

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO

**PARA UMA GESTÃO PÚBLICA DIRECIONADA AO INTERESSE
PÚBLICO:**

**Uma análise da reforma gerencial mineira através do Plano
Plurianual de Ação Governamental 2008-2011**

EVÂNIO ANTÔNIO DE ARAUJO JÚNIOR

Belo Horizonte

2009

EVÂNIO ANTÔNIO DE ARAUJO JÚNIOR

**PARA UMA GESTÃO PÚBLICA DIRECIONADA AO INTERESSE
PÚBLICO:**

**Uma análise da reforma gerencial mineira através do Plano
Plurianual de Ação Governamental 2008-2011**

Monografia apresentada como condição para aprovação na disciplina Estágio Supervisionado II e para conclusão do Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro.

Orientadora: Leticia Godinho de Souza

Belo Horizonte

2009

EVÂNIO ANTÔNIO DE ARAUJO JÚNIOR

Monografia de conclusão apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito para obtenção do título de graduando em Administração Pública.

Leticia Godinho de Souza, orientadora, Fundação João Pinheiro

Bruno Lazzarotti Diniz Costa, avaliador, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 5 de junho de 2009

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Leticia, sempre solícita, por ter sido minha guia nesse universo até então pouco conhecido. À Maria Eugênia, pela disposição e pelo voto de confiança depositado. Ao Projeto Rondon, pelo incentivo a uma formação mais humana que vejo hoje refletida neste trabalho. À Elvira e ao Daniel, por acreditarem quando eu não acreditei.

RESUMO

Este trabalho realizou um estudo exploratório do Plano Plurianual de Ação Governamental 2008-2011 na figura da área de resultados “Qualidade e Inovação em Gestão Pública”. Seu objetivo foi analisar como o governo mineiro tem se posicionado frente a uma maior inclusão da sociedade nos processos decisórios no âmbito do estado, a partir das mudanças empreendidas pela reforma gerencial em Minas Gerais. Foi realizada uma pesquisa bibliográfica a fim de retratar criticamente o processo de reforma do Estado e a ascensão do gerencialismo. Paralelamente, para traçar os contornos de uma gestão pública mais democrática, utilizou-se diferentes pontos de vista advindos da filosofia política contemporânea: as teorias que versam sobre a participação, as teorias da democracia deliberativa, as teorias da inclusão da diferença (“perspectivas sociais”) e o republicanismo. O resultado da análise demonstrou que Minas Gerais tem feito pouco para ampliar a abertura do Estado à sociedade, limitando-se às ações do governo eletrônico e a gestão por resultados, que não figuram como exemplos de espaços de promoção do contexto democrático mais amplo proposto pelo trabalho.

Palavras-chave: Reforma do Estado. Gerencialismo. Participação. Deliberação. Perspectivas Sociais. Republicanismo. Interesse Público.

Lista de Siglas

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

FMI – Fundo Monetário Internacional

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental

PSO – *Public Service Orientation*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 METODOLOGIA	9
3 A REFORMA DO ESTADO	10
3.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL	11
3.2 A REFORMA DO ESTADO NO BRASIL	14
3.2.1 <i>O gerencialismo no Brasil</i>	17
3.2.1.1 O choque de gestão em Minas Gerais.....	18
3.2.1.1.1 O planejamento estratégico mineiro	20
4 PARA UMA AMPLIAÇÃO DA TEORIA DEMOCRÁTICA HEGEMÔNICA	22
4.1 O MODELO HEGEMÔNICO DE DEMOCRACIA	22
4.2 REPUBLICANISMO	25
4.3 TEORIA DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA	26
4.4 TEORIA DELIBERATIVA.....	28
4.5 TEORIA DA DIFERENÇA OU DAS PERSPECTIVAS SOCIAIS	30
5 ANÁLISE DO PLANO PLURIANUAL DE AÇÃO GOVERNAMENTAL 2008-2011 35	35
5.1 ÁREA DE RESULTADOS “QUALIDADE E INOVAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA”	36
5.1.1 <i>1º Grupo: Transparência e Controle social</i>	36
5.1.1.1 Governança Social.....	37
5.1.1.1.1 Governo Eletrônico	38
5.1.1.1.2 Outros pontos relevantes	40
5.1.2 <i>2º Grupo: Modernização Institucional</i>	41
5.1.2.1 Alinhamento Gerencial: Acordo de Resultados e Avaliação do Desempenho.....	42
5.1.2.2 A Inclusão do terceiro setor.....	44
5.1.2.3 A Profissionalização do Aparato Público	45
5.1.2.4 Centro Administrativo.....	46
6 CONCLUSÃO	48
7 REFERÊNCIAS	52

