroz

# **INOVAÇÃO NA GESTÃO**

## **PÚBLICA:**

Análise do Choque de Gestão sob a  
dimensão participativa

**Belo Horizonte**

**2008**

Roberta Graziella Mendes Queiroz

# **INOVAÇÃO NA GESTÃO**

## **PÚBLICA:**

### Análise do Choque de Gestão sob a dimensão participativa

Monografia apresentada à Escola de Governo da Fundação João Pinheiro para o Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* de Gestão Pública de Transportes e Obras, como requisito parcial para a obtenção do certificado de Especialista em Gestão Pública de Transportes e Obras.

Orientadora: Doutora Ana Paula Paes de Paula Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Belo Horizonte

Escola de Governo da Fundação João Pinheiro

2008

Dedico este estudo ao único que esteve sempre presente em minha vida, em tempos maus e bons. Àquele que me criou com um propósito e me faz acreditar que nada nessa vida é por acaso. Ao único que é digno de receber a honra e a glória, à Deus, meu amado Pai.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu marido pelos incentivos, pelo amor e por fazer a minha vida ser tão agradável e gostosa.

Aos meus familiares (pais e irmãos) que em todo tempo estão do meu lado, uma torcida fiel.

Aos colegas de curso por fazer desse período um tempo de convivência tão harmonioso e alegre.

À Ana Paula, minha orientadora, por me auxiliar em mais essa etapa.

## RESUMO

O presente estudo tem como ponto de partida a análise do Choque de Gestão, política de governo do Estado de Minas Gerais, iniciada no ano de 2003 e com metas previstas até o ano de 2023. Dois fatores, adequação institucional e perspectiva integradora das políticas, caracterizaram o Choque de Gestão, segundo seus idealizadores, como um modelo de inovação na gestão pública. Apoiado nessa perspectiva inovadora e levando em consideração aspectos da inovação democrática ocorrida na gestão pública brasileira, esse estudo se propõe a analisar as dimensões participativas presentes no Choque de Gestão. Reconhecer os mecanismos de participação desse modelo de gestão, que se auto-intitula inovador, bem como comparar tais mecanismos àqueles propostos pela inovação democrática na gestão pública brasileira resume basicamente o objetivo desse estudo. Serão abordadas aqui duas dimensões participativas do Choque de Gestão, as quais foram definidas por *participação restritiva* e *participação ampla*. A análise da primeira abordagem considerará os aspectos subjetivos das organizações públicas, reconhecendo a importância do sujeito burocrata no processo de construção da estratégia de governo e a da segunda refletirá sobre o *fator transparência* e suas *miances*, bem como sobre o grau de qualidade que se espera de uma participação social em políticas públicas.

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> Reformas Gerenciais: Breve Relato das Experiências Latino-Americanas .....	24
<b>Quadro 2</b> Dimensões Teóricas da Mudança .....	31
<b>Quadro 3</b> Dimensões do Choque de Gestão.....	37
<b>Quadro 4</b> Análise Comparativa entre o Choque de Gestão e Outras Reformas Administrativas Brasileiras .....	40
<b>Quadro 5</b> Relação das Secretarias de Estado de Minas Gerais e dos Respectivos Projetos Estruturadores (Ano 2008).....	72

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>2 O DESPERTAR DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL</b> .....	<b>10</b>
<b>3 AS REFORMAS BRASILEIRAS: AVANÇOS E RETROCESSOS.....</b>	<b>18</b>
<b>3.1 Reforma de 1967 .....</b>	<b>19</b>
<b>3.2 Reformas de cunho gerencial .....</b>	<b>21</b>
<b>3.3 Reforma de cunho societal .....</b>	<b>27</b>
<b>3.4 Breve comparativo: vertente gerencial x vertente societal .....</b>	<b>28</b>
<b>4 INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: PERSPECTIVAS E DEBATES .....</b>	<b>30</b>
<b>5 CHOQUE DE GESTÃO COMO PERSPECTIVA INOVADORA .....</b>	<b>35</b>
<b>5.1 Dimensões inovadoras .....</b>	<b>35</b>
<b>5.2 Principais diretrizes e ações: 1ª e 2ª gerações do Choque de Gestão .....</b>	<b>39</b>
<b>5.3 Análise do Choque de Gestão: dimensão participativa da inovação</b> <b>democrática .....</b>	<b>47</b>
5.3.1 Discussões e contradições sobre a participação .....	47
5.3.2 Dimensões participativas do Choque de Gestão.....	50
5.3.2.1 Participação restritiva .....	50
5.3.2.2 Participação ampla.....	57
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>65</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>68</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>72</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Na tentativa de abalar os paradigmas vigentes e de romper de forma abrupta com as falhas de gestão advindas de governos anteriores, deu-se início em 2003 a um processo de mudanças na administração pública do Estado de Minas Gerais.

Mediante um cenário de déficit fiscal e de precários serviços públicos e infra-estrutura, o governo de Minas Gerais apresentou o Choque de Gestão como alternativa inovadora, desenvolvida com o intuito de romper ou atenuar os efeitos negativos desse quadro. O objetivo almejado com a consolidação do Choque, numa perspectiva temporal de longo prazo, até o ano de 2023, é o de consolidar Minas Gerais como o melhor Estado brasileiro para se viver. Para tanto, novos modelos de gestão, juntamente com a modernização do aparato institucional, foram desenvolvidos e propostos.

Gestão por resultados e busca por eficiência e eficácia foram as premissas do Choque de Gestão, que fez uso de instrumentos muito próximos do modelo da *New Public Management* (NPM - Nova Gerência Pública). A NPM, modelo de gestão aplicado e adaptado à administração pública de inúmeros países, carrega em seu ideal a defesa de práticas gerenciais e econômicas para a gestão governamental.

Não obstante fizesse uso de práticas gerencialistas, a proposta do Choque de Gestão também se fundamentou a partir de uma concepção desenvolvimentista, vinculada a estratégias de longo prazo. Soma-se a isso, a concepção de Estado-Rede, um dos pilares da política. Construir um Estado mais dinâmico e interativo em relação ao mercado e à sociedade civil, de modo a promover a governança social tornou-se assim foco da reforma estadual.

Por essas e outras razões, é que os idealizadores do projeto o reconheceram como sendo uma proposta inovadora, uma iniciativa ousada e distinta de outras reformas administrativas brasileiras.

O presente estudo tem como interesse pesquisar um pouco mais essa experiência de gestão, aliando-a à perspectiva teórica de inovação na gestão pública. O que se pretende aqui é fazer uma análise do Choque de Gestão enquanto inovação no setor público, tendo como parâmetro a perspectiva participativa da inovação democrática. A escolha pelo objeto de análise Choque de Gestão justifica-se, por duas razões. A primeira relaciona-se à instigante mudança produzida no cenário econômico de Minas Gerais, durante o período de 2003-2006 (fase da primeira geração da política), e à necessidade de se analisar em que aspectos essa política inovou. E a segunda diz respeito à contribuição que se espera fazer para o campo acadêmico, no sentido de ampliar a discussão sobre a temática inovação na gestão pública, ainda pouco explorada.

Esse estudo divide-se em quatro partes. A primeira aborda a temática referente à evolução do planejamento governamental brasileiro, dando um subsídio para a discussão sobre os avanços e retrocessos das reformas administrativas no país – assunto tratado na segunda parte. A terceira parte, por sua vez, apresenta as principais discussões conceituais, abrangências e debates em torno da questão inovação no setor público. E, por fim, a quarta parte compreenderá as discussões sobre as dimensões inovadoras do Choque de Gestão, as principais diretrizes e ações da primeira geração da política e uma análise, mais pormenorizada, desta, sob a ótica do fator participação, presente na concepção de inovação democrática.

## **2 O DESPERTAR DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL**

O planejamento governamental brasileiro, ao longo dos anos, assumiu perspectivas diferenciadas, transitando de um enfoque tradicionalista (tecnocrático) para um enfoque estratégico, até chegar numa concepção mais participativa e democrática, dando maior prioridade para questões como transparência e controle. Em meio ao cenário de globalização, descridibilidade social e fiscal do Estado Brasileiro é que, pela primeira vez, em 1980, o planejamento em âmbito federal tornou-se pauta da agenda governamental (SOUZA, 2004).

Não obstante resquícios do planejamento governamental no Brasil possam ser datados desde 1890 (exemplos: Plano de Viação - República Velha, Plano de Recuperação Econômica-Financeira), foi somente na consolidação do Estado Novo (década de 1930) que o país mergulha intrinsecamente na atividade de planejar (MACIEL, 1989). Souza (2004) elenca duas épocas, que serão melhor abordadas aqui, como sendo os marcos iniciais do planejamento governamental brasileiro: 1º) período de 1930 - caracterizado por um Estado predominantemente desenvolvimentista e intervencionista; 2º) período de 1964 -o Estado capitalista posicionou-se no sentido de alcançar maior racionalidade administrativa e eficiência econômica.

Em 1930, o Estado Brasileiro tinha como objetivo primordial constituir uma base econômica forte. Para tanto a estratégia utilizada foi viabilizar o processo de industrialização. A intenção das elites brasileiras era alavancar as indústrias na tentativa de desenvolver o mercado interno e o capital nacional (SOUZA, 2004). O Plano de Obras e Equipamentos (1939-1945) é um exemplo pontual de iniciativa de planejamento no governo Vargas. Este plano, sob responsabilidade do Ministro da Fazenda da época foi sucessor do Plano de Obras Públicas e Preparo da Defesa Nacional e tinha como ênfase atuar nos segmentos de construção (infra-estrutura) e indústrias de base. No entanto, devido ao crítico quadro financeiro os dois planos caminharam rumo à extinção em 1946 (IANNI, 1986).

Láfer (1987) aponta que, em detrimento destes exemplos, houve ações específicas que foram determinantes para o planejamento governamental neste período. Tais são: Plano Salte (1946), Comissão Mista Brasil (1951-1953), Missão Cooke (1942-1943), Relatório Simonsen (1944-1945) e Missão Abbink (1948). Estas iniciativas contribuíram de modo significativo não somente para o recrudescimento da racionalidade dos processos como também para o aprimoramento das ações governamentais.

O Plano Salte (saúde, alimentação, transporte e energia), sob responsabilidade e coordenação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), durante o governo do General Eurico Gaspar Dutra, foi muito criticado. Segundo Souza (1984), o Salte concretizou-se como um anti-plano governamental por causa de inúmeros problemas. Dentre estes se relacionam: a desarticulação financeira-orçamentária, o planejamento deficitário e as inviabilidades técnicas. A Missão Abbink, por sua vez, marcava a presença norte-americana no país, por meio de uma Comissão, com o intuito de auxiliar o Brasil na elaboração de estratégias e políticas para o desenvolvimento econômico (IANNI, 1986).

Na década de 1950, o segundo governo Vargas (1951-1954) frente às forças privadas capitalistas e elitistas, nacionais e estrangeiras, adotou como postura política a oposição ao domínio destas sobre o país. O Plano Láfer (Plano Nacional de Reparcelamento Econômico), o Fundo de Reparcelamento Econômico, a agência de fomento (Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico - BNDE), a criação da Petrobrás, Eletrobrás, Bandesul e outros são exemplos de iniciativas de combate (IANNI, 1986). Não obstante os esforços despendidos, Souza (2004) afirma que o segundo governo de Vargas não alcançou êxito em elevar as "condições político-econômicas" do país.

A instabilidade política, devido ao suicídio de Vargas e ao movimento militar (1955), juntamente com a consolidação de experiências de planejamento e as constantes discussões sobre a

substituição de importações - promovidas pela Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) - foram as heranças adquiridas pelo governo de Juscelino Kubitschek. Governo este que introduziu novas orientações para o país através do Plano de Metas. O plano reunia capital interno privado e capital estrangeiro, ambos associados ao Estado, com a finalidade de desenvolver a industrialização brasileira e promover diretrizes de ampliação do papel estatal e do capitalismo no Brasil (SOUZA, 1984). Para tanto, priorizou-se atuar nos setores de energia (43,4% do investimento total), transportes (29,6% do investimento total), alimentação (ênfase no fortalecimento da agricultura), indústria de base e educação (área que ganhou grande atenção e instituiu o desenvolvimento de cursos técnicos especializados) (LÁFER, 1987).

Entretanto, mesmo com todas as boas referências, o Plano de Metas, sob a percepção de Souza (1984), não possuiu características de um plano, mas sim de um programa, uma vez que não reunia em sua concepção um aglomerado de programas e projetos. Além disso, algumas críticas apontavam deficiências no Plano em relação à desintegração entre áreas e à urgência de se constituir um processo de mudança administrativa capaz de alinhar os objetivos do Plano com os ideais estatais e as diretrizes da gestão pública federal. Já na perspectiva de Kon (1994), o Plano de Metas foi o primeiro a alinhar um processo contínuo entre planejamento e coordenação global, já que os projetos iniciados na década de 1940 até o Plano Salte restringiam-se apenas a dimensões setoriais.

Como sucessor do Plano de Metas foi formulado o Plano Trienal (1963-1965) em meio a um cenário político, econômico, institucional e administrativo abalado. Jânio Quadros encerrou seu governo que era para ser de 1961 a 1964, em apenas 8 meses, alegando que forças contrárias o impediam de governar. O descrédito lançado sobre a população, acompanhado da crítica situação de desemprego e elevados índices de inflação, bem como da insuficiência de ordem na gestão pública e da falta de incentivo de segmentos políticos importantes representaram as heranças do

governo de Jango (sucessor de Jânio Quadros) (SOUZA, 2004). Kon (1994) pontua que a partir de 1962, a política de substituição de importações (responsável até 1961 por significativos índices de crescimento do PIB), foi perdendo forças. No período de 1961 a 1964, a taxa média anual passou de 6,8% para 3,4%, refletindo um esgotamento do processo de substituição de importações e a estagnação econômica.

Coordenado pelo ilustre economista Celso Furtado, o Plano Trienal foi criado com o intuito de provocar o crescimento da economia, a redução inflacionária, a melhoria de distribuição de renda e o desenvolvimento da área educacional. Para implementação do plano, o governo de Jango instituiu um Ministério específico para o planejamento. No entanto, esta iniciativa, juntamente com os questionamentos sobre o caráter impositivo do plano e com as críticas ao seu teor excessivamente tecnocrático, foi analisada como problemática. Souza (1984) aponta como perspectiva positiva do Plano Trienal o fato de que por meio dele obteve-se maior articulação e integração entre a política econômica e as diretrizes governamentais presentes no mesmo. Na visão de Kon (1994), o plano ousou ao reunir estratégias tão distintas. A tentativa de conciliação entre objetivos de promoção do crescimento, estabilidade e repartição de renda evidenciou conflitos, os quais culminaram em direção à extinção do plano.

Com a queda de Jango em março de 1964 e a ascensão de governos militares o país passa a assumir a atividade de planejamento como objeto de intervenção e controle social. O Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG/ 1964-1966 - Presidente Marechal Humberto de Alencar Castello Branco) foi apontado como sendo o mais intervencionista (SOUZA, 2004). O PAEG tinha como principal motivação o combate à inflação. Aliados a essa, encontravam-se objetivos relativos à consolidação de uma política de investimentos, à redução das desigualdades econômicas nos âmbitos setorial e regional, bem como à promoção do crescimento econômico (KON, 1994).