1 INTRODUÇÃO

A reforma gerencial do Estado de Minas Gerais efetuou e tem efetuado grandes transformações na administração pública mineira. Através do chamado “Choque de Gestão”, o governo mineiro assumiu uma nova posição frente à situação fiscal do estado e ao desenvolvimento de políticas públicas. Influenciado por instrumentos até então afetos à administração privada, a reforma direcionou a atuação estatal para a busca da eficiência, eficácia e efetividade¹. Em um contexto de recursos escassos e excesso de demandas, cabia ao Estado aproveitar, da melhor forma, os meios disponíveis para a melhoria das condições de vida da sociedade.

Paralela à reforma administrativa mineira, outra realidade caminha junto, mas nem sempre com os mesmos olhos de simpatia direcionados aos instrumentos adotados da iniciativa privada. O processo de redemocratização do país assistiu ao surgimento de diversos movimentos sociais. Após o longo período de ditadura militar, a nação estava ansiosa para realizar mudanças que alterassem o padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade, bem como a estrutura socioeconômica excludente do país. Entretanto, a participação popular foi vista com desconfiança e medo. Um maior envolvimento da sociedade foi ligado a possibilidade de uma sobrecarga de demandas ou ao aumento da pressão por interesses particularistas. Ao invés do momento ter sido marcado pelo início da inclusão da sociedade no processo político brasileiro, esse foi o da perpetuação do insulamento burocrático, do corporativismo e, assim, da exclusão de novos atores sociais do processo político, principalmente daqueles advindos do novo associativismo. (DINIZ,1998)

Hodiernamente, a ação estatal assumiu contornos mais complexos; a necessidade de lidar com os problemas não resolvidos do passado, com a agenda do presente e com o

¹ Os termos eficiência, eficácia e efetividade são amplamente tratados na avaliação de políticas públicas. Em linhas gerais, o conceito de eficiência relaciona-se com a capacidade de produzir o máximo possível de benefício com o custo mínimo possível; já o de eficácia com a realização das diretrizes previamente estabelecidas e o alcance das metas desejadas; e finalmente, o conceito de efetividade trata da análise das mudanças pretendidas nas condições sociais e da comprovação do modelo causal, sustentado pela política pública analisada, como indutor dessas mudanças. Para mais detalhes ver Figueiredo e Figueiredo (1986).

planejamento para o futuro, faz do ofício do *policy maker* tarefa árdua. A necessidade de atender aos mais diversos interesses somada à exigência de resultados efetivos nas políticas implementadas apenas contextualiza melhor os constrangimentos impostos à atuação pública consciente.

Assim, considerando o intrincado contexto explicitado acima e a recente reforma gerencial mineira, o presente trabalho busca analisar o Plano Plurianual de Ação Governamental, de 2008 a 2011, na área de resultados “Qualidade e Inovação em Gestão Pública”, a fim de reconhecer como o governo mineiro tem se posicionado frente a uma maior inclusão da sociedade nos processos decisórios no âmbito do estado, a partir de diferentes pontos de vista advindos da filosofia política contemporânea. Trata-se, especificamente, das teorias que versam sobre a participação, das teorias da democracia deliberativa, das teorias da inclusão da diferença (“perspectivas sociais”) e do republicanismo. A análise pretendida parte das limitações, postas pela teoria democrática dominante, a partir de meados do século XX, do modelo considerado ideal ou “possível” de relacionamento entre Estado e sociedade e de suas especificidades no contexto brasileiro de reforma do Estado.

A escolha em analisar apenas a área de resultado “Qualidade e Inovação em Gestão Pública” faz-se por essa área de resultado concentrar as principais diretrizes gerenciais relativas à construção de uma agenda de reforma da administração pública mineira.

O presente trabalho faz-se relevante, em primeiro lugar, pela importância de uma discussão acerca de uma gestão pública mais democrática, principalmente no quadro da recente democracia brasileira. O desenvolvimento de uma gestão pública responsiva aos cidadãos ainda enfrenta sérios percalços no Brasil, principalmente ao se tratar da efetividade das políticas públicas. As teorias contemporâneas da filosofia política escolhidas buscam dar respostas a alguns desses problemas e limitações enfrentados.