Souza (1984) destaca a proposta de integração da política econômica, o alinhamento coerente entre os setores da Fazenda e do Planejamento e o desenvolvimento da modernização da máquina pública federal como contribuições relevantes do plano à administração pública federal. As reformas institucionais e tributárias trazidas pelo PAEG foram fundamentais para os avanços do país, principalmente no tocante ao desenvolvimento do sistema financeiro brasileiro (KON, 1994). Embora as mudanças produzidas tenham sido importantes, não foi possível dar continuidade ao PAEG. Isso se deveu, dentre outras razões, por causa do deficitário sistema estatístico, das constantes modificações no quadro técnico da máquina administrativa e do insucesso no alcance da descentralização e eficiência desejada (SOUZA, 1984).

Para o período de 1968-1970, o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) no governo do Marechal Costa e Silva, em substituição ao PAEG, trouxe propostas relevantes de correções econômicas e foi de suma importância enquanto evidência da consolidação do planejamento governamental no país (SOUZA, 2004).

A década de 1970 foi marcada pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento (I, II e III PNDs) que avançaram até o governo Sarney em 1985. Com orientações voltadas para modernizar a sociedade, promover adequações na política de recursos humanos e estabelecer a integração nacional, o I PND (1972-1974) surge, amparado pelo período do "milagre econômico". O plano definiu-se estrategicamente por meio das seguintes ações diretivas: acelerar a economia na tentativa de garantir maiores índices de crescimento econômico; aprimorar e modernizar a máquina pública federal, bem como fortalecer as empresas públicas e estatais; definir a Política de Integração Nacional (PIN); desenvolver a política econômica; e propiciar condições para melhor distribuição de renda (GREMAUD; PIRES, 1999).

Programas específicos como a Política de Tecnologia Nacional, o Programa Petroquímico, o Programa de Construção Naval, o Programa Básico de Energia Elétrica, os Corredores de

Transportes, o Programa de Comunicações e o de Mineração compuseram a pauta do I PND. Além disso, foram desenvolvidas iniciativas estatais no sentido subsidiar o crescimento industrial, como a redução e isenção de taxas e impostos, bem como as melhorias promovidas nas condições de financiamento de longo prazo (BNDE). Não obstante essas ações, benefícios também foram gerados em função das conseqüências trazidas pelas reformas financeiras e tributárias introduzidas no PAEG, e da instituição de novos mecanismos<sup>1</sup> que possibilitassem folga de recursos financeiros e aumento da capacidade de investimento em infra-estrutura e capital fixo. Os resultados disso foram o crescimento na diversidade de exportações, o redimensionamento do mercado para produtos industrializados e o aumento da demanda de consumo (KON, 1994).

O II PND (1975-1979) surge como um instrumento de combate ao quadro econômico internacional caótico, provocado pelas crises do petróleo. Embora os percalços do petróleo não tenham modificado as finalidades do plano, o país teve neste período que se submeter à dependência de dívidas externas (SOUZA, 2004). O II PND promoveu iniciativas voltadas ao campo industrial na tentativa de aumentar a desconcentração industrial no país. Além disso, deu prioridade para ações relacionadas à integração regional, ao combate à pobreza e ao desenvolvimento de outras fontes energéticas - como o Proálcool (GREMAUD; PIRES, 1999).

Já na década de 1980, o III PND (1980-1985) apresentava finalidades substancialmente diferentes em relação ao I e II PNDs. O controle das taxas inflacionárias, bem como a adequação das contas cambiais e do balanço de pagamento passaram a ser os seus principais objetivos (KON, 2004). O plano priorizou os setores agrícola, energético, de abastecimento, industrial, social, educacional e cultural como principais áreas de atuação governamental (GREMAUD; PIRES, 1999). Não

---

<sup>1</sup> Esses mecanismos foram a criação de poupança compulsória (ex. Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Programa de Integração Social – PIS/PASEP) e de instrumento para arrecadação de recursos ao público (ex.

obstante os esforços, crises originadas da redução das exportações em 1982 e o elevado percentual das receitas cambiais (cerca de 80%) destinadas ao pagamento de endividamentos externos marcaram a recessão econômica brasileira durante 1981 a 1983. Foi, no entanto, somente a partir de 1984 que um novo período de crescimento econômico emergiu. Uma das razões que fundamentam tal crescimento relaciona-se à recuperação econômica do Japão, Estados Unidos e dos países membros da OECD (*Organisation for Economic Co-Operation and Development*), responsáveis pelo aumento das exportações brasileiras (KON, 1994).

De 1985 a 1987, novas estratégias com o fim de promover o desenvolvimento industrial no país foram propostas. O planejamento econômico do país na tentativa de controlar as inconstâncias da economia e de equilibrá-la transitou do Plano Cruzado (1986) para: Plano Bresser (1987), Plano Mailson (1988), Plano Verão (1989), Plano Collor 1 (1990) e Plano Collor 2 (1991). A recessão econômica, advinda do governo Collor, induziu o governo posterior a adotar medidas mais pontuais, em concordância com as mudanças globais vigentes na época. Assim, os Planos FHC 1 e FHC 2 foram propostos na tentativa de organizar o setor econômico e promover ajustes no setor público (equilíbrio das contas estaduais e municipais, bem como corte de despesas e privatizações) (KON, 1994).

Neste sentido, pode-se dizer que a década de 1990 ficou marcada por grandes mudanças, inclusive no que tange aos papéis estatais. Em âmbito global, a Reforma do Estado e a necessidade de se rever as finalidades estatais tornaram-se pauta de muitos debates. Apontado como culpado e ineficiente frente à crise financeira vigente - evidenciada pela incapacidade de financiamento das políticas públicas - o Estado brasileiro começa a ser repensado e os governos adotam uma postura mais imediatista de políticas de curto prazo, deixando de lado iniciativas de médio e longo prazos (SOUZA, 2004).

A perspectiva neoliberal, dessa forma, apresentou-se como solução para os países latino-americanos e materializou-se por meio de reformas pontuais e estruturais (fiscal, tributária, administrativa) em busca de maior eficiência. Segundo Souza (2004), esta perspectiva globalizada e capitalista trouxe muitos malefícios para o país, uma vez que as políticas de longo prazo deixaram de ser prioridade. Assim, o investimento na produção e na geração de empregos ficou comprometido e pouca atenção pôde ser dada ao financiamento de políticas sociais. Além disso, Souza (2004) pontua que a adoção da agenda neoliberal culminou com o fim do planejamento no país, perdendo este as expectativas de um "projeto nação" voltado para aspectos temporais do curto, médio e longo prazos, com fins de desenvolvimento sócio-econômico.

Esse breve histórico sobre o planejamento governamental no Brasil permitiu pontuar as particularidades sócio-políticas e econômicas que foram determinantes para as reformas administrativas e reforma de Estado a que o país se submeteu. O capítulo que se segue apresentará as *miances* presentes nesses processos de mudanças e transformações, na tentativa de expor os avanços alcançados pela administração pública brasileira, bem como as inoperâncias ainda vigentes.

### **3 AS REFORMAS BRASILEIRAS: AVANÇOS E RETROCESSOS**

A discussão sobre reforma de Estado, segundo Azevedo (1999), deve caminhar para um grau de complexidade mais intenso, principalmente quando se pensa nesta temática como sendo propulsora de mudanças institucionais na ordem global ou como revolucionária e palco de inúmeras transformações. Este autor apresenta uma discussão sobre o conceito de reforma de Estado associado às políticas públicas considerando desde sua formulação até sua avaliação. Preocupando-se em abordar as distinções entre reformas administrativas e reformas de Estado, propriamente ditas, ele introduz a idéia de que pensar em políticas públicas e na forma como estas precisam estar alinhadas ao aparato estatal é fundamental para orientação de um conceito mais abrangente sobre reforma de Estado. Assim, na percepção do autor, pode-se, por exemplo, reconhecer como sendo uma reforma do Estado um bem público qualquer (ou sua produção e oferta) que tenha sido qualitativamente redefinido.

No entanto, entender reformas como sendo produto de revoluções é uma análise bastante simplória. Uma reforma de Estado conta com inúmeras diversidades históricas (político, econômico, sócio-culturais) que implicam diretamente em novas transformações. Assim, revoluções como a francesa e a russa podem ser classificadas como reformas legítimas. No caso brasileiro, por sua vez, pode-se apontar a existência de apenas três reformas (AZEVEDO, 1999). Pinho (1999) e Gaetani (2003) apresentam análises semelhantes a de Azevedo (1999) e pontuam as três experiências de reformas sofridas pela administração pública brasileira: 1ª) formação do Estado Novo, governo Vargas (1930), com a inserção da burocracia moderna (modelo ideal weberiano) em substituição à burocracia patrimonialista; 2ª) período militar (1967): criação de um novo formato organizacional – administração direta e indireta (empresas estatais, fundações e autarquias), a criação de mecanismos de controle, a profissionalização dos servidores públicos e a defesa de princípios como descentralização, delegação e desburocratização; e a 3ª) década de

1990: abertura do mercado, privatizações e a Reforma do Aparelho do Estado, de cunho gerencialista - proposta no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), sob coordenação do então ministro Bresser Pereira.

Numa perspectiva mais crítica Paula (2005) apresenta uma análise diferencial sobre o processo de reformas no Brasil. Segundo ela, a gestão pública brasileira sofreu influência de duas vertentes dicotômicas, ainda em desenvolvimento – a gerencial e a societal. A gerencial iniciada no governo FHC, sob as bases da *New Public Management*, e a societal originária dos movimentos sociais advindos da redemocratização e das lutas em combate à ditadura.

Corroborando com Paula (2005), Farah (2006) considera a evolução da administração pública brasileira tendo em vista dois focos de mudanças. O primeiro caracterizado pela natureza democrática da mudança, relacionado ao fortalecimento dos movimentos sociais (1970) em busca de maior participação e descentralização das políticas públicas. E o segundo marcado pela busca da eficiência (reformas gerenciais), com foco no processo de mudança, não mais na sua natureza. Para melhor compreensão dessas diferentes análises, as subseções que se seguem tratarão de maneira mais detalhada as reformas brasileiras, a começar pela reforma de 1967. Além disso, far-se-á uma análise sucinta sobre o desenvolvimento das reformas gerenciais na América Latina e um breve comparativo entre a vertente gerencial e a societal.

### **3.1 Reforma de 1967**

A reforma de 1967 foi responsável pela indução de várias idéias importantes, que posteriormente seriam absorvidas em reformas gerenciais no país. Embora o governo de JK tenha trazido inúmeras contribuições e inovações para a administração pública, acredita-se que a reforma tenha efetivamente ocorrido no período militar (PINHO, 1999; GAETANI, 2003). Esta iniciativa foi subsidiada por um diagnóstico acerca da situação da administração pública brasileira, produzido pela Comissão Amaral Peixoto, pertencente ao Ministério Extraordinário. O diagnóstico

detalhava gargalos na administração pública federal que precisavam sofrer intervenção. O excesso de centralização decisória e política e insuficiência de coordenação adequada para executar as ações governamentais representavam esses entraves (GAETANI, 2003).

O governo, então vigente, de Castello Branco fez a opção por tratar o assunto com bastante zelo, dando ao mesmo um tratamento singular, com a criação da Comissão de Estudos Técnicos para Reforma Administrativa (Comestra) e com a disponibilização de representantes de excelência da inteligência nacional. Em função de desentendimentos entre duas forças políticas com visões distintas, Hélio Beltrão e Teixeira Dias, a Comestra foi extinta depois de quase um ano de funcionamento. De um lado, Hélio Beltrão sustentava-se na defesa de princípios de descentralização, delegação e desburocratização - concepções advindas do *liberation management*. De outro, Teixeira Dias (aliado a Roberto Campos) defendia a integração dos processos de planejamento, bem como da atividade orçamentária-financeira. Não obstante as duas teses fossem complementares, Beltrão e Teixeira Dias fortaleciam suas diferenças devido às incongruências políticas e divergências de personalidade (GAETANI, 2003).

Conforme Gaetani (2003) relata, ao fim de 1965, sob responsabilidade de Teixeira Dias, dois Decretos-leis (nº 199 e nº 200) resumiam as principais iniciativas que consolidariam a reforma, as quais eram: articulação das atividades de planejamento, orçamento e finanças; inserção da perspectiva de controle interno e externo (transitando de *ex-ante* para *ex-post*); instituição de formas organizacionais diferenciadas entre administração direta e indireta; criação de mecanismos de carreiras na tentativa de contribuir para o fortalecimento do profissionalismo na administração pública; e a constituição de um órgão específico responsável pela condução da reforma administrativa.

### 3.2 Reformas de cunho gerencial

O cenário, durante as décadas de 1980 e 1990, é de crise econômica (fiscal), crise de governabilidade (falência do *Welfare State*) e crise administrativa (sinais de esgotamento da máquina pública devido aos excessos burocráticos). Países desenvolvidos buscavam incessantemente respostas rápidas para resolver os problemas latentes ocasionados por tais crises. Nesta direção, Inglaterra e Estados Unidos, subsidiados por um favorável panorama político (governo conservador e republicano, respectivamente) contrário aos ideais do *Welfare State*, deram início a um processo de reconstrução do papel do Estado. Deixando de lado o enfoque intervencionista, os dois governos introduziram modificações na máquina pública, dando à esfera estatal uma vocação mais reguladora e menos dominante da lógica econômica. Práticas gerenciais, como flexibilização, redução de custos, busca de eficiência, descentralização, avaliação de desempenho, planejamento estratégico e contratualização, foram assimiladas à realidade da administração pública. Entrava em cena o modelo gerencial puro, *New Public Management (NPM)*, que tinha como função precípua reduzir ao máximo os efeitos perversos do modelo burocrático (ABRUCIO, 1999).

Apoiada nos pilares pragmáticos do neoliberalismo e da teoria da escolha pública, a NPM solidificou-se na década de 1990 com as experiências de inúmeros países. Baseou-se nas crenças do progresso social, condicionado aos aumentos da produtividade econômica, e dos efeitos positivos que poderiam ser gerados sobre os índices de produtividade, caso houvesse a inserção de tecnologias sofisticadas e do *management* (PAULA, 2005b).

A OCDE, na tentativa de elucidar um conceito mais abrangente para NPM enumerou alguns traços semelhantes, comuns à reforma, não obstante tenha reconhecido o perigo eminente de se simplificar a gerência pública a um modelo pré-concebido. Dentre os traços considerados, identificados como resultados almejados pela gestão pública, podem-se apontar: a busca pela

flexibilidade, a garantia de desempenho e controle satisfatório, a legitimação da responsabilidade, o desenvolvimento de competências, a qualidade dos serviços públicos ofertados, a melhoria da gestão de recursos humanos e da regulamentação, o fortalecimento institucional do aparato estatal e a exploração de tecnologia de informação (ORMOND e LÖFFLER, 1999).

Inúmeras críticas foram tecidas ao gerencialismo, principalmente no que se refere à separação entre administração e política e à priorização da eficiência em detrimento da efetividade - qualidade dos serviços ofertados (ABRUCIO, 1999).

Grau (2004) sustenta a idéia de que a NPM representou uma reedição da separação entre administração e política. Embora estivesse estruturada sob as bases da administração burocrática pré-existente, a NPM se propunha a estabelecer objetivos estratégicos, com um corpo de funcionários neutros, substituindo assim os fundamentos hierárquicos e normativos existentes pelas noções de discricionariedade, responsabilidade e resultados. Mediante o admitido relaxamento de controles, a presença de um serviço público profissional e de um governo capacitado para a condução política sobre a administração pública tornou-se premissa fundamental para consolidação da NPM. Neste sentido, os países dispostos a recriar essas práticas de modelo de controle, sem possuírem as premissas necessárias, poderiam enfrentar dificuldades.

Ormond e Löffler (1999) constataram que países que se sujeitaram ao processo de implementação das idéias centrais desse modelo (como Bulgária, Hungria e Eslováquia), passaram por problemas estruturais, que iam desde questões relativas à redução da capacidade de formulação e implementação das políticas públicas até à insuficiência de servidores públicos, devido ao alto índice de rotatividade nos níveis hierárquicos mais elevados.

Em decorrência das críticas, adaptações paralelas foram desenvolvidas e formatadas em novas propostas de gestão, não excludentes ao modelo gerencial puro. A primeira delas, *consumerism*,

focou a efetividade como primazia e posicionou o cidadão como sendo um cliente; um consumidor dos serviços ofertados com a função de cobrar e controlar a qualidade das políticas públicas. Bastante criticado também, o *consumerism* abriu espaço para uma nova vertente, o *public service orientation*. Esta corrente foi proposta na perspectiva de inserir conceitos mais abrangentes à gestão pública, como: *accountability*, equidade e justiça. Além disso, trouxe maior complexidade ao termo cidadão que, ao contrário de ser resumido a um mero consumidor, teve a noção de responsabilidade coletiva agregada ao seu papel (ABRUCIO, 1999).

A NPM também alcançou os países latino-americanos. A adoção do gerencialismo na América Latina reuniu em grande medida características e orientações semelhantes: criação de instrumentos para aproximação e melhoria do relacionamento entre Estado e sociedade (controle social, maior participação, criação de parcerias com o terceiro setor e melhoria dos serviços); estabelecimento de ajustes legais necessários para garantir maior flexibilidade e alcance dos resultados, bem como para minimizar os problemas ocasionados pelo excesso burocrático; racionalização econômica tendo em vista o alcance da eficiência e da responsabilidade fiscal do Estado; mudanças institucionais nas estruturas organizacionais de modo a cooperar para a consolidação do planejamento estratégico, dos contratos de gestão, do desenvolvimento de tecnologias da informação e da terceirização de alguns serviços; profissionalização dos servidores (instrumentos de avaliação de desempenho e de ajustes remuneratórios); e modernização da máquina administrativa (MARINI, 2002).

De acordo com Marini (2002), a disseminação da NPM na América Latina talvez se explique pelo fato dos países latino-americanos possuírem os mesmos elementos que justificaram e provocaram o início do movimento gerencialista. Os elementos são os seguintes: crise fiscal, forte cultura patrimonialista, excesso de práticas burocráticas e desempenho deficitário, tanto na qualidade das políticas públicas quanto na quantidade de serviços ofertados. O Quadro 1 mostra

as especificidades das reformas gerenciais em países latino-americanos, bem como as diretrizes e objetivos que conduziram às mesmas.

#### QUADRO 1

##### Reformas Gerenciais: Breve Relato das Experiências Latino-Americanas

PAÍSES	ESPECIFICIDADES
Uruguai	Reforma iniciada em 1995. Principais objetivos: promover mudanças nas áreas de seguridade social, educação, sistema político, cidadania e administração pública. Principais ações: reestruturação organizacional, contratos de gestão, reorganização do sistema de compras governamentais, desenvolvimento do servidor (capacitação), melhoria do serviço de atendimento à sociedade e gestão de regulações.
Chile	Reforma diferenciada, pois o Chile não enfrentava problemas em relação à crise fiscal, à corrupção e à adequação do tamanho estatal. A linha orientadora da reforma era – “o Estado a serviço da cidadania”. Adoção significativa de instrumentos da Nova Gestão Pública: planejamento estratégico, acordos de modernização, controle de performance por meio de indicadores e avaliação de programas, articulação entre remuneração e desempenho. Principais iniciativas desde 1998: instituição do “Sistema de Gestão Estratégica Governamental”, investimento na qualificação dos servidores, bem como na formação da liderança gerencial e de uma nova dimensão cultural, submissão dos programas estatais à avaliação pública, instituição de programas de qualidade e melhoria dos sistemas de informação e compras eletrônicas.
Peru	A finalidade da reforma era consolidar o Peru enquanto um Estado Democrático, bem como promover melhorias na administração pública. Além da melhoria dos serviços, outras questões foram priorizadas como: descentralização e desconcentração, transparência, ampliação da participação cidadã, aperfeiçoamento do planejamento estratégico e qualificação dos servidores.
Nicarágua	Reforma iniciada em 1994 com objetivo de desenvolver uma administração pública moderna, pequena, forte e eficiente. Para tanto foram definidas as seguintes ações como impulsionadoras: diagnóstico orgânico funcional das instituições do Executivo; e análises setoriais e definição de uma estratégia voltada para gestão de processos, viabilizada através de contratos de gestão (Acordos de Reestruturação Institucional – ARIs).
Argentina	Reforma iniciada em 1983, dando seqüência ao processo de redemocratização do país. Uma das principais iniciativas voltou-se para o fortalecimento das carreiras administrativas através da criação do <i>Instituto Nacional de Administración Pública</i> (INAP). De 1989 a 1994 o país focalizou-se no combate ao déficit fiscal. De 1994 a 1999 mudanças estatais ocorreram devido à promulgação da nova constituição nacional e à criação de novos órgãos. Neste contexto deu-se destaque à criação da <i>Unidad de Reforma y de Modernización del Estado</i> responsável pela elaboração do Programa de Modernização do Estado, o qual foi posteriormente substituído pelo Plano Nacional de Modernização do Estado. As finalidades desse plano resumiam-se em: mudanças institucionais (busca pela melhoria da qualidade dos serviços) e mudanças horizontais (modernização dos sistemas e qualificação dos recursos humanos).
Venezuela	A reforma iniciada em 1984 enfatizava a consolidação de um Estado Democrático, moderno e eficiente. Principais diretrizes: a reforma política, a reforma judiciária e a descentralização. Mais tarde, nos anos que se seguiram, a reforma ganhou novos parâmetros. De 1994-1999, priorizou a definição de novos papéis estatais, a reforma política, a descentralização, bem como a busca pela eficiência e pela participação da sociedade. A partir de 1999, novas necessidades de reforma política surgiram e o tema descentralização desconcentrada esteve novamente em pauta, recebendo maior destaque a descentralização proposta para o setor educacional.
Guatemala	O Acordo de Paz celebrado em 1996 possibilitou a instituição da reforma na Guatemala. As principais diretrizes dessa reforma foram: modernizar e estabilizar a economia, promover uma reforma estatal integral, modernizar a máquina pública por meio de iniciativas voltadas para desenvolvimento tecnológico e de capital humano e promover descentralização estatal de modo integral.
México	Em um contexto de grave crise fiscal, assim como em outros países latino-americanos, o México enfatizou sua reforma voltando-se para a área econômica. Neste sentido, a redução da máquina administrativa, as privatizações e a descentralização representaram bem tais iniciativas. Importante atenção foi dada também ao combate à corrupção. Contudo, foi somente no período de 1994-2000 que a temática reforma passou a ocupar agenda governamental, com a criação do Programa de Modernização da Administração Pública (Promap). O Promap tinha dois fins específicos: promover transformações na administração pública federal de modo a torná-la mais eficiente e eficaz e criar mecanismos para controle, prevenção e combate à corrupção e à impunidade. Além dessas iniciativas podem ser citadas algumas ações importantes voltadas para a profissionalização dos servidores públicos, a ética, a descentralização administrativa, a melhoria do atendimento aos cidadãos, o desenvolvimento do sistema de compras e a busca pela transparência.

Fonte: Marini (2002). Elaboração da autora.

A adoção do gerencialismo no Brasil surgiu em meio a um quadro nacional e internacional crítico. Durante a década de 1990, somavam-se à frágil conjuntura de governança e governabilidade, o caos econômico de estagnação de renda *per capita* e de alta inflação e a crise de legitimidade política - aprofundada dentre outros fatores por causa do *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Mello. Aliados a isso, estavam os parâmetros patrimonialistas, clientelistas e excessivamente burocráticos da administração pública brasileira. Mediante tais pressões e com a ascensão do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) mudanças foram propostas. Temáticas como reforma política, reforma previdenciária, reforma tributária, abertura comercial e privatizações passaram a compor a agenda governamental. Entretanto, para que essas mudanças se consolidassem fazia-se necessária uma administração pública forte que se organizasse de forma mais racionalizada em busca de eficiência e resultados e que se legitimasse perante os cidadãos (PEREIRA, 1999b).

FHC não almejava reformas estrondosas, pelo contrário, via necessidade de realizar apenas mudanças específicas e pontuais na administração pública de modo a promover uma maior articulação econômica do Estado com o mercado. Uma análise comparativa foi traçada por Gaetani (2003) em relação às duas reformas gerenciais ocorridas na década de 1990 - a Reforma do Aparelho do Estado (coordenada por Bresser Pereira) e os Planos Plurianuais (em especial o Avança Brasil - sob coordenação de José Silveira).

Em 1995, Bresser Pereira, a convite de FHC, assumiu o Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE). Tendo um enfoque de reforma constitucional, a Reforma do Estado proposta por Bresser ganhou significativo destaque na agenda governamental (GAETANI, 2003). Fatores como flexibilidade, democracia aliada à eficiência, profissionalização de servidores públicos, descentralização, criação de agências de regulação, criação de indicadores de desempenho, controle de recursos, fortalecimento de mecanismos de controle e de mecanismos

indutores de participação popular, foram induzidos e em certa medida priorizados neste processo de transformação. Todas estas iniciativas tinham como objetivo fundamental reduzir os índices de corrupção no país, bem como contribuir para o enfraquecimento do nepotismo e o fortalecimento da relação Estado-cidadão. Não se propunha uma mudança no curto prazo, mas entendia-se a reforma como um processo gradativo e adaptativo que se pautava sob três parâmetros – político, econômico e técnico. Estes três fatores aliavam-se a três atores maiores - Sociedade Civil, Mercado e Estado- os quais, por sua vez, deviam assumir novos papéis, essenciais para a construção dessa nova lógica (PEREIRA, 1999b).

Desburocratizar e descentralizar eram as palavras-chaves, segundo Pereira (1999a), para as melhorias dos gargalos presentes no país. De um lado, a eficiência e de outro a democracia, corroborariam juntas para a construção de uma reforma no Aparelho Estatal Brasileiro - uma reforma na forma de administrar. Uma das principais ações da reforma foi o investimento na formação de gestores públicos, no intuito de estabelecer uma maior legitimidade do servidor público no exercício do seu papel, bem como na prestação dos seus serviços. Além disso, temas como carreiras públicas e formas de ingressos nas mesmas também foram bastante debatidos.

Em detrimento destas iniciativas, a Reforma do Aparelho do Estado sofreu várias resistências por parte do próprio governo. Eduardo Jorge, secretário-geral da Presidência e doutor em administração pública, apresentou discordância com Bresser, pois acreditava que as mudanças necessárias na administração pública brasileira não exigiriam alterações constitucionais. A outra divergência adveio do ministro-chefe da Casa Civil que desconfiava das ações e intenções de Bresser com a reforma, temendo que o responsável pelo MARE angariasse maiores funções e competências, *a priori* sob responsabilidade de outros ministros. E, por fim, as áreas macroeconômicas estatais não deram apoio necessário a muitas das propostas apresentadas, por acreditarem que tais iniciativas continham críticas intrínsecas à política macroeconômica vigente

na época. Mesmo com tantas pressões contrárias, a reforma constitucional proposta por Bresser foi aprovada. Entretanto, sua aprovação coincidiu também com a extinção do MARE e, conseqüentemente, paralisação ou esquecimento da reforma, passando assim o ministro a assumir outra pasta (GAETANI, 2003).

Segundo relatos de Gaetani (2003), no primeiro e no segundo mandato de FHC, reformas, não vinculadas à proposta de Bresser, foram introduzidas por meio dos PPAs (Planos Plurianuais). Essas reformas carregaram em si um caráter estritamente tecnocrático e hierárquico e introduziram um trabalho integrado, ao longo de sua concepção e execução, entre especialistas do setor privado e do setor público. O primeiro PPA (1996-1999) recebeu o nome de “Brasil em Ação”, enquanto o segundo (2000-2003) foi reconhecido por “Avança Brasil”. Este último enfatizava a implementação de programas, os contratos de gestão e a integração entre planejamento e execução orçamentária-financeira. Pode-se dizer, no entanto que os dois PPAs produziram resultados que, paulatinamente, transformaram-se em “rotinas administrativas”, as quais aos poucos foram institucionalizadas. Além disso, o ciclo de reformas com os PPAs embora fosse vendido como inovador, respaldando-se na Nova Gestão Pública, trazia muitas propostas que já eram defendidas desde década de 1960.

Tanto a reforma proposta por Bresser quanto às reformas recorrentes dos PPAs voltaram-se estritamente para o “*locus* institucional” e não puderam ser reconhecidas enquanto “reformas implementadas”, mas sim como “reformas esquecidas ou alteradas” pelas mudanças advindas da descontinuidade administrativa (GAETANI, 2003).

### **3.3 Reforma de cunho societal**

Segundo Paula (2005a), a sociedade brasileira, tradicionalmente mobilizadora, desde a década de 1960 ficou marcada por se organizar e catalizar forças no sentido da defesa dos interesses coletivos. De reuniões em grupos cristãos (influenciados ideologicamente pela teologia da

libertação) até Centros Populares e, posteriormente, Organizações Não-Governamentais (ONGs), as reivindicações populares ganharam força e, gradativamente, espaço na agenda política. Experiências como as do orçamento participativo, de conselhos municipais e de novas alternativas de gestão local são evidências do desenvolvimento da gestão pública societal no país. Originária dos movimentos sociais a gestão societal fundamenta-se em dois pilares: participação e descentralização das políticas públicas. Repensar uma nova forma de desenvolvimento nacional, bem como de reordenação da estrutura estatal são intenções desse formato de gestão. Suas limitações podem ser apontadas no que tange à ausência de uma proposta de reorganização do aparelho do Estado e no excessivo enfoque dado à questão sócio-política, em detrimento das dimensões sócio-econômica e institucional- administrativa (PAULA, 2005a).

Na década de 1990, os ideais da vertente societal ganharam força no país. Em oposição ao projeto de reforma gerencial de FHC e em busca de novos caminhos capazes de consolidar a democracia (representativa e participativa) no Brasil, atores sociais (intelectuais e líderes políticos de esquerda) articularam-se na tentativa de repensar uma nova proposta política para a nação – que priorizasse o estreitamento das relações entre Estado e sociedade (PAULA, 2005a). Essa maior integração estatal com o cidadão, segundo Grau (2004), é fundamental para o controle da gestão pública. Ampliar a democracia no sentido de aprimorar a cidadania, fará do cidadão um sujeito ativo de controle.

Em 2003, com a ascensão da esquerda ao poder, início do mandato do atual presidente Luís Inácio Lula da Silva, acreditava-se que a reforma societal iria se desenvolver. No entanto, o que se viu foi uma continuidade de ações gerencialistas (PAULA, 2005a).

### **3.4 Breve comparativo: vertente gerencial x vertente societal**

Traçando um paralelo entre a vertente gerencial e a vertente societal pode-se diagnosticar que a perspectiva gerencialista tende a assumir um caráter mais econômico-financeiro (voltado para

ajustes fiscais e busca de eficiência) e institucional-administrativo (focalizado em limitações da máquina pública e rearranjos organizacionais). A dimensão sócio-política, prioridade para gestão societal, é pouco considerada pela gerencial, assumindo-se somente no discurso. E, por fim, além de ser mais centralizadora, a reforma gerencial desenvolveu uma proposta de reorganização do Aparelho do Estado e definiu uma separação clara das ações exclusivamente estatais e das não-exclusivas (PAULA, 2005a).