Além disso, empreende-se uma abordagem inovadora acerca da reforma gerencial mineira, buscando aliar o marco teórico da filosofia política contemporânea com a pesquisa exploratória de um instrumento de planejamento mineiro. A escolha desse enfoque justifica-se pelo fato de que já se produziu inúmeros trabalhos críticos acerca do movimento de reforma do Estado e seu marco referencial, mas não se havia explorado ainda em que medida esse

novo modelo de gestão orienta-se, para além dos resultados, a uma concepção de interesse público. A própria concepção tradicional da teoria democrática, ao tentar dar uma solução para o equacionamento da relação entre Estado e sociedade, acabou por rechaçar uma tal noção de interesse público, transformando a democracia em *método de constituição de governos*. O presente trabalho posiciona-se alternativamente a essa concepção de democracia agregativa, buscando apontar para a possibilidade de uma gestão democrática orientada ao interesse público.

No capítulo seguinte, será tratada a metodologia para a construção do presente trabalho, sendo demonstrados os meios utilizados para a coleta de dados e informações que permitirão a análise pretendida do PPAG 2008-2011.

O desenvolvimento do contexto de reforma do Estado e a emergência do gerencialismo serão tratados no terceiro capítulo, expondo uma visão crítica acerca de seus motivos e formas expressas tanto na experiência internacional quanto na nacional.

No quarto capítulo, serão tratadas as teorias da participação, as teorias da deliberação, as teorias da diferença (ou perspectivas sociais) e o republicanismo, demonstrando seus atrativos e alternativas diante das limitações demarcadas no modelo democrático tradicional.

A análise da área de resultados “Qualidade e Inovação em Gestão Pública”, do PPAG 2008-2011, no que diz respeito à admissão da sociedade nos processos decisórios no âmbito do estado será realizada no quinto capítulo.

Por fim, no sexto capítulo, será apresentada a conclusão do trabalho. Procurar-se-á identificar se as mudanças realizadas pela reforma gerencial contemplam os princípios e diretrizes informados pela filosofia política contemporânea acerca da inclusão da sociedade nos processos decisórios da administração pública mineira, constituindo um novo padrão de relacionamento entre governo e sociedade civil.

2 METODOLOGIA

A pesquisa aqui proposta tem caráter descritivo e exploratório. O estudo consiste, pois, na análise do Plano Plurianual de Ação Governamental 2008-2011 adstrito a área de resultados “Qualidade e Inovação em Gestão Pública” acerca da inclusão da sociedade nos processos político-decisórios do estado e, deste modo, da melhoria do relacionamento entre Estado e sociedade no âmbito da gestão pública. Trata-se, destarte, de uma pesquisa cujo caráter é eminentemente qualitativo em razão da própria natureza do objeto de estudo.

A primeira etapa do trabalho consiste na descrição do contexto de reforma do Estado após 1970 e de suas causas e conseqüências. Apontam-se as variáveis relevantes nesse processo, buscando formar uma visão crítica da constituição do mesmo. Introduce-se o modelo gerencial de administração pública, evidenciando suas expressões internacionais e nacionais. Paralelo ao gerencialismo, parte-se de algumas vertentes teóricas da filosofia política contemporânea, identificadas como de maior relevância para o trabalho, uma vez que essas trazem importantes contribuições para o debate sobre as relações entre Estado e sociedade e sobre as instituições políticas que as conformam. Nesse sentido, essas teorias tanto levantam críticas relevantes acerca da forma como essa relação se consolida, principalmente a partir de meados do século XX, quanto apontam alternativas teóricas e possíveis inovações institucionais. Para tanto, adotou-se, pois, como estratégia de pesquisa a pesquisa bibliográfica.

A segunda etapa do trabalho consiste na análise do PPAG 2008-2011, na figura da área de resultados “Qualidade e Inovação em Gestão Pública”, no sentido de uma gestão pública mais democrática, que integre a sociedade nas decisões políticas.

A análise do PPAG 2008-2011 não teve como base única as informações do referido documento de planejamento. Serviram de subsídios para a análise também artigos e livros que tratam da nova estrutura implementada no estado de Minas Gerais e as informações oficiais obtidas nos sítios governamentais das Secretarias de Estado.

3 A REFORMA DO ESTADO

A década de 1970, a partir da crise do petróleo de 1973, foi marcada pela derrocada do modelo de Estado até então vigente. Após décadas de prosperidade econômica, a crise mundial instaurada quebrou o consenso em torno do papel do Estado e de suas funções acumuladas. A estrutura montada no pós-guerra, até então bem sucedida, apoiava-se em três pontos principais: forte intervenção do Estado na economia, pautada principalmente pela teoria keynesiana e, assim, pela tentativa do Estado de interferir na promoção do desenvolvimento e na alocação dos recursos; participação ativa na área social, provendo serviços em áreas como educação e saúde e estabelecendo o chamado Estado de Bem-Estar; e finalmente, pelo modelo weberiano de gestão pública baseado na adoção de rotinas e normas para uma atuação ótima da máquina pública e pela separação clara entre público e privado.