Em certa medida ambas as vertentes, gerencial e societal, são apresentadas na gestão pública contemporânea brasileira como inovações. Contudo, há muitos conflitos no tocante ao que significa inovar no setor público. Com o intuito de aprofundar mais acerca desta temática, caberá ao próximo capítulo averiguar os debates recentes e elucidações pertinentes sobre a questão.

#### **4 INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: PERSPECTIVAS E DEBATES**

A concepção de inovação encontra-se muito próxima do conceito de mudança. O setor público em função da natureza complexa de suas políticas públicas precisa promover inovações concretas, que conduzam a transformações efetivas. Neste sentido, a idéia de inovar na administração pública só pode ser concebida quando associada à idéia de mudança caracteristicamente transformadora. Apoiando-se na literatura sobre administração, a qual trabalha os conceitos de mudança, transformação e inovação, observa-se que, embora não signifiquem a mesma coisa, o ato de inovar surge exatamente da concepção de mudança (KLERING e ANDRADE, 2006).

Desse modo, na tentativa de entender as dimensões que se encontram emaranhadas na significação de mudança, Klering e Andrade (2006), fizeram uso de abordagens teóricas distintas. O Quadro 2 oferece um resumo de tais análises com o intuito de subsidiar a discussão principal em torno do debate - inovação x mudança. Todas as perspectivas teóricas de mudanças incorporam o conceito de inovação. No entanto, os autores tomam como pressuposto mais adequado para a gestão pública que o conceito de inovação no setor público deve estar próximo à idéia de mudança radical, tendo em vista a natureza evolucionária ou revolucionária do processo de mudança.

Com base nos estudos de Motta (1999), responsável por estabelecer seis perspectivas (estratégica, estrutural, tecnológica, humana, cultural e política) nas quais se enquadram as finalidades das mudanças organizacionais, Klering e Andrade (2006) entenderam que essas mesmas perspectivas agregadas a uma nova perspectiva, a de controle (com intuito de aprimorar transparência e *accountability*), e respeitando as particularidades das organizações públicas, compõem o conceito de inovação no setor público. Neste sentido, o conceito de inovação no setor público pode ser

entendido como uma mudança radical que se justifica por fins estratégico, estrutural, humano, tecnológico, cultural, político e de controle.

## QUADRO 2

### Dimensões Teóricas da Mudança

TEÓRICOS	PERSPECTIVAS ACERCA DA MUDANÇA
Wilson (1992)	<p>O processo de mudança advém de duas vertentes – a mudança planejada e a mudança emergente.</p> <p>A mudança nas organizações pode ser compreendida a partir de quatro graus: <i>status quo</i>, reprodução expandida, transição evolucionária e transformação revolucionária.</p> <p>Os dois primeiros graus refletem modificações menores, dentro da realidade organizacional, abrangendo operações cotidianas.</p> <p>Os dois últimos graus introduzem mudanças mais significativas e mais abrangentes, vinculadas à estratégia, às estruturas, às tecnologias e à alteração da totalidade de padrões organizacionais.</p>
Ferlie et al. (1999)	<p>Os dois conceitos de mudança, evolucionária e revolucionária, são analisados dentro do contexto da gestão pública e caracterizam-se por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evolucionária – mudanças pontuais em unidades ou dimensões mais restritas dentro da organização.</li> <li>• Revolucionária – mudanças dinâmicas e ocorridas concomitantemente no tocante à estratégia, poder, estrutura e controle.</li> </ul>
Greenwood e Hinshings (1996)	<p>O pressuposto básico é de que o processo de mudança encontra-se vinculado diretamente ao “arquétipo organizacional em uso e à possibilidade de sua transformação”.</p> <p>Duas dimensões analíticas explicam as mudanças:</p> <p>1ª) Distinção entre “mudança convergente” e “mudança radical” – a primeira representa ajustes estruturais e processuais e a segunda refere-se a transformações consistentes e efetivas no arquétipo organizacional.</p> <p>2ª) Distinção entre “mudança evolucionária” e “mudança revolucionária” – a primeira relaciona-se a mudar de maneira pontual e gradativa e a segunda pressupõe modificações velozes que comprometem ao mesmo tempo várias partes organizacionais.</p> <p><b>Estabelece-se a partir disso a relação direta entre mudança radical e inovação.</b></p>

Fonte: Klering e Andrade (2006). Elaboração da autora.

No entanto, segundo Spink (2006) qualquer análise sobre inovação precisa ser precedida de um debate a respeito do contexto no qual a mesma está ocorrendo. Isso, por sua vez, compromete a existência de um consenso acerca da temática e de seu conceito. Inovar no setor público não requer apenas construção de novas instituições, mas também a revisão e renovação de aspectos críticos herdados de outras épocas (FARAH, 2006).

No que tange à inovação na gestão pública brasileira, Farah (2006) argumenta que a mesma assumiu duas direções efetivas e, em certa medida, complementares, voltadas para a eficiência e

para a democracia. Neste sentido, o ato de inovar foi associado, de um lado, à idéia de instituir mecanismos eficientes de gestão e, de outro, à idéia de promover condições adequadas para a consolidação da democracia, por meio da ação estatal e da melhoria na prestação de seus serviços.

A dimensão da inovação que se vincula à eficiência é representada pelo processo, já mencionado, das reformas gerenciais. Ao assimilar as práticas da iniciativa privada, bem como o paradigma flexível, a administração pública brasileira também se submeteu aos valores arraigados em tais práticas – os de incentivo às mudanças constantes, ou seja, às inovações (FARAH, 2006). Osborne e Gaebler (1994) pontuaram que um governo inovador é aquele que utiliza práticas empreendedoras voltadas para maximização da produtividade e da eficiência.

A segunda perspectiva de inovação, a democrática, originou-se dos movimentos sociais e adotou a descentralização e a participação como fundamentos básicos (FARAH, 2006). Essa busca pelo desenvolvimento democrático foi e é corrompida por contradições e fragmentos, envolvendo de um lado a estrutura estatal e de outro a sociedade civil. Dagnino [200-] observa que o Estado, por vezes, excessivamente autoritário, criou limitações para as vertentes participativas, as quais, por sua vez, por estabelecerem relações precárias com os partidos políticos, optaram por buscar outros mecanismos que conduzissem a uma comunicação mais direta com a esfera estatal. A natureza dos conflitos que engendraram e, ainda engendram, esse diálogo sócio-estatal, comprometendo a qualidade da participação social nas decisões políticas, relaciona-se, dentre outros aspectos, com a forma como se faz a partilha de poder (Estado decide x sociedade executa), a insuficiência de qualificação técnica e política da sociedade civil e o fortalecimento do aparato tecnocrático.

Ambas as vertentes, gerencial e democrática, instituíram mecanismos de estímulo ao desenvolvimento de práticas inovadoras. Com ênfase na dimensão gerencial da mudança, foi

criado em 1996, pelo governo federal brasileiro, o Concurso de “Inovações na Gestão Pública Federal” promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). E vinculado à ênfase da dimensão democrática foi instituído, também em 1996, o Prêmio para “Iniciativas Inovadoras de Governos Subnacionais” do Programa Gestão Pública e Cidadania promovido pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e Fundação Ford (FARAH, 2006). Spink (2006) em uma pesquisa realizada com base nos dados do “Programa Gestão Pública e Cidadania” buscou compreender o conceito de inovação na área pública sob a perspectiva de seus gestores. O resultado evidenciou que a idéia de inovação para os gestores está diretamente relacionada aos seguintes temas:

- Conjunto de soluções para os problemas latentes;
- Processo de mudança na forma de pensar a ação;
- Processo novo de inclusão coletiva, a fim de desenvolver medidas de co-gestão;
- Processo de maior integração entre atores, criando mecanismos de articulação e novos arranjos institucionais com os mesmos;
- Conjunto de ações que priorizem a humanização de serviços a um público antes não atingido ou, até mesmo, a extensão de um serviço;
- Ações novas, jamais vistas;
- Múltiplas temáticas.

Farah (2006) observa que não obstante não haja consensos, o que se percebe na realidade brasileira é que os governos municipais são responsáveis pela significativa representatividade das inovações. Em governos locais a inovação tem sido desenvolvida a partir de dois eixos centrais: 1) o eixo das políticas direcionadas para democratização e para fortalecimento da perspectiva de direitos; e 2) o eixo dos novos formatos relativos à gestão, ao fornecimento de serviços públicos e aos processos decisórios.

Com base nas perspectivas apresentadas, o próximo capítulo trará o exemplo de uma experiência recente da gestão pública brasileira, reconhecida por seus idealizadores como inovadora. O que se pretende é clarificar, por meio dessa experiência, as dimensões inovadoras que ela carrega, bem como entender em que medida tais dimensões relacionam-se com a vertente societal da inovação, presente no histórico da gestão pública brasileira.

## **5 CHOQUE DE GESTÃO COMO PERSPECTIVA INOVADORA**

### **5.1 Dimensões inovadoras**

De acordo com Gaetani (2006), *apud* Vilhena *et al* (2006), o Estado de Minas Gerais possui em seu histórico de gestão um caráter impulsionador de inovações. Durante o período de 1965 a 1982, o serviço público estadual pôde ser apontado como exemplo de administração pública bem sucedida.

Com base nesse histórico e definindo como principal meta governamental, de longo prazo (2023), tornar Minas Gerais o melhor Estado brasileiro para se viver, é que a política Choque de Gestão (CG) foi proposta em 2003. As gestões governamentais anteriores ao Choque, deixaram como herança um cenário decadente de déficit fiscal, descrédito internacional e ausência de legitimidade do governo frente à sociedade e à própria máquina administrativa. Segundo Vilhena, Martins e Marini (2006) as razões dadas para tanto se relacionavam diretamente ao fato dos governos antecedentes não terem priorizado uma gestão por resultados. Mediante isso o CG surgiu com o propósito de submeter a gestão pública mineira a mudanças drásticas, capazes de resolver questões problemáticas, como: a precariedade e ineficiência da provisão de serviços públicos e o enfraquecido quadro institucional até então vigente.

Neste sentido, pode-se compreender o CG como um aglomerado de iniciativas de impacto com o objetivo de impulsionar a administração estadual a assumir novos padrões comportamentais e a se posicionar de maneira mais agressiva em busca de eficiência e eficácia. Segundo Vilhena, Martins e Marini (2006) medidas e esforços diversos foram priorizados na gestão governamental 2003-2006, sob responsabilidade do atual governador Aécio Neves, em busca de conter os gastos públicos, promover o ajuste das contas estaduais e gerar mecanismos de incentivos salariais aos servidores públicos. Corroborando com a opinião de Vilhena e dos demais autores, Reis (2006) traduz o CG em duas perspectivas: a de ajuste fiscal e a de inovações. Ambas desenvolvidas

paralelamente. A primeira priorizava equacionar os aspectos mais alarmantes da crise fiscal e a segunda introduzia ações inovadoras no aspecto legal, na eficiência e na cultura organizacional redirecionada para os resultados.

Foram definidos como prioridades na formulação e implementação do CG, dois aspectos centrais, abordados de maneira muito singular, em comparação com outras reformas - a adequação institucional voltada para o desenvolvimento e a perspectiva integradora das políticas. Essas duas perspectivas são apontadas como responsáveis pela originalidade da política proposta. Em um nível de análise macro pode-se dizer ainda que o CG fez uso de instrumentos diferenciados com o objetivo de fortalecer o conceito de Estado-Rede e de desenvolver práticas gerenciais baseadas em teorias sobre estratégia, as quais foram definidas considerando as concepções de uma nova administração – globalização, integração e interdependência (VILHENA, MARTINS e MARINI, 2006).

O conceito de Estado-Rede surgiu em meio ao cenário de informacionalização da sociedade, trazendo a idéia de que as funções precípua do Estado não mais poderiam se sustentar mediante às pressões econômicas globais - processos de reestruturação da economia, alto grau de desenvolvimento tecnológico e interdependência dos mercados. Dessa maneira, um processo de reconstrução da identidade estatal foi iniciado no sentido de abortar concepções que refletiam o Estado como produtor e soberano; passando este a ser visto como dinâmico e detentor de excelente capacidade estratégica e de interlocução política com outros países, bem como de capacidade técnica. Assim, a idéia de um Estado cooperador, participante de “cartéis políticos”, com grande capacidade de negociação e de administração de recursos forma a concepção de Estado-Rede – representada pelos princípios de compartilhamento de autoridade e da soberania, de descentralização e de cooperação técnica e política (CASTELLS, 1999).

Neste sentido, ao propor a adequação institucional para o desenvolvimento, o CG levou em consideração não somente a necessidade de se equilibrar as relações de domínio e de poder entre Estado, mercado e terceiro setor; mas principalmente de consolidar um papel estatal mais dinâmico capaz de estabelecer interlocuções coerentes entre mercado e sociedade civil, de modo a ativar e direcionar as capacidades destes (VILHENA, MARTINS e MARINI, 2006).

As políticas de gestão do CG foram formuladas a partir da definição de três pilares de aplicabilidade – o macrogovernamental, o institucional e o individual. Por sua vez, esses pilares encontraram-se vinculados a diferentes eixos orientadores do processo de mudança – eixo dos resultados, eixo dos processos e eixo dos recursos – como mostra o Quadro 3.

QUADRO 3

		<b>Dimensões do Choque de Gestão</b>		
		<b>PILARES DE APLICABILIDADE</b>		
		<b>MACRO-GOVERNAMENTAL</b>	<b>INSTITUCIONAL</b>	<b>INDIVIDUAL</b>
<b>EIXOS ORIENTADORES DOS PROCESSOS DE MUDANÇA</b>	Resultado	Iniciativas definidas neste quadrante: foco em planejamento (exs. planos estratégicos e planos plurianuais).	Iniciativas definidas neste quadrante: foco em modernização (exs. acordos de resultados, planejamento estratégico).	Iniciativas definidas neste quadrante: foco em recursos humanos (ex. avaliação de desempenho).
	Processo	Iniciativas definidas neste quadrante: foco em serviços administrativos (exs. logística, governança eletrônica, finanças) e controle (exs. mecanismos de controle voltados para combate à corrupção e para a busca por transparência).	Iniciativas definidas neste quadrante: foco em modernização (exs. gestão do atendimento, simplificação administrativa).	Iniciativas definidas neste quadrante: foco em recursos humanos (exs. gestão de competências, gestão de cargos e carreiras).
	Recurso	Iniciativas definidas neste quadrante: foco em gestão fiscal (exs. gestão da qualidade do gasto, repressão fiscal).	Iniciativas definidas neste quadrante: foco em gestão fiscal (exs. mecanismos de eficiência e de redução das despesas).	Iniciativas definidas neste quadrante: foco em gestão fiscal (exs. políticas de reajustes salariais e previdenciária).

Fonte: VILHENA, MARTINS E MARINI, 2006. Adaptado pela autora.

De acordo com Vilhena, Martins e Marini (2006), a idéia central era a de promover uma integração e alinhamento consistente entre os três pilares e os eixos, tanto numa dimensão

vertical como numa vertente horizontal. Desse modo, os principais desafios do projeto passaram a ser:

- Garantir uma coordenação alinhada e integrada entre os pilares e eixos, de modo a não priorizar um em detrimento do outro;
- Romper com os padrões autônomos e fragmentados das responsabilidades das instituições;
- Fortalecer o grau de convergência das instituições públicas aos objetivos estratégicos do Estado;
- Criar mecanismos consistentes de comunicação e harmonização capazes de lidar com os conflitos e resistências existentes.

Além disso, o CG optou por utilizar estratégias do duplo planejamento definindo assim ações voltadas do hoje para hoje e do hoje para o amanhã. A finalidade do duplo planejamento ou dupla estratégia é a coexistência de dois planejamentos, um para o presente e outro para o futuro, associando assim duas perspectivas: de um lado, a busca pelo sucesso operacional no curto prazo e, de outro, a garantia do sucesso estratégico da organização no longo prazo (DEREK, 1999).

Segundo Derek (1999), planejar o presente exige o reconhecimento dos meios necessários para que a organização funcione e se mantenha. Além disso, exige a definição de ações claras e precisas para atender as demandas atuais dos clientes. A gestão do presente deve levar em consideração quais as mudanças são necessárias no presente para que as atividades do “hoje para hoje” tornem-se mais harmônicas entre si. Por outro lado, planejar o futuro implica em repensar a organização, de modo que ela consiga se manter no futuro, enquanto competitiva e eficaz. O caminho a ser percorrido ao se definir estratégias para o futuro precisa considerar como a organização se preparará para as mudanças e os desafios. A gestão do futuro deve se preocupar

em entender quais os processos, recursos, estruturas e competências serão imprescindíveis para a organização no longo prazo.

Na visão de Guimarães e Almeida (2006b), o quadro crítico herdado de períodos anteriores explica o por quê do CG ter escolhido a estratégia dual. As principais conseqüências trazidas de governos passados resumiam-se em falhas na construção e realização das estratégias. Tais eram: inexistência de conformidade intertemporal entre os instrumentos de planejamento; insuficiência de hierarquia entre os instrumentos de planejamento (desintegração entre o orçamento e o plano estratégico); não-alinhamento da comunicação entre as áreas formuladoras e as executoras das políticas públicas; e difusão de objetivos, sem a definição clara de um único foco. Opondo-se a estas falhas, os idealizadores do projeto, consideraram que o planejamento estratégico, tanto na fase de construção quanto no momento de implementação, deveria levar em consideração as seguintes abordagens:

1. Envolvimento de todos os stakeholders, desde os idealizadores (responsáveis diretos) até os cidadãos, os servidores e dirigentes de órgãos.
2. Estudo de viabilidade da estratégia analisado em relação aos fatores intertemporalidade, hierarquização dos instrumentos, tempo (curto e longo prazo) e focalização de ações e metas.
3. Organização do processo orçamentário alinhando-o à estratégia.

## **5.2 Principais diretrizes e ações: 1ª e 2ª gerações do Choque de Gestão**

Conforme já discutido no capítulo 3, as reformas gerenciais tiveram características bem similares, sempre com o foco na eficiência. O Quadro 4 oferece uma análise comparativa entre o CG e as demais reformas administrativas brasileiras.

QUADRO 4

<b>Análise Comparativa entre o Choque de Gestão e Outras Reformas Administrativas Brasileiras</b>			
<b>REFORMAS ADMINISTRATIVAS</b>	<b>PECULIARIDADES</b>	<b>RELAÇÃO ENTRE MEIOS E FINS</b>	<b>CRÍTICAS/ RISCOS</b>
1930 – Reforma Daspiana	Fortalecimento da administração pública progressista: o propósito da reforma era a instituição do modelo burocrático ortodoxo.	Priorização dos meios em detrimento dos fins.	A definição dos fins ficou em segundo plano, não existindo mecanismos capazes de articular o alcance dos meios ao alcance dos fins.
1950 a 1980 – Diversos Planos	Introdução da perspectiva de modernização administrativa, a qual fortaleceu o processo de planejamento governamental no país. Exemplos de planos: Plano de Metas, Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), outros.	Priorização dos fins em detrimento dos meios.	Respalhada em um modelo tecnocrático, a maneira de se definir os fins foi mal formatada. Em relação aos meios, pode-se apontar que os mesmos foram prejudicados em função do pouco alinhamento entre a burocracia ortodoxa e as estruturas heterodoxas, criadas para dinamizar o alcance de fins específicos.
1990 – Reforma do Aparelho do Estado	Adoção dos ideais da <i>New Public Management</i> : propostas de reformas estruturais e ajuste fiscal, em busca de um novo formato de gestão.	Priorização dos meios em detrimento dos fins.	O plano não se sustentou a partir de um projeto finalístico de transformação. Os meios e os fins não se encontravam alinhados, fazendo com que o ideal precursor da reforma não se vinculasse a uma proposta mais abrangente de desenvolvimento.
2003 a 2010 – Choque de Gestão (1ª e 2ª Gerações)	Não se intitula como uma reforma administrativa ou reforma de Estado. Introdução de mecanismos de alinhamento entre meios e fins. Proposta de ajustes pontuais (ajuste fiscal em especial) e definição de um plano estratégico para o longo prazo, fundamentado na idéia de transformação da gestão.	Integração e equilíbrio entre meios e fins.	Risco de não conseguir manter um alinhamento adequado entre os meios e os fins, devido às instituições presentes de autonomia, independência e resistência a mudanças.

Fonte: VILHENA, MARTINS E MARINI, 2006. Elaboração da autora.

Ao observar o Quadro 4, percebe-se que a proposta da política CG apresenta como diferencial a tentativa de integrar e equilibrar os meios e os fins, de modo a reunir iniciativas já produzidas em outras reformas, de cunho estritamente fiscal e econômico, e agregar uma nova proposta desenvolvimentista direcionada para a governança social (integração dos interesses estatais, sociais/terceiro setor e privados/mercado) (VILHENA, MARTINS e MARINI, 2006).

Tendo como base esses preceitos, Guimarães e Almeida (2006b) elencam as seguintes ações como fundamentais para o início do processo de mudança:

- Delegação de poderes para o Poder Legislativo com o fim de aprovar a reestruturação administrativa do Poder Executivo;
- Criação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag), responsável pela condução do CG e por subsidiar o alinhamento dos mecanismos de planejamento, orçamento e gestão - Plano Plurianual, Orçamento Anual, Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), recursos humanos, governança eletrônica e logística;
- Instituição de um Colegiado de Gestão Governamental (sob coordenação do Governador e tendo os secretários de Estado como membros);
- Criação de Câmaras para coordenação geral das ações governamentais, compostas pelos secretários da fazenda, do planejamento e do governo, bem como o advogado geral e auditoria geral do Estado;
- Elaboração de uma estratégia dual, voltada para o presente e para o futuro.

Esta última ação compunha à agenda estratégica de governo e amparava-se na integração do planejamento-orçamento e no desenvolvimento de mecanismos para a gestão dos investimentos.

A estratégia dual representava a combinação de duas agendas.

A primeira delas tratava de ajustes crônicos que precisariam ser feitos no tocante à questão fiscal e à redução de estruturas, no curto prazo. A publicação do Decreto nº 43.147 de janeiro de 2003 confirma isso, com a proibição de inúmeras despesas, nos cem primeiros dias de governo. Outros fatores favoráveis à contenção das despesas foram a diminuição do número de secretarias, extinção de cargos em comissão e a redução da estrutura administrativa do governo de Estado, evidenciadas nas 63 leis delegadas editadas em janeiro de 2003. Além disso, como medida simbólica, foi aprovada a redução dos salários dos agentes políticos. E, por fim, no tocante às

elevadas despesas com pessoal, propôs-se como alternativa a criação de um Banco de Horas, como forma de pagamento de horas extras.

Reis (2006) ressalta que quatro medidas definidas e previstas para o curto prazo eram fundamentais para o desenvolvimento favorável do CG: 1) a modernização da receita estadual; 2) a criação de mecanismos de avaliação de desempenho individual e institucional, fortalecidos pactuação de resultados; 3) a formalização de termos de parcerias por meio do modelo de Organizações Sociais de Interesse Público (OSCIPs); e 4) a definição de uma política voltada para os servidores públicos com fins remuneratórios, apoiada na reestruturação dos planos de carreiras e no aprimoramento dos servidores, por meio de incentivos para capacitação, formação e qualificação.

A segunda agenda, por sua vez, trataria de uma proposta para o desenvolvimento no médio e no longo prazo. De acordo com Guimarães e Almeida (2006b), a perspectiva pelo amanhã foi proposta tendo como base duas direções que ocorreram ao mesmo tempo e de forma integrada. A primeira delas referia-se à criação de um instrumento essencial ao Duplo Planejamento, conhecido como GERAES – Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado. A GERAES definiu orientações, procedimentos e medidas necessárias para organizar a alocação de recursos e, ao mesmo tempo, para orientá-los na direção da estratégia proposta. Para tanto, foi definido o Portfólio GERAES, composto por uma carteira de projetos estruturadores<sup>2</sup> (PEs), escolhidos de acordo com as prioridades do Governo e com o rápido retorno que se esperava que eles produzissem. Os PEs usufruíam de um tratamento diferenciado, com um gerenciamento rigoroso e com disponibilidade de recursos financeiros e orçamentários garantida. Sob a lente do curto prazo, esperava-se que através dos PEs se conseguisse melhorar os resultados gerados pelo

---

<sup>2</sup> Verificar Apêndice: Quadro 5.

governo e, conseqüentemente, gerar uma percepção social de que governava-se baseado numa visão de futuro, através de ações concretas.

A elaboração de um plano estratégico representou o segundo passo a ser dado. Apoiados no orçamento, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG 2000-2003) representavam os instrumentos institucionais, respectivamente, de longo e médio prazo, alinhados e estruturados no sentido de garantir maior eficiência e eficácia para gestão pública mineira.

O processo de elaboração do PMDI levou em consideração quatro perspectivas relacionadas à: análise da situação vigente do Estado de Minas Gerais até 2003, tendo como base o documento de avaliação sócio-econômica, publicado pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), *Minas Gerais do Século XXI*; formulação de cenários exploratórios, com o intuito de delinear as perspectivas futuras para o estado, reconhecendo para tanto as incertezas, oportunidades e ameaças; construção de cenários normativos, responsáveis por definir as visões de longo prazo para Minas Gerais até o ano de 2020<sup>3</sup>; definição de estratégias e agenda de prioridades. A consolidação do PPAG (2004-2007), por sua vez, abrangeu as diretrizes estratégicas do PMDI, a consecução dos programas prioritários de governo com seus respectivos indicadores e metas, as estimativas orçamentárias e o portfólio GERAES (GUIMARÃES, ALMEIDA, 2006cd).

A Agenda de Prioridades, na qual os dois instrumentos encontravam-se reunidos, traduziu-se em dez objetivos prioritários e entre estes se constituiu o CG; o qual se destrinchou em doze medidas estratégicas que se materializaram em dezesseis programas previstos no PPAG. Dentre eles, três foram definidos como projetos estruturadores. Surge aqui um conflito sobre a definição e

---

<sup>3</sup> Choque de Gestão 1ª geração (2003-2006): PMDI proposto até 2020. Choque de Gestão 2ª geração (2007-2010): PMDI revisto até 2023.

abrangência do termo “Choque de Gestão”, que embora inicialmente tenha sido inserido no governo como um aglomerado de iniciativas estratégicas, acabou por ter sua magnitude ampliada, sendo consolidado como uma política governamental que já vigora por cinco anos, com pretensões de estender seus resultados e impactos até 2023 (REIS, 2006).

Aliadas à agenda estratégica encontravam-se as diretrizes de alinhamentos, conforme mostrou o Quadro 3. As principais ações engendradas nessas diretrizes foram (VILHENA *et al*, 2006):

- *Diretriz 1 - Alinhamento das organizações:* a) formalização e avaliação de *acordos de resultado*, firmados com órgãos e entidades da administração direta e indireta do governo, assumindo estes compromissos e pactuando metas, vinculadas às avaliações de desempenho institucional; b) formalização de parcerias entre o Estado e a sociedade civil, por meio das *OSCIPI's (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público)*, executando estas serviços públicos não exclusivos do Estado e sendo submetidas a gestão por resultados e a rigorosos mecanismos de controle; c) formulação de projetos para consecução do modelo de *parcerias público-privadas*.
- *Diretriz 2 - Alinhamento das pessoas:* a) processo de *avaliação de desempenho individual* anual (capacitação de servidores para implementação do processo, proposta de integração e acompanhamento do desempenho dos diversos órgãos e entidades); b) *reestruturação de carreiras* (reformulação e implementação de novas carreiras tendo como base a valorização da formação do servidor – mecanismos de promoção e progressão por escolaridade adicional); c) *gestão por competências* (incentivos ao desenvolvimento do itinerário formativo dos servidores públicos por meio da oferta de cursos de formação, qualificação e capacitação).

- *Diretriz 3 - Alinhamento dos sistemas administrativos:* a) *gestão de pagamentos e benefícios* (desenvolvimento de sistemas para armazenamento de dados referentes ao quadro de pessoal, centralização da gestão de contratos administrativos); b) *compras* (formalização da obrigatoriedade do uso do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços - SIAD, capaz de gerir não somente as atividades de compra como também as de suprimento, uso obrigatório da modalidade licitatória pregão, implantação do sistema de registro de preços e treinamentos dos atores envolvidos nessas mudanças – servidores dos demais órgãos e fornecedores); c) *auditoria de gestão* (realização de auditoria de natureza operacional); d) *governança eletrônica* (diagnóstico das ações de governo eletrônico no Estado, instituição da política mineira de governança eletrônica).
- *Diretriz 4 - Alinhamento fiscal:* a) *equilíbrio das contas* (adoção de estrutura organizacional enxuta, instituição de mecanismos para ampliação das receitas); b) *gestão das receitas* (formulação e implementação de um modelo de gestão – pautado na ótica de pactos de trabalho, criação de mecanismos de melhoria da qualidade da gestão do atendimento, inclusão de novas mercadorias no Instituto de Substituição Tributária); c) *gestão do tesouro* (ações voltadas para integração orçamento e finanças, para equacionamento de débitos das dívidas flutuante e fundada, projeto de modernização do tesouro); d) *gestão do gasto* (redução de despesas com pessoal e por pacotes de suprimento, otimização de processos de órgãos específicos).

Com base na agenda estratégica, nas diretrizes acima e nos resultados obtidos pela 1ª geração do CG (2003-2006), os quais não serão abordados neste estudo, inicia-se em 2007, a 2ª geração do CG (2007-2010), ainda em vigor. A principal proposta da 2ª fase do CG é a busca por uma maior

centralização do cidadão como foco fundamental das ações governamentais. Para tanto, foram definidas três diretrizes básicas:

- Alcance dos resultados advindos das práticas inovadoras de gestão;
- Fortalecimento da transparência e controle;
- Atendimento das reais demandas da sociedade.

O PMDI, por sua vez, passou por um processo de revisão, sendo redimensionado de 2003-2020 para 2007-2023. Foram definidas novas estratégias de longo prazo, alinhadas de maneira a se desenvolver integradamente e precedidas por uma estratégia maior que é a consolidação de Minas Gerais como *Estado para Resultados*. As estratégias são as seguintes: integração territorial competitiva, sustentabilidade ambiental, equidade e bem-estar, investimento e negócios, rede de cidades e perspectiva integrada para capital humano (MINAS GERAIS, 2007b).

Um dos mecanismos propostos para garantir essa integração foi a criação das chamadas “áreas de resultado”. Ao todo são onze áreas: educação e qualidade; investimento e valor agregado da produção; redução da pobreza e inclusão produtiva; rede de cidades e serviços; vida saudável; inovação tecnologia e qualidade; qualidade ambiental; protagonismo juvenil; logística de integração e desenvolvimento; desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce; e defesa social. As áreas representam uma tentativa governamental de consolidar a estratégia de desenvolvimento em ações efetivas e podem ser traduzidas como sendo Grupos de Projetos Estruturadores. Estes, por sua vez, também passaram por processos de mudanças e totalizam atualmente 57 projetos<sup>4</sup> (MINAS GERAIS, 2007b).