Abrucio (2005) cita quatro fatores sócio-econômicos que levaram à crise do Estado. O primeiro fator foi a crise econômica mundial, responsável por acabar com o período de crescimento sustentado das últimas décadas. Intimamente ligado, o segundo fator consistiu na crise fiscal, fruto das despesas acumuladas com as funções assumidas pelo Estado e pela diminuição das receitas necessárias para financiá-las. O terceiro foi a crise de governabilidade advinda da pressão de diferentes grupos pela manutenção de direitos e serviços prestados pelo Estado, que consideravam conquistas, em contraposição a outros que os viam como regalias. Por último, os avanços tecnológicos e a globalização transformaram o mercado financeiro, gerando importantes impactos sobre o papel do Estado como ator e regulador econômico – o modelo centralizador-provedor havia perdido forças diante das pressões de abertura do mercado internacional.

Somando-se a esses fatores, na dimensão política questionava-se a real efetividade do Estado no alcance dos anseios da sociedade. A democracia representativa era posta em xeque pelo fato de os cidadãos se considerarem cada vez menos representados pelos governos que elegeram. Esse ponto será retomado mais profundamente no próximo capítulo.

Todas essas críticas afetaram severamente a burocracia pública e a configuração do aparato administrativo estatal. O novo contexto exigia cortes severos nos custos e uma maior

eficiência na atuação estatal. Em contraposição a tais anseios, via-se o modelo weberiano, considerado lento, auto-referido, preso a normas e padrões e, portanto, avesso às novas demandas de flexibilidade e agilidade. Ademais, o próprio meio intelectual, através de teorias inspiradas em princípios econômicos, como a teoria da escolha pública, difundiram uma visão extremamente crítica do papel do Estado, fortalecendo as correntes que propunham mudanças².

Nesse contexto de intensa crítica ao regime consolidado até então de gestão pública, a comparação com o setor privado foi inevitável. Para grande parte da opinião pública, as empresas privadas, pela necessidade de sobreviverem em um mercado altamente competitivo e pela busca constante de uma maior satisfação de seus clientes, teriam melhores ferramentas para a prestação de bons serviços, atrelados a menores custos. Assim, diante da fragilidade atribuída ao modelo tradicional da administração pública, formou-se terreno para o desenvolvimento de um novo padrão de gestão dos *negócios públicos*. Reavaliando o papel do Estado, suas áreas de atuação, o comportamento com relação à sociedade, e adotando técnicas do setor privado na esfera pública, criou-se a Administração Pública Gerencial.

3.1 A Administração pública gerencial

A Administração Pública Gerencial foi a resposta encontrada para sanar os problemas decorrentes do mau funcionamento do modelo de gestão pública denominado “burocrático”. O contexto de crise foi profícuo para o surgimento de uma nova visão do aparato estatal. Questionamentos sobre as reais funções do Estado e a busca por uma atuação mais eficiente ganharam força na agenda. Assim, a chamada Nova Gestão Pública tinha como alicerces as seguintes mudanças: controle de resultados ao invés de controle de processos, foco no cidadão como receptor e usuário de políticas públicas e a descentralização, através de contratos de gestão, a fim de promover uma maior desenvoltura e pró-atividade da máquina pública. Essas

² Inúmeros estudos apontam a crucial dimensão do “papel das idéias” sobre as reformas neoliberais. Ver, nesse sentido, Campbell e Pedersen (2001).

características tinham como sustentáculo a forte crença nos atrativos que a lógica de mercado e o setor privado poderiam oferecer para a modernização do setor público.

Abrucio (2005) indica as três correntes principais oriundas dessa nova forma de pensar a atuação da administração estatal: o gerencialismo puro, o *consumerism* e a *public service orientation* (PSO). No entanto, apesar da separação que se pode fazer no plano analítico, tais correntes possuem vários pontos afins e, na verdade, como se constatará a seguir, as diferenças se originam da tentativa de uma teoria suprir as lacunas deixadas pelas demais.