### 5.3 Análise do Choque de Gestão: dimensão participativa da inovação democrática

#### 5.3.1 Discussões e contradições sobre a participação

No capítulo 4, Farah (2006) apresenta as duas principais dimensões da inovação democrática, presentes na realidade brasileira, a *descentralização* e a *participação*. Tendo em vista que a perspectiva da *descentralização* levou em consideração os processos de municipalização no Brasil, bem como as experiências inovadoras de gestão local, e que o foco desse estudo volta-se para uma experiência de âmbito estadual, optou-se por fazer uma análise do CG considerando somente a dimensão participativa da inovação democrática.

Tanto a *descentralização* como a *participação*, evidenciam a tentativa de se estreitar as relações entre Estado e sociedade civil. Segundo Dagnino [200-], o entendimento de que estas duas instituições caminham de modo separado é um equívoco. Faz-se fundamental, compreender que a relação sócio-estatal é dinâmica, uma vez que Estado e sociedade ao mesmo tempo em que se articulam e se integram, separam-se e opõem-se em conformidade com seus projetos políticos (entendidos como aparato de crenças, interesses, escolhas e ideais de mundo que caracterizam e orientam a ação política dos distintos sujeitos).

Neste sentido, a maior ou menor interação entre estas duas instituições, tendo em vista os conflitos, o grau de compartilhamento e a centralidade das escolhas políticas, permite inferir que as ações, sob responsabilidade estatal, compõem, em certa medida, parte das demandas democratizantes originárias da sociedade civil (Dagnino, [200-]).

Esse preceito pode ser evidenciado por meio dos mecanismos de controle verticais. De acordo com Przeworski (1999), a democracia introduz a idéia de participação nas diretrizes de um Estado e, conseqüente, consolidação da cidadania, de maneira a buscar um ideal de governo efetivo, onde tudo é para todos. Tal participação, por sua vez, desdobra-se em dois tipos de

---

<sup>4</sup> Verificar Apêndice: Quadro 5

mecanismos de controles verticais, a *eleição governamental e outras formas de participação direta* nas decisões governamentais. A esses mecanismos associa-se a capacidade do cidadão de ir ao encontro e de receber com entendimento as informações que lhe chegam.

Contudo, tais instrumentos de controle precisam ser analisados com cautela, levando em consideração suas limitações. Dahl (1989) ao analisar a teoria da democracia populista, focada essencialmente em duas metas – soberania popular e igualdade política, reúne uma série de argumentações contrárias àquela. Tais argumentações, em certa medida, retratam os limites presentes nos mecanismos de controles verticais. Dessa maneira os pontos contraditórios à teoria populista são:

- *Argumento 1*: partindo do pressuposto de que cada indivíduo expressa sua preferência por apenas uma alternativa, é preciso considerar o fato de que alguns cidadãos se posicionam de maneiras indiferentes aos resultados, não expressando suas preferências. A partir disso, argumenta-se que os mecanismos de controles verticais, eventualmente podem não refletir os interesses e as preferências verdadeiras da maioria, o que, por sua vez, coloca-os numa posição de fragilidade.
- *Argumento 2*: o princípio de que a escolha da maioria (em obediência às regras) é a que prevalece não traz soluções para casos em que cada alternativa é preferida por números iguais de cidadãos. Isso, por sua vez, pode gerar impasses para o governo e, conseqüentemente, influenciar os processos decisórios, dando ao governo mais condições de assumir a responsabilidade pela definição das escolhas. Dessa maneira, os mecanismos de controle seriam de certo modo inibidos, limitando assim a participação dos cidadãos.
- *Argumento 3*: a escolha da maioria (cidadãos ou legisladores) por uma opção em detrimento de outras, não garante a qualidade dos métodos de votação.

- *Argumento 4*: a democracia populista ignora as diferenças em intensidade de preferências, podendo assim uma meta altamente apreciada pelos cidadãos, ser preterida em função de uma meta modestamente apreciada. Cabe aqui entender que, embora os mecanismos de controle possam favorecer uma maior participação cidadã, eles não, necessariamente, garantem a qualidade com que tal participação acontece.
- *Argumento 5*: em um governo de maioria, com soberania popular e igualdade política, essa maioria pode realizar ações que corrompam o sistema, tornando-o até mesmo auto-destrutivo. Neste caso específico, a atuação da minoria poderia se compor como relevante. Cabe então considerar que a insuficiência de dinamismo dos mecanismos de controle pode, em alguns casos, impedir que os mesmos atuem com equilíbrio e estabilidade, quando necessário, na tentativa de balancear e avaliar os interesses da maioria, comparativamente ao da minoria.

Corroborando com os argumentos de Dahl (1989), Przeworski (1999) também relata a fragilidade das eleições, enquanto meio de controle. Ele argumenta que os eleitores que se apóiam nas propostas políticas, antes das eleições, podem vir a se tornar vulneráveis aos políticos, caso estes não queiram cumprir as promessas da campanha. Neste sentido, a reeleição acabaria por representar o único mecanismo efetivo de controle sob responsabilidade dos cidadãos. Outro fator que o autor considera como limitador dos instrumentos de controle é a precariedade de acesso dos cidadãos às informações necessárias para a tomada de decisão.

Ainda nesta perspectiva, Dagnino, [200-] ressalta que uma maior participação da sociedade civil nas políticas públicas fica comprometida por insuficiência de qualificação técnica e política necessária aos representantes da sociedade. Essa demanda justifica-se principalmente em função da complexidade presente nos processos de formulação e implementação de política pública.

### 5.3.2 Dimensões participativas do Choque de Gestão

No modelo de gestão proposto pelo CG, considerando-se especificamente a primeira geração do mesmo, podem-se evidenciar duas perspectivas distintas, embora complementares, de propostas de participação democrática, se é que assim elas podem ser consideradas. A primeira que será chamada aqui de *participação restritiva*, porque se restringe a um grupo muito pequeno - que é o dos burocratas - refere-se à tentativa de se contratualizar metas com este grupo para consolidação da estratégia do CG; a fim de assegurar um alinhamento nas definições de metas e na transmissão de informações. A segunda, por sua vez, que será denominada *participação ampla* diz respeito à tentativa de se dialogar com a sociedade civil, principalmente através do fortalecimento do *fator transparência*.

As duas dimensões serão tratadas a seguir nesta ordem. A *participação restritiva* enfatizará a importância de se discutir o papel que os atores executores governamentais ocupam no cenário da gestão pública brasileira e fomentará reflexões no sentido de se repensar a participação desses atores no processo de construção da estratégia governamental. A *participação ampla*, não menos importante, terá como principal ênfase instigar reflexões sobre a questão da qualidade da *transparência* almejada em gestões públicas, bem como realizar uma breve análise comparativa entre a *participação ampla* no CG e a participação presente na dimensão da inovação democrática, tratada por Farah (2006) no capítulo 4. Em nenhuma das duas dimensões participativas serão abordados informações e dados referentes aos resultados já obtidos pela primeira geração do CG.

#### 5.3.2.1 Participação restritiva

Guimarães e Almeida (2006a), retrataram que, dentre outras falhas que interferem na construção de estratégias governamentais, o *fator informacional* destaca-se como o principal gargalo. Tendo

em vista essa questão, o planejamento da estratégia do CG previu o desenvolvimento de mecanismos que possibilitassem a melhoria da transmissão da informação entre os distintos instrumentos de planejamento e entre estes com os atores envolvidos no processo (*stakeholders*).

O cenário para a definição da estratégia do CG levou em consideração a necessária participação da sociedade e seus representantes (governador, vice-governador e deputados estaduais), dos servidores públicos (burocratas) e do Poder Judiciário. Neste sentido, o representante do Poder Executivo e os representantes do Poder Legislativo assumiriam o papel de interlocutores sociais, sendo responsáveis por intermediar as informações entre Estado e sociedade civil. A justificativa por essa intermediação baseou-se na idéia de que o *custo individual da coletividade*, para buscar informações sobre o planejamento e suas avaliações, seria muito elevado. Além disso, outra explicação dada referiu-se ao iminente risco de que a não intermediação pudesse fomentar ações individuais que prevalecessem sobre interesses comuns (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006a).

Laffont (2000)<sup>5</sup>, conforme Guimarães e Almeida (2006a), relata que são duas as imperfeições que permeiam as relações sociedade x representantes e representantes x burocratas: a *informacional* que evidencia uso de informações para alcance de privilégios e benefícios próprios e a *posição de auto-interesse dos detentores de cargos eletivos*, “que maximizam suas próprias funções de utilidade (bem-estar)”.

O modelo de delegação e supervisão utilizado pelo CG pautou-se na contratualização com as organizações do Poder Executivo (órgãos e entidades) para construção e realização da estratégia e das metas de governo. Aqui se percebe a primeira tentativa, ainda que restrita a um pequeno grupo, de se inovar no âmbito da participação, através da aproximação dos *representantes da sociedade* com os *burocratas*. Na busca por romper com os efeitos da *falha informacional*, os

---

<sup>5</sup> LAFFONT, J.J. *Incentives and political economy*. UK: Oxford University Press, 2000.

*representantes da sociedade* definiram mecanismos para melhoria da comunicação com os *burocratas* (unidades administrativas), a fim de se obter informações necessárias à viabilidade das metas pretendidas, e mecanismos de incentivos, a fim de estimular a participação e o comprometimento do corpo técnico burocrata (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006a).

Esses mecanismos traduziram-se em *acordos de resultados* e na instituição de *avaliações de desempenho institucional e individual*. Os acordos de resultados, pactuados no CG, representaram uma articulação entre o núcleo estratégico, órgãos centrais responsáveis pela formulação das políticas, e as unidades executoras, órgãos e entidades que assumiram o compromisso de cumprir determinadas metas em troca de benefícios institucionais. As finalidades principais desse processo foram: alinhar metas institucionais das unidades administrativas com as metas estratégicas, elevar a oferta e qualidade da prestação de serviços; aprimorar o controle dos resultados da administração pública, racionalizar despesas, desenvolver e fortalecer o controle social, incentivar os servidores públicos por meio de benefícios de qualificação e capacitação profissional e instituir mecanismos de avaliação de desempenho individual. Com a contratualização dos resultados, os órgãos e entidades ao assumirem o compromisso das metas pactuadas passaram a usufruir de inúmeras autonomias administrativas. De acordo com o alcance das metas, os servidores passaram a ser avaliados em função do desempenho individual (DUARTE, *et al*, 2006).

Nessa perspectiva, segundo Guimarães e Almeida (2006a), a *participação restritiva* resumiu-se em:

- De um lado, à atuação dos dirigentes das unidades administrativas, bem como dos principais executivos de governo, na definição de investimentos estratégicos e reuniões gerenciais de governo;

- E, de outro, à atuação dos demais servidores no acordo de resultados e em reuniões de mobilização.

Embora não se disponibilize de informações mais completas sobre as características e abrangências das reuniões gerenciais, bem como das reuniões de mobilização, citadas acima por Guimarães e Almeida (2006a), optou-se nesse ponto do estudo pela definição de dois pressupostos, aparentemente, razoáveis:

1. *O primeiro pressuposto é o de que o papel estratégico do CG ficou a cargo dos dirigentes e executivos do governo e a função executiva do CG a cargo dos demais servidores.* Ou seja, enquanto o grupo dos principais executivos e dirigentes da administração pública organizava-se em reuniões gerenciais para definir diretrizes e investimentos estratégicos, estabelecer integração com outros representantes de órgãos e entidades, corrigir processos, dirimir conflitos e direcionar comandos diversos; o grupo dos demais servidores incumbiu-se de cumprir suas atribuições para alcançar as metas dos acordos de resultados, firmados pelos dirigentes de seus órgãos e entidades, e de participar de reuniões de mobilização. Essas reuniões, como o próprio nome diz, tinham o papel de mobilizar o grupo dos demais servidores fornecendo a eles, informações e orientações sobre as estratégias de governo relacionadas ao CG e as principais diretrizes a serem adotadas, já definidas pelo grupo de executivos e dirigentes governamentais.
2. *O segundo pressuposto é o de que tanto o grupo dos executivos e dirigentes governamentais quanto o grupo dos demais servidores estiveram envolvidos na consolidação da estratégia do CG.* Ou seja, os dois grupos estabeleceram diálogos

contínuos e processos de negociação para mudanças sugeridas, durante a construção estratégica do CG. Nesse sentido, as reuniões gerenciais, com a participação do grupo dos executivos e dirigentes, seriam reflexos dos diálogos e das negociações já estabelecidas com o grupo dos demais servidores, durante as reuniões de mobilização.

Não obstante, possa se dizer que os dois pressupostos tenham sido interpretados de maneira coerente, a análise da *participação restritiva* no CG será realizada com base no *primeiro pressuposto*, que reflete a existência de uma separação entre o papel estratégico (planejamento) e o papel executivo no governo. A escolha por esse pressuposto deve-se: primeiramente, ao fato de que, por meio dele, poder-se-á desenvolver um debate mais aprofundado em torno da temática *participação restritiva*, dando maiores subsídios para discussões futuras; a segunda explicação relaciona-se ao fato de que o *segundo pressuposto*, em detrimento do *primeiro*, reflete quase que um ideal da *participação restritiva*, algo muito difícil de ser alcançado, embora possa ser almejado; terceiro, porque mesmo sendo dois pressupostos razoáveis acredita-se, com base nas descrições de Guimarães e Almeida (2006a) sobre as formas de participação no CG e as tentativas de integração das políticas, que a interpretação do *primeiro pressuposto* seja a que mais se aproxima da realidade do CG em Minas Gerais; e, por fim, justifica-se a escolha pelo *primeiro pressuposto*, pois se acredita que ele exemplifica em muito a realidade governamental da gestão pública brasileira.

Neste sentido, considerando a abordagem de Guimarães e Almeida (2006a) sobre os aspectos da *participação restritiva* no CG, pode-se inferir que, de um lado, esse mecanismo de participação contribuiu ou, pelo menos, foi direcionado para a disseminação das informações e para uniformização do processo estratégico (no sentido de padronização de processos). Não há dúvidas de que o envolvimento de dirigentes e executivos em qualquer processo de construção de

políticas públicas seja essencial para, senão o sucesso das mesmas; no mínimo, o desenvolvimento de uma maior integração governamental. E, nessa perspectiva, pode-se dizer que a *participação restritiva* do CG foi bem idealizada. A atuação de dirigentes e executivos na definição de investimentos estratégicos e em reuniões gerenciais periódicas para análise e avaliação dos resultados do CG representa uma tentativa importante de consolidação desse mecanismo de participação.

Por outro lado, antagonicamente à perspectiva relatada acima, pode-se apontar possíveis aspectos negativos da *participação restritiva* do CG. Esses aspectos evidenciaram um provável distanciamento da maioria dos servidores, corpo técnico governamental, da construção da estratégia.

Guimarães e Almeida (2006a) relatam que além da já mencionada *falha informacional* na construção da estratégia em governos, a construção da estratégia do CG levou em consideração também a *falha das imperfeições nas negociações* – ou seja, estratégias definidas sem o envolvimento dos atores executores (os quais detêm pouca informação sobre as metas) que acarretariam na inviabilidade da execução da meta (seja por motivos de desconhecimento por parte das unidades executoras, seja pela crença de que as metas são intangíveis ou, ainda, por motivos de recusa ou resistência em executar a mesma).