O gerencialismo puro teve como principais objetivos a redução dos custos e o aumento da eficiência. Era a primeira resposta efetiva ao contexto de crise fiscal e à concepção do Estado provedor. Saber o quanto custavam as ações estatais tornou-se essencial. Assim, a redução das despesas foi efetuada através da diminuição das atividades prestadas pelo Estado. Privatizações, desregulamentação e o retorno ao setor privado de atividades prestadas pelo Estado possibilitaram tal faceta da reforma. Já o alcance de maior eficiência foi possibilitado pela adoção de práticas como avaliação de desempenho, controle orçamentário, definição clara dos objetivos de cada organização e descentralização dos serviços.

Cabe ressaltar que, apesar do discurso descentralizador, na prática, o que ocorreu foi muito mais uma desconcentração³, pois ainda cabia ao poder central controlar e vigiar as agências prestadoras dos serviços. O controle por resultados era realizado através da definição de indicadores, objetivos e metas, sua medição e verificação de seu cumprimento pelos órgãos centrais. Não houve, assim, uma efetiva delegação de autoridade, de forma a contrapor-se à estrutura hierarquizada do modelo anterior. Assim, as reformas gerenciais efetivamente implantadas relegaram ao segundo plano a flexibilidade para decidir e inovar, fazendo com que, inclusive, os critérios de medição da eficiência pudessem se tornar extremamente rígidos.

³ Arretche (1996) faz uma importante distinção das diferentes estratégias de descentralização: 1. Desconcentração: transferência da responsabilidade na execução dos serviços para unidades fisicamente descentralizadas; 2. Delegação: transferência da responsabilidade na gestão dos serviços para agências não vinculadas ao governo central; 3. Transferência de atribuições: transferência de recursos e funções de gestão para agências não vinculadas institucionalmente ao governo central; 4. Privatização ou desregulação: transferência da prestação dos serviços sociais para organizações privadas.

Apesar de o gerencialismo puro ter representado um importante passo para uma maior consciência acerca dos custos das políticas públicas, seu foco prioritário na eficiência governamental reduzia a importância de análises da qualidade e efetividade das políticas. O resgate da valorização desses critérios levou ao surgimento do chamado *consumerism*, corrente baseada na importância dos usuários dos serviços públicos para avaliá-los adequadamente.

O *consumerism* tinha como objetivo principal a transformação do cidadão em consumidor e do governo, em prestador de serviços públicos. Preocupada com a promoção da qualidade dos serviços públicos, tal corrente buscou elevar a competição no fornecimento desses. Através de contratos pactuados com entidades voluntárias e privadas, ou até mesmo com uma maior variedade de organizações públicas, buscou-se acabar com o monopólio de prestação estatal e assim, fomentar a concorrência entre prestadoras. Ao consumidor, caberia privilegiar ou punir as prestadoras através da avaliação dos serviços oferecidos. Organizações com melhores avaliações do público receberiam mais recursos, enquanto as mal avaliadas, o contrário. Essa corrente tinha como alicerce a crença nos atributos do mercado para selecionar as melhores instituições em detrimento das piores, que não sobreviveriam.

Entretanto, o *consumerism* enfrentou sérias críticas por tratar o Estado como simples prestador de serviços. As peculiaridades dos serviços públicos impediam a reprodução da livre escolha existente no mercado. Obstáculos financeiros e geográficos impediam que os consumidores utilizassem livremente todas as instituições prestadoras de políticas públicas. Nesse sentido, a alguns cidadãos seriam garantidos melhores serviços enquanto a outros, serviços cada vez mais precários. Avaliações ruins levariam a uma menor remessa de recursos e, assim, a um círculo vicioso de deterioração dos equipamentos sociais que se tornariam cada vez mais deficitários. O princípio da equidade na prestação de serviços públicos estaria seriamente comprometido ao seguir-se essa lógica de atuação.

Finalmente, a *public service orientation*, mais do que uma teoria bem delimitada, representa uma tentativa de corrigir certos pontos críticos das correntes já explicitadas e desenvolver uma nova linha de abordagem ainda pouco trabalhada. Retomando valores

democráticos e republicanos, as noções de transparência, participação, justiça e equidade⁴, até então ausentes do debate gerencial, a *public service orientation* parte de um novo sentido para a descentralização, objeto antigo da reforma gerencial.

Para essa corrente, a descentralização possibilita ao cidadão controlar as organizações estatais e impedir a apropriação dessas por interesses particularistas. Uma melhor atuação do aparato estatal envolveria a promoção da esfera pública como espaço de aprendizado social, onde os cidadãos interferem no debate público e conhecem as ações realizadas pelo Estado. Mais do que a competição, a cooperação entre as agências seria responsável por um nível melhor de serviços prestados, promovendo maior equidade e justiça. Essa nova vertente evidencia dois pontos relevantes para o trabalho em questão. O primeiro diz respeito à constatação da existência, no debate da reforma, de uma corrente que foca em uma nova relação entre Estado e sociedade, ressaltando a importância do cidadão para a efetividade das ações públicas. No entanto, esse novo posicionamento, e aqui ressalta-se um segundo ponto importante, não teve a expressão e o desenvolvimento prático das outras frentes da reforma gerencial. Até mesmo entre os teóricos do gerencialismo surgiram críticas à *public service orientation* e de sua credibilidade como reforma gerencial⁵.

3.2 A reforma do Estado no Brasil

Bresser-Pereira (2005b), ao justificar a urgência de uma reforma no Estado brasileiro, retoma as diversas crises internas, que marcaram o país, a partir da crise econômica mundial de meados da década de 1970. O segundo choque do petróleo, em 1979, desencadeou um

⁴ Igualdade entre os cidadãos, significando com isso, dentre outros, igualdade de acesso aos (bons) serviços do Estado.

⁵ Bresser-Pereira faz a seguinte afirmação: “Abrucio (1996), em um panorama da administração pública gerencial, compara esse “gerencialismo puro”, pelo qual designa a “nova administração pública”, com a abordagem adotada por Pollitt, “orientada para o serviço público” e que visa a ser uma alternativa gerencial ao modelo britânico. Na verdade, esse modo de ver as coisas é apenas uma tentativa de dar atualidade ao velho modelo burocrático, não é uma alternativa gerencial.” (BRESSER-PEREIRA, 2005a, p.32).

período marcado por altas taxas de inflação e pela estagnação econômica, demonstrando o esgotamento do modelo de intervenção adotado pelo Estado. Segundo Bresser-Pereira (2005a), o modelo de substituição de importações, que outrora havia possibilitado a industrialização do país, havia se tornado obsoleto devido à falta de competitividade das empresas públicas e seus constantes prejuízos.

A reforma seria imprescindível em um contexto marcado por crises: crise fiscal, devido ao alto endividamento do Estado; crise política, pelo desgaste causado pelo longo período de ditadura militar somado ao período turbulento de transição para a democracia; e crise da administração pública burocrática, fruto do enrijecimento advindo da extensão da estabilidade a todos os servidores e da forma de recrutamento feita no regime militar, que priorizou a captação na iniciativa privada por empresas estatais, em detrimento da formação de um corpo efetivo profissionalizado.

Apesar da corrente dominante supracitada, alguns teóricos alertam para outras variáveis relevantes ao se discutir o contexto de crise do Estado. Cruz (1998), ao debater as razões que motivaram tais reformas pelos países em desenvolvimento cita três grandes argumentos. O primeiro se baseia nas transformações promovidas pela globalização e pelos avanços tecnológicos que romperam as barreiras das nações e potencializaram a competição. Nesse ambiente, ou os países se enquadravam às novas regras do comércio internacional ou estariam fora do jogo.

O segundo argumento, apesar de também valorizar as influências exógenas no desencadear das mudanças, ressaltando o papel da globalização, introduz uma nova variável definidora do processo, a pressão dos países centrais e de organismos internacionais, como BID e FMI, na consecução de mudanças consonantes com suas prioridades. Segundo Souza e Carvalho (1999) o Banco Mundial, em todas as suas publicações nos anos 1990, recomendou a reforma, enfatizando a adoção desta em seus projetos de financiamento. Logo, os países em desenvolvimento teriam sido coagidos a realizarem pesados ajustes a fim de manterem suas obrigações em dia para com os credores internacionais, evitando uma possível crise financeira mundial.

Finalmente, o terceiro argumento se concentra em motivações endógenas, diferentes das dos outros dois. Para esse, as condições internas alimentaram contradições que se tornaram insustentáveis. Estados inchados e atuação fora dos limites necessários refletiram a inadequação do modelo sustentado. Desse modo, os fatores externos seriam secundários, apenas deflagrando a necessidade já existente da mudança. Para Cruz (1998) mais do que a separação nítida proposta pelos argumentos supracitados, as motivações para as reformas foram determinadas por uma combinação de fatores envolvendo tanto a dinâmica nacional quanto as influências externas. Uma engrenagem de ações e reações superior à simples união de argumentos.