Mediante isso, pode-se inferir que a preocupação do CG em garantir a participação do corpo técnico burocrata, atores executores, na construção da estratégia de governo, estava diretamente vinculada a dois aspectos, relacionados às questões de conhecimento, confiança e comprometimento com a política de governo: o primeiro referia-se à definição e pactuação de metas e o segundo, por sua vez, à execução das metas pactuadas. A partir dessa perspectiva têm-se uma maior clareza da possível limitação que o CG introduziu à *participação restritiva* no que se refere ao corpo técnico burocrata estadual. Isso porque, embora a participação dos atores

executores tenha sido considerada necessária e relevante para definição e pactuação de metas, ela não necessariamente adquiriu a mesma importância para a construção e o desenvolvimento da estratégia macro de governo do CG, subsidiada por aquelas metas.

Esse factível cenário pode não somente ter limitado as iniciativas e contribuições do corpo técnico burocrata para o processo de formulação estratégica; como, principalmente, ter evidenciado e fortalecido a presença do autoritarismo governamental, o qual carrega em seus preceitos valores completamente contrários ao mecanismo de participação na inovação democrática.

Tais efeitos, limitação da participação e autoritarismo, em certa medida, acabam por ser responsáveis pela explosão de uma série de reações subjetivas e, provavelmente, contrárias ao alcance dos resultados governamentais pretendidos pelo CG; os quais primavam, desde o início, por eficiência e produtividade. Assim, fatores como resistência, conflitos, reflexos negativos da saúde mental, impaciência, pouco envolvimento com tarefas e descaso dos servidores com as iniciativas do CG poderiam ser algumas das possíveis implicações do subjetivismo e conseqüentes barreiras para consolidação de processos governamentais mais produtivos e eficientes.

Como quaisquer organizações, as organizações públicas refletem os anseios e demandas de sujeitos individuais e sociais que de certa maneira precisam compreender o seu universo e circuito de trabalho, bem como sugerir alterações no funcionamento e organização do mesmo. Se de algum modo tais anseios forem tolhidos, os sujeitos podem não se sentir à vontade para estabelecer relações de confiança e de comprometimento com o trabalho que desempenham (CODD, 1995).

Neste sentido, cogitar a possibilidade de ter havido uma separação entre a elaboração da estratégia macro do CG e o planejamento e execução das metas vinculadas aos objetivos

definidos pelo CG, durante a construção da política de governo (tornando evidente a presença autoritária das relações governamentais e da formulação das políticas públicas) comprometeria significativamente, no tocante à perspectiva em análise, a viabilidade de uma participação efetiva. A possível não liberdade dada ao grupo dos demais servidores públicos estaduais, excluindo-se os dirigentes e executivos governamentais, para sugerir alterações e novos direcionamentos na construção da estratégia macro do CG romperia com os preceitos básicos da *participação restritiva*. Codo (1995) afirmou que “democratizar qualquer coisa, em particular o trabalho, não é garantir o direito de palpitar, é ampliar o poder de determinação do próprio destino. O nome democracia nas organizações é o controle sobre o processo de produção”.

Dessa forma, não obstante esse debate não se finde, pode-se concluir que – em detrimento da formalização de acordos de resultados e avaliações institucionais e individuais - as contribuições da *participação restritiva* do CG foram, de um lado, importantes no sentido de se tentar promover maior integração entre dirigentes e executivos, conseqüentemente entre as políticas públicas; e, de outro lado, pouco ousadas e provavelmente minimalistas, no que tange às tentativas de se refazer e fortalecer os vínculos objetivos e subjetivos entre trabalhador e trabalho, ou seja, entre o corpo técnico burocrata estadual e a sua identificação com o trabalho que desempenha.

### 5.3.2.2 *Participação ampla*

A segunda dimensão participativa do CG, conforme já dito, refere-se àquilo que nesse estudo se convencionou chamar de *participação ampla*. O uso do termo *ampla* foi escolhido exatamente por fazer menção à amplitude da participação social. De acordo com Guimarães e Almeida (2006a), a participação da sociedade civil (cidadãos e representantes externos) nas inovações do planejamento estratégico, trazidas pelo CG, durante sua primeira geração (2003-2006),

caracterizou-se por três aspectos: a participação no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, as audiências públicas e a avaliação periódica da estratégia. Embora não desconsidere tais aspectos, Vilhena *et. al.* (2006), vincula essa participação social também aos processos de alinhamento de sistemas administrativos, tendo como referência as ações de auditoria de gestão e de governança eletrônica. Ambas ações tiveram como um dos principais focos a promoção da transparência e *accountability*.

Grau (2004) argumenta que a crença de que a participação cidadã nas políticas públicas por si só satisfaz as dimensões da democracia é um equívoco. Ela aponta que os preceitos de democracia aliados aos de eficiência e de controle são interdependentes na gestão pública e que o fator fundamental para auxiliar na conciliação de tais preceitos é a *transparência*. Neste sentido, a autora pontua que as principais contribuições da *transparência* para a gestão pública, considerando os pressupostos democráticos, eficientes e de controle, são:

- Fortalecimento dos princípios da igualdade e o pluralismo político;
- Melhoria da qualidade das decisões democráticas, em detrimento dos interesses e privilégios de particulares;
- Facilidades geradas ao processo de prestação de contas;
- Facilidades para promoção do debate público a fim auxiliar e definir limitações à formação de decisões, com o intuito de garantir decisões legítimas;
- Exposição das deficiências governamentais, que tem o seu lado negativo a princípio, mas que pode contribuir para fomentar compromissos mais confiáveis;
- Facilidades para competição de idéias, os argumentos e as políticas;
- Diminuição da assimetria informacional;
- Fomento à competição pela aprovação social por parte dos próprios serviços públicos;

- Fortalecimento do incentivo ao cumprimento de metas;
- Fortalecimento de incentivos contrários à corrupção.

A *participação ampla*, definida pelo CG, não fugiu à lógica da tríade - democracia, controle e eficiência. Prova disso foram as ações direcionadas para a modernização e alinhamento dos sistemas administrativos, auditoria de gestão e governança eletrônica, que se ampararam no ideal de atender aos interesses dos cidadãos, a partir da melhoria da qualidade da prestação de serviços, do fortalecimento do controle interno e externo, da adoção de diversas práticas gerenciais e da oferta de maior *transparência* às ações do governo de Minas Gerais. Além desses aspectos, a *participação ampla* no CG pôde ser vista também através da formalização de termos de parcerias com as OSCIP's, dando a essas instituições responsabilidades para executar com maior liberdade alguns serviços públicos não-essenciais (ou seja, serviços que o Estado não, necessariamente, precisa executar) e prestar contas por tais serviços, através de avaliações periódicas.

Independente de quais sejam os mecanismos de *participação ampla* utilizados pelo CG, pode-se observar que todos eles, em grande medida, tiveram como finalidade primordial aumentar e aprimorar o processo de *transparência* e *accountability* da gestão governamental e, de algum modo, estabelecer uma aproximação maior com a sociedade civil.

E é, nesse sentido, que essa parte do estudo será desenvolvida. Não se pretende aqui fazer análise dos resultados alcançados com as tentativas de *participação ampla* adotadas pelo governo de Minas Gerais e nem pormenorizar cada mecanismo escolhido. Entende-se que a grande contribuição ao se refletir sobre a dimensão da *participação ampla* no CG seja promover discussões acerca das limitações e da qualidade da *transparência* almejada, bem como associar esse instrumento de participação à idéia da participação presente no processo de inovação democrática, definido por Farah (2006), no capítulo 4. Objetiva-se com tais discussões abrir

espaço para novas reflexões e instigar a produção de estudos na área de gestão pública, voltados para os mecanismos de *transparência* (sua real aplicabilidade na realidade da gestão pública brasileira) e para a qualidade da participação social que se espera obter durante os processos de construção, implementação e avaliação das políticas públicas brasileiras.

Grau (2004) relata que, em alguns casos, a *transparência* representa o único meio disponível à cidadania de exercer o controle sob a gestão pública. Segundo a autora, a *transparência* só ganha significado quando ela garante a todo o cidadão não simplesmente o acesso à informação na íntegra, com os reais graus de complexidade e importância que ela detém, mas também os mecanismos que o façam capaz de interpretar a informação apresentada. Grau (2004) ainda cita a relevância dos entes públicos estabelecerem documentos que formalizem o seu compromisso com a qualidade, instituírem meios de se mensurar e acompanhar periodicamente a qualidade dos serviços ofertados, bem como desenvolverem mecanismos de responsabilidades e sanções, caso ocorram falhas eventuais.

Desse modo, pode-se perceber que lidar com o *fator transparência* exige não apenas um abrangente entendimento da temática por parte dos atores públicos, como principalmente uma definição clara da qualidade e do grau de *transparência* possíveis de serem ofertados e recebidos pela sociedade. Neste sentido, o simples do fato do CG ter priorizado a questão da *transparência* não significa que a garantia da participação cidadã no controle da gestão de recursos, bem como da qualidade da prestação de serviços ofertados, encontra-se consolidada. Antes de se disponibilizar as informações aos cidadãos há um caminho mais árduo a ser percorrido pela gestão pública brasileira, no geral, que envolve várias etapas:

1. Fortalecimento de mecanismos responsáveis por disseminar os ideais da cidadania para a sociedade, de modo a sensibilizar o cidadão de que a participação dele é fundamental para a efetiva *transparência* e, conseqüente, controle;

2. Criação de mecanismos que contribuam para conter os altos índices de corrupção e, conseqüentemente, aumentar a credibilidade e confiança dos cidadãos na gestão pública brasileira;
3. Sensibilização dos cidadãos de que há uma proposta de transparência da gestão pública e de que ter acesso às informações significa em certa medida, ter uma ampliação de poder para acompanhar e controlar grande parte das atividades desenvolvidas pelos governos;
4. Fornecimento de informações através das quais os cidadãos sejam capazes de interpretá-las, questioná-las e avaliá-las.

É claro que a realização de todas essas etapas representa um grande desafio, de médio e longo prazo, para qualquer gestão pública brasileira, submetida aos efeitos da descontinuidade administrativa. Com isso, não se quer dizer aqui que a tentativa de se desenvolver um processo de *transparência* que, necessariamente, não siga essas etapas, não seja válido, pelo contrário. No entanto, acredita-se na validade de um processo de *transparência* que tenha definição e compreensão clara, por parte dos atores governamentais, das metas que eles esperam atingir em relação à qualidade da *transparência* almejada - de acordo com as peculiaridades sociais (desenvolvimento da cidadania) do meio para o qual o mecanismo de *transparência* está sendo proposto.

Faz-se necessário entender também que a qualidade da *transparência* varia em função do grau de desenvolvimento que cada sociedade ocupa no tocante às quatro etapas descritas acima. É nessa perspectiva que se questiona a proposta de *transparência* oferecida pelo CG. Enquanto política de longo prazo, entende-se que a estratégia do CG teria que, necessariamente, ser construída a partir de cenários, considerando não apenas o cenário econômico, político e institucional-administrativo, mas também o cenário social. Isso porque talvez a melhor maneira de se costurar

as possíveis alternativas previstas para o desenvolvimento da cidadania em Minas Gerais seria através da construção de cenários sociais - que permitissem propor diretrizes de curto, médio e longo prazo para o desenvolvimento da qualidade da *transparência* e, conseqüentemente, a promoção de uma efetiva *participação ampla*.

No entanto, de acordo com Guimarães e Almeida (2006a), durante a construção da estratégia do CG (primeira fase – 2003-2006), através das perguntas “aonde queremos chegar?” e “aonde podemos chegar?” foram desenvolvidos e propostos cenários, cartas de futuro, que conduziriam o Estado de Minas Gerais até o ano de 2020<sup>6</sup>. Ao todo foram construídos quatro cenários que se voltaram para os aspectos econômico, político e institucional, não dando uma ênfase explícita ao aspecto social. Esses cenários exploratórios - vagando entre o auge do desenvolvimento sustentável no Brasil, a ineficiência e fragilidade ou a eficiência e competitividade do ambiente econômico, político e institucional e o desenvolvimento mediano da economia brasileira - previam imagens para o futuro do estado, tendo como precedentes fatores condicionantes “(...) do futuro, de âmbito mundial, nacional e local (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006a, p.31)”. Os quatro cenários eram os seguintes:

- Cenário I: alcance do melhor futuro;
- Cenário II: desperdício de oportunidades;
- Cenário III: superação de adversidades;
- Cenário IV: decadência e empobrecimento.

A partir da caracterização dos cenários foi definida a visão de futuro para Minas Gerais, já mencionada nesse estudo, que seria a de tornar o estado mineiro o melhor estado brasileiro para se viver, alcançando assim um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) somente inferior ao do

---

<sup>6</sup> No início da segunda geração do CG (2007) houve um processo de revisão dos cenários, os quais sofreram algumas alterações, que não estão sendo tratadas aqui.

Distrito Federal. Pela própria concepção dos fatores utilizados para o cálculo do IDH (*educação* – foco na taxa de alfabetização e escolarização, *longevidade* – foco na expectativa de vida e *renda* – foco no PIB *per capita*) pode-se inferir que a *participação ampla*, caso a visão de futuro do CG fosse alcançada, sofreria efeitos positivos em termos qualitativos.

Contudo, paralelamente a essa idéia, pode-se também inferir que sem a previsão de cenários sociais que comportem uma perspectiva de longo prazo para o desenvolvimento da cidadania em Minas Gerais, torna-se praticamente improdutiva, no que tange ao longo prazo, a tentativa de se promover uma política de governo com o foco em *transparência*; uma vez que a ausência da perspectiva de desenvolvimento da cidadania impediria a previsão dos graus evolutivos da qualidade de *transparência* que se almeja obter no futuro.

E, por fim, um último aspecto relacionado ao *fator transparência* diz respeito à necessidade de se estabelecer a coexistência e o, conseqüente, equilíbrio deste fator com outros mecanismos de participação que contribuam, ao mesmo tempo, para dar voz ao cidadão e para auxiliar governos na proteção de determinadas áreas da gestão pública - que por suas atividades peculiares, não podem estar sujeitos à participação direta cidadã (GRAU, 2004).

Um outro enfoque da *participação ampla* que se pretende desenvolver nesse estudo é uma breve análise comparativa entre esta, enquanto inovação trazida pelo CG, e entre a participação apresentada por Farah (2006), presente no processo de inovação democrática da gestão pública brasileira. A participação, no processo de inovação democrática do Brasil, tinha como finalidade promover condições satisfatórias para subsidiar o desenvolvimento da democracia no país (FARAH, 2006). Dessa maneira, as práticas participativas propostas, no referido período, apresentaram-se mais ousadas, do que a *participação ampla* do CG, no que tange à tentativa de se estreitar as relações entre sociedade civil e Estado. Esse estreitamento significava uma melhoria da comunicação entre as duas partes, dando possibilidade ao cidadão de participar mais

ativamente do processo de construção, implementação e avaliação de políticas públicas; como pôde ser visto nos casos de orçamento participativo e conselhos municipais. A idéia por trás da participação na inovação democrática era a de se estabelecer com o cidadão um contato mais direto, a fim de aproximar as propostas políticas estatais daquelas demandadas pela sociedade.

Neste sentido, ao se comparar a proposta de participação presente na *participação ampla* e aquela desenvolvida pela inovação democrática, tem-se que: enquanto a primeira preocupou-se em fornecer mecanismos, apoiados no *fator transparência*, para que o cidadão pudesse acompanhar a implementação e a prestação de contas das políticas governamentais; a segunda de uma forma mais ofensiva e proativa focou-se numa chamada constante para que a sociedade civil participasse e interferisse, dentro dos limites pré-determinados, nos processos de construção da gestão pública e na condução e utilização dos recursos.