Para Diniz (1997, 1998) essas análises dicotômicas sustentadas apenas pela influência interna ou externa seriam reducionistas. Uma análise assertiva integraria tanto os dois planos de análise quanto daria relevância a variáveis importantes, como o processo de estabilização econômica e a institucionalização da democracia. A Nova República, em seus primeiros anos, foi associada à possibilidade de paralisia decisória devido a uma maior participação e influência da sociedade. Mais participação significava a sobrecarga do aparelho estatal, excesso de demandas e o aumento da pressão por decisões particulares. No entanto, o período foi marcado por uma hiperatividade decisória combinada com baixa implementação das decisões. Uma crise de governabilidade oriunda dos planos de estabilização da inflação mal sucedidos e a incapacidade do Estado de garantir padrões mínimos de sobrevivência para sua população levaram ao enfraquecimento da faculdade do Estado de penetrar nos diversos segmentos da sociedade em contraposição a alta concentração decisória tecnoburocrática. Diniz enfatiza a lógica perpetuada na época:

O enfrentamento da crise requer um Estado eficiente. Entretanto, a concepção dominante de eficiência estatal e a percepção dos meios para garantir a almejada eficácia recriam os antigos vícios da marginalização da política e da primazia dos governos tecnocráticos controlados por círculos de especialistas. Tal modalidade de gestão pública, por sua vez, tende a produzir o isolamento do Executivo, comprometendo a racionalidade governativa (DINIZ: 1997, p. 22).

Logo, a necessidade de transformação seria oriunda da configuração desses regimes híbridos, “democráticos quanto aos procedimentos eleitorais, garantidores da rotatividade dos governantes, mas fortemente burocráticos no tocante aos processos de tomada de decisões e de produção de políticas públicas.” (DINIZ, 1998,p.37)

Além disso, o ambiente de redemocratização dos países do Sul fomentou a formação de movimentos sociais e de arranjos participativos que acentuaram a urgência da revisão do relacionamento entre Estado e sociedade. No contexto brasileiro, a consolidação do corporativismo estatal levou à chamada privatização do Estado. A aproximação entre as elites estatais e empresariais acarretou em um crescente favorecimento de certos setores da sociedade em detrimento de outros, postos a margem. A ausência de arenas de interlocução entre as classes trabalhadoras e o capital acentuou ainda mais esse processo excludente dificultando a articulação de qualquer consenso. Nesse sentido, a necessidade de uma reforma do Estado deveria caminhar em direção a uma maior integração entre Estado e sociedade, atuando frente ao insulamento burocrático e garantindo maior eficácia aos mecanismos de prestação de contas e cobrança. (DINIZ, 1998)

3.2.1 O gerencialismo no Brasil

A discussão sobre a reforma do aparelho do Estado brasileiro retornou à agenda no governo Fernando Henrique Cardoso após sucessivas tentativas mal sucedidas nos governos precedentes⁶. Para tal, o presidente criou o Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE) e logo após aprovou o Plano Diretor da Reforma do Estado, que formularia as diretrizes da mudança.

As propostas, que pretendiam fazer a transição da administração burocrática para a gerencial, possuíam como metas facilitar a realização do ajuste fiscal no curto prazo e modernizar e tornar mais eficiente o corpo estatal em médio prazo. Para isso, foi pensada uma divisão do Estado em quatro setores. O primeiro seria o núcleo estratégico, composto principalmente pela cúpula do Executivo, Legislativo e Judiciário, onde seriam definidas as leis e as políticas públicas. Nesse, devido ao seu papel estratégico e coordenador, ainda seriam mantidos alguns atributos do modelo burocrático, a fim de garantir maior segurança e efetividade às políticas implementadas. O segundo setor seria o de atividades exclusivas do Estado, como polícia, regulamentação, fomento e seguridade social. Essas atividades seriam

⁶ Para mais detalhes sobre as reforma administrativas no Brasil, ver LIMA JUNIOR (1998).

prestadas por agências autônomas, criadas para tal fim, que forneceriam serviços públicos através da pactuação de contratos de gestão elaborados pelo núcleo estratégico. Assim, as agências seriam mais flexíveis para desempenhar seus papéis, se beneficiando das ditas vantagens do modelo gerencial. Já o terceiro setor seria o de serviços não-exclusivos, composto, por exemplo, pelas universidades, centros de pesquisa, museus e hospitais. Nesse, a prestação deveria ficar a cargo de organizações sociais, sendo as mesmas reguladas tanto pelo Estado quanto pelo mercado. Através do contrato de gestão, seriam repassados recursos a essas organizações, que também teriam mais flexibilidade e autonomia. Finalmente, o quarto e último setor seria o de produção de bens e serviços para o mercado sendo esse, preferencialmente, a ser desempenhado por empresas privadas. As empresas públicas deveriam ser privatizadas e qualquer incursão nessa área pelo Estado deveria ser subsidiariamente, justificada pela presença de contornos específicos, sendo estatal apenas aquela atividade em que o mercado não pudesse exercer seu controle adequadamente.

A reforma do aparelho do Estado, encabeçada pelo Ministro Bresser Pereira, teve papel importante em difundir os conceitos da reforma gerencial para todo o Brasil, influenciando iniciativas por todo o país. No entanto, a visão economicista dominante impediu maiores transformações no funcionamento da máquina estatal, esvaziando, com o passar do tempo, o ímpeto reformador. Muitas privatizações foram realizadas e agências criadas a fim de minorar o papel e a inserção do Estado, mas muitas das mudanças relativas ao desempenho e profissionalização dos servidores não foram adotadas na prática ou, até hoje, continuam em curso⁷.

3.2.1.1 O choque de gestão em Minas Gerais

A reforma gerencial do estado de Minas Gerais surgiu na figura do chamado Choque de Gestão. O programa foi uma resposta à crise fiscal que se acentuava no estado. Déficits orçamentários consecutivos e o mau planejamento dos governos anteriores haviam levado à diminuição dos investimentos públicos e privados, o aumento do endividamento com a União,

⁷ Para mais detalhes sobre as reformas do aparelho do Estado nas últimas décadas, ver Abrucio (2007)

dificultando o cumprimento de obrigações assumidas, como o pagamento dos servidores. Assim, o Choque de Gestão buscou aliar a exigência do ajuste fiscal com a modernização e o alcance de maior eficiência pela máquina pública. Segundo Anastasia, um Choque de Gestão seria:

um conjunto de medidas de rápido impacto para modificar de vez, o padrão de comportamento da Administração estadual, imprimindo-lhe um ritmo consentâneo com a contemporaneidade própria de uma gestão eficiente, efetiva e eficaz. (ANASTASIA,2006, p.15)

Para tanto, foram elaboradas duas frentes, a de primeira geração e a de segunda geração, com intuito de orientar as ações do Estado e não as desviar de seus objetivos últimos. O Choque de Gestão de primeira geração teve como principal foco o ajuste fiscal. Para o alcance dessa meta foi feita a reestruturação do aparelho do estado através da extinção e fusão de secretarias e pelo corte no número de cargos comissionados.

Além disso, buscou-se adotar medidas para um melhor uso dos recursos públicos através do pregão eletrônico e da cotação eletrônica de preços. Apesar de o foco principal ser o ajuste fiscal, algumas ferramentas da administração gerencial foram sendo integradas na gestão pública mineira. A reforma seria alcançada através de três bases: planejamento estratégico, responsável pela definição das diretrizes e dos objetivos do Estado; contratualização de resultados, instrumento para alinhar as organizações para a consecução dos objetivos definidos; e pela avaliação de desempenho, responsável por motivar e direcionar as ações dos servidores para os fins desejados.

Já o choque de segunda geração, ainda em curso, tem como objetivo o desenvolvimento e modernização do estado e da administração pública mineira a fim de possibilitar a consecução da visão de futuro proposta no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), “tornar Minas Gerais o Melhor Estado para se Viver”. (MINAS GERAIS,2007, p.16) Através de uma maior efetividade do gasto, essa segunda fase busca atuar com maior profundidade no campo social.

3.2.1.1.1 O planejamento estratégico mineiro

O PMDI é o instrumento responsável pela definição da estratégia de longo prazo do governo, sendo que sua última revisão abarcou o período de 2007 a 2023. Devido a esse caráter, o Plano contempla as diretrizes máximas do estado mineiro, importantes para o desenvolvimento dos outros instrumentos de planejamento do estado.

A partir da visão de futuro “tornar Minas Gerais o Melhor Estado para se Viver” (MINAS GERAIS, 2007, p.16), no PMDI 2007-2023 foram criadas uma série de áreas de resultados para uma melhor estruturação das ações da administração pública, visando o alcance do objetivo último delimitado. “As Áreas de Resultados são as ‘áreas focais’, onde serão concentrados os melhores esforços e recursos, visando às transformações e melhorias desejadas na realidade vigente.”(MINAS GERAIS, 2007, p.27) A figura abaixo expõe as áreas de resultados e seus objetivos no planejamento estratégico mineiro:



Figura 1: Operacionalização da estratégia em áreas de resultados
Fonte: PMDI, 2007-2023.

Para cada área de resultado foram definidos objetivos estratégicos específicos, linhas de atuação responsáveis pela consecução dos mesmos e resultados finalísticos a serem alcançados pelo governo mineiro. As bases para o desenvolvimento dessas estratégias se assentam em dois pilares, como notado