Mediante essa análise, não obstante a mesma não seja conclusiva, pode-se inferir que enquanto inovação, a *participação ampla* do CG apoiou-se mais nos preceitos da dimensão gerencialista, reconhecida por Farah (2006) como inovação gerencial, introduzindo mecanismos de gestão que facilitassem a *transparência* e *accountability*, do que nos preceitos da participação social trazida pela inovação democrática – focada em maior liberdade de dialogar com a sociedade e reconhecer as demandas desejadas por esta.

## 6. CONCLUSÃO

O fato da discussão acadêmica sobre a temática inovação na gestão pública ser ainda incipiente fez com que esse estudo fosse, ao mesmo tempo, instigante e desafiador. A tentativa de se analisar a perspectiva participativa de uma política de governo, como o CG, foi cercada de uma série de estímulos e dificuldades.

Os estímulos referiram-se à oportunidade de se refletir sobre uma questão importante e atual na realidade da gestão pública do Estado de Minas Gerais, o CG, de se entender em quais aspectos essa questão se destoava em relação a outras reformas administrativas desenvolvidas no Brasil e de se reconhecer os mecanismos inovadores trazidos pela mesma - principalmente em relação à dimensão participativa da gestão. As dificuldades, por sua vez, foram inúmeras, passando desde a precariedade de informações necessárias para discutir, com maior profundidade, as *nuances* participativas do CG até a preocupação ao longo da análise de não reduzir este estudo a uma discussão redundante e já recorrente na gestão pública brasileira – sobretudo, em relação à relevância do papel dos atores executores estatais e da participação social para o desenvolvimento da democracia em um Estado Democrático de Direito, como o brasileiro.

Não obstante tais dificuldades, pode-se considerar que os ganhos mais significativos desse estudo relacionam-se a quatro aspectos:

- O primeiro diz respeito à já mencionada, necessidade de se contribuir para o aprimoramento da discussão sobre a temática inovação na gestão pública, em âmbito acadêmico;
- O segundo relaciona-se ao fato de que se buscou, em certa medida, a partir da análise desenvolvida priorizar os aspectos subjetivos da participação no CG, principalmente, no que tange aos atores executores do governo – corpo técnico burocrata. Defende-se

a necessidade de se considerar os sentimentos dos indivíduos, servidores públicos, bem como os significados por eles atribuídos a quaisquer mudanças governamentais propostas. Segundo Silva e Vergara (2003), grandes problemas surgem em função da má comunicação entre a organização e os seus funcionários. Os objetivos e estratégias organizacionais nem sempre são disseminados entre as pessoas, o que, por vezes, prejudica a aceitação das mudanças por parte destas e, conseqüentemente, produz efeitos perversos à consolidação das mudanças pretendidas. É preciso conceber que as pessoas são atores imersos em contexto organizacional, que se transforma e reproduz através das relações e dos jogos de interesses estabelecidos entre grupos ou entre indivíduos. No entanto, estes indivíduos para serem considerados atores precisam, antes de tudo, serem sujeitos – pessoas que expressam de alguma maneira aquilo que são (CHANLAT, 1998);

- O terceiro aspecto trata da priorização que se optou por dar à questão *transparência*. As reflexões sobre a aliança entre *transparência* e mecanismos democráticos, eficientes e de controle aplicados à gestão pública evidenciaram que as questões de democracia, eficiência e controle, não somente não são excludentes, como podem ser interdependentes, tendo como subsídio o fator *transparência*. Grau (2004) considera que, embora a *transparência* não seja e não deva ser o único meio de interferência da cidadania na gestão pública, ela pode representar uma garantia da democracia no próprio controle social e uma conquista na tentativa de tornar as gestões públicas mais eficientes.
- E, por fim, o quarto aspecto refere-se às reflexões produzidas a partir da análise das duas dimensões participativas, definidas aqui de *participação restritiva* e *participação*

*ampla*, em relação à qualidade da participação. Tais reflexões, subsidiadas pelas caracterizações das formas de participação observadas no CG, permitiram não apenas evidenciar as limitações de tais meios de participação, como também conduzir este estudo a novas indagações sobre os desafios ainda propostos para a gestão pública em Minas Gerais e para a gestão pública brasileira como um todo – principalmente, no tocante à análise qualitativa entre “o que se pode ter?” e “o que é se espera ter?” de participação, seja ela *restritiva* ou *ampla*, na construção, implementação e avaliação de políticas públicas em um cenário sócio-democrático em desenvolvimento e com tantos problemas, como o brasileiro.

Por fim, considera-se ainda relevante sugerir o desenvolvimento de novas análises e estudos sobre a gestão pública que: favoreçam e aprimorem a discussão sobre o que de fato vem a ser inovação no setor público; discutam sobre a participação ampla considerando o papel dos governos locais na consolidação da proposta do CG, bem como as limitações e os desafios do diálogo governamental estadual com o municipal; debatam sobre o grau de qualidade de participação social desejável para favorecer o alcance de metas governamentais de longo prazo em relação ao desenvolvimento da cidadania na gestão pública; pesquisem sobre o grau de aceitação e compreensão dos atores executores da estratégia do CG em relação à esta política; discutam sobre os mecanismos de contenção aos efeitos da descontinuidade administrativa, criados e utilizados pelo CG, para, se não garantir, no mínimo reduzir os possíveis impactos negativos dos mesmos sobre a meta prevista para o ano de 2023, tornar Minas Gerais o melhor estado brasileiro para se viver; analisem os resultados obtidos na primeira geração do CG e relacione-os ao grau de *participação restritiva* e *ampla* que pôde ser observada no mesmo período; e, enfim, discutam as mudanças produzidas pela segunda geração do CG em relação aos aspectos participativos, principalmente os voltados para a dimensão democrática da inovação.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional. In: PEREIRA, L. C. B. e SPINK, P. (Orgs). *Reforma do Estado e Administração Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 173-199, 1999.
- AZEVEDO, S. A Reforma do Estado no Brasil e Mudança institucional no Brasil: variáveis exógenas e endógenas. In: Melo, M. A. (org). *Reforma do Estado e Mudança Institucional: variáveis exógenas e endógenas*, p. 111-142, 1999.
- CASTELLS, M. “Para o Estado-Rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação”. In: PEREIRA, L. C. B.; WILHEIM, J.; SOLA. L. (orgs). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora da Unesp; Brasília: ENAP, 1999.
- CHANLAT, J-F. *Sciences sociales et management: pladoyer pour une anthropologie générale*. Québec : Les Presses de l'Université Laval, 1998.
- CODO, W. Qualidade, participação e saúde mental: muitos impasses e algumas saídas para o trabalho no final do século. In: DAVEL, E. P. B.; VASCONCELLOS, J. G. M. *Recursos humanos e subjetividade*. Petrópolis: Vozes, 1995.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In. DAGNINO, E. (org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, p. 279-301, [200-].
- DAHL, R. A. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 1989.
- DEREK, A. F. Duplo Planejamento. *HSM Management*. São Paulo, n.16, p.106-114, set./out.1999.
- DUARTE, K. *et al.* Acordo de resultados. In: VILHENA, R. *et al.* *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: UFMG, p. 95-128, 2006.
- FARAH, M. F. Inovação e governo local no Brasil Contemporâneo. In: JACOBI, P.; PINHO, J.A. (orgs.) *Inovação no campo da gestão pública local. Novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: FGV, p. 41-76, 2006.
- GAETANI, F. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP, Ano 54, nº 4, p. 23-42, out./dez. 2003.
- GILENO, F. M. A nova estratégia da reforma do Estado. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 24, p. 54-61, mai./jul. 1990.

GRAU, N. C. “La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer”. In: PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C.; GARNIER, L.; OSZLAK, O.; PRZEWORSKI, A. (orgs). *Política y Gestión Pública* – Buenos Aires: Editora: Fondo de Cultura Econômica, p.43-90, 2004.

GREMAUD, A. P.; PIRES, J. M. "Metas e Bases" e I Plano Nacional de Desenvolvimento - I PND (1970-1974). In: Kon, Anita. *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva, 1999.

GUIMARÃES, T. B.; ALMEIDA, B. T. Da estratégia aos resultados concretos: a experiência do governo de Minas (2003-2005). *Cadernos BDMG*. Belo Horizonte, n.12, p. 1-64, abr. 2006a.

\_\_\_\_\_ O duplo planejamento. In: VILHENA, R. *et al. O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: UFMG, p. 43-54, 2006b.

\_\_\_\_\_ O planejamento estratégico de longo prazo. In: VILHENA, R. *et al. O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: UFMG, p. 55-66, 2006c.

\_\_\_\_\_ A gestão dos investimentos estratégicos. In: VILHENA, R. *et al. O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: UFMG, p. 77-94, 2006d.

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

KLERING, L. R.; ANDRADE, J. A. Inovação na gestão pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática. In: JACOBI, P.; PINHO, J.A. (orgs.) *Inovação no campo da gestão pública local. Novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: FGV, p.77-96, 2006.

KON, A. A experiência brasileira de planejamento econômico governamental federal: análise dos planos implementados e suas conseqüências. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 34, n. 3, p. 49-61, mai/jun. 1994.

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

MACIEL, E. A crise do planejamento brasileiro. *Revista do Serviço Público*. Brasília: DF, v. 117, nº 1, p. 37-48, jun./set. 1989.

MARINI, C. O Contexto contemporâneo da administração pública na América Latina. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP, Ano 53, nº 4, p. 31-52, out./dez. 2002.

MINAS GERAIS. SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. *Carteira de projetos estruturadores do governo de Minas Gerais 2007-2011*. Belo Horizonte: SEPLAG, 2007a. 29p.

MINAS GERAIS. SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. *Painel de controle dos resultados 2007: projetos estruturadores*. Belo Horizonte: SEPLAG, 2007b. 63p.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventando o governo*. Brasília: MH Comunicação, ENAP, 1994.

ORMOND, D.; LÖFFLER, E. A nova gerência pública. *Revista do Serviço Público*. Brasília, Ano 50, nº 2, abr./jun.1999.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005a.

PAES DE PAULA, A. P. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: FGV, 2005b.

PEREIRA, L.C.B. Da administração pública burocrática à gerencial. In: PEREIRA, L. C. B. e SPINK, P. (orgs). *Reforma do Estado e Administração Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1999a.

PEREIRA, L.C.B. *Reforma do Estado para a cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 1999b.

PINHO, J. A. G. Patrimonialismo, Burocracia e Gerencialismo: um mix possível. *Revista Organização e Sociedade*. Bahia, v. 6, n. 14, jan./abr. 1999.

PRZEWORSKI, A. “O Estado e o cidadão”. In: PEREIRA, L. C. B.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (orgs). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Unesp; Brasília: ENAP, 1999, p. 325-360.

REIS, A. A. *Avaliação das contas do governo no Estado de Minas Gerais de 1995 a 2005: uma busca por iniciativas de ajuste fiscal*. 2006. 152 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2006.

SILVA, J. R. G; VERGARA, S. C. Sentimentos, subjetividades e supostas resistências à mudança organizacional. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 43, n. 3, p. 10-21, jul./set. 2005.

SPINK, P. A inovação na perspectiva dos inovadores. In: JACOBI, P.; PINHO, J.A. (orgs.) *Inovação no campo da gestão pública local. Novos desafios, Novos patamares*. Rio de Janeiro: FGV, p. 22-40, 2006.

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

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

TEIXEIRA, H.J., CAMARGO, R.L., SALOMÃO, S.M. Reconstrução da administração pública: aspectos do caso brasileiro. *Revista de Administração (USP)*. São Paulo, v. 34, p.53-60, 1999.

VERGARA, C. V. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. São Paulo: Atlas, 2005.

VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C. Introdução. In: VILHENA, R. *et al.* *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: UFMG, p. 21-42, 2006.

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

## APÊNDICE

### QUADRO 5

**Relação das Secretarias de Estado de Minas Gerais e dos Respective Projetos Estruturadores (Ano 2008)**

SECRETARIAS DE ESTADO	PROJETOS ESTRUTURADORES
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Minas sem fome</li> <li>2. Sistema de certificação e vigilância sanitária da produção agropecuária</li> </ol>
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Arranjos produtivos em biotecnologia, biocombustíveis, eletroeletrônicos e software</li> <li>2. Rede de formação profissional orientada pelo mercado</li> <li>3. Rede de inovação tecnológica</li> </ol>
Cultura	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Circuitos culturais de Minas Gerais</li> <li>1. Atendimento às medidas sócio-educativas</li> <li>2. Avaliação e qualidade da atuação dos órgãos de defesa social</li> </ol>
Defesa Social	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Expansão e modernização do sistema prisional</li> <li>4. Gestão integrada de ações e informações de defesa social</li> <li>5. Prevenção social da criminalidade</li> </ol>
Desenvolvimento Econômico	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cresce Minas – oferta e distribuição de energia elétrica</li> <li>2. Inserção competitiva das empresas mineiras no mercado internacional</li> <li>3. Oferta de gás natural</li> <li>4. Parcerias para provisão de serviços de interesse público</li> <li>5. Promoção de investimentos e inserção regional (inclusive agronegócio)</li> <li>6. Promoção e atração de investimentos estratégicos e desenvolvimento das cadeias produtivas das empresas âncoras</li> <li>7. Universalização do acesso à energia elétrica no campo</li> </ol>
Desenvolvimento Regional e Política Urbana	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lares geraes</li> <li>2. RMBH</li> <li>3. Saneamento básico – mais saúde para todos</li> <li>4. Vida no vale - COPANOR</li> </ol>
Desenvolvimento Social	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Implantação do SUAS</li> <li>2. Poupança jovem</li> <li>3. Projeto travessia: atuação integrada em espaços definidos de concentração de pobreza</li> </ol>
Esportes e da Juventude	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Centro de referência jovem-Minas</li> <li>2. Minas olímpica</li> </ol>
Educação	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aceleração da aprendizagem no Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce</li> <li>2. Desempenho e qualificação de professores</li> <li>3. Ensino médio profissionalizante</li> <li>4. Escola de tempo integral</li> <li>5. Escola viva, comunidade ativa</li> <li>6. Novos padrões de gestão e atendimento da educação básica</li> <li>7. PROMÉDIO – melhoria da qualidade e eficiência do ensino médio</li> <li>8. Sistema de avaliação da qualidade do ensino e das escolas</li> </ol>
Fazenda	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Eficiência tributária e simplificação</li> <li>2. Modernização da gestão fiscal</li> </ol>
Governo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Minas avança</li> </ol>
Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conservação do cerrado e recuperação da Mata Atlântica</li> <li>2. Consolidação da gestão de recursos hídricos em bacias hidrográficas</li> <li>3. Resíduos sólidos</li> <li>4. Revitalização do Rio das Velhas – meta 2010</li> </ol>
Planejamento e Gestão	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ampliação da profissionalização de gestores públicos</li> <li>2. Centro administrativo</li> <li>3. Choques setoriais de gestão</li> <li>4. Descomplicar – melhoria do ambiente de negócios</li> <li>5. Governo eletrônico</li> <li>6. Qualidade e produtividade do gasto setorial</li> </ol>
Saúde	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Regionalização de atenção à saúde</li> <li>2. Saúde em casa</li> <li>3. Vida viva</li> </ol>
Transportes e Obras Públicas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Potencialização da infra-estrutura logística da fronteira agro-industrial</li> <li>2. Pró-acesso</li> <li>3. Pró-MG pleno – programa de recuperação e manutenção rodoviária do Estado de MG</li> <li>4. Programa da capacidade e aumento de segurança</li> </ol>
Turismo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Destinos turísticos estratégicos</li> </ol>
Extraordinária para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desenvolvimento da produção local e acesso a mercados</li> </ol>

Fonte: MINAS GERAIS (2007a) – informações fornecidas pela Superintendência Central de Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado, da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão em março de 2008. Elaboração da autora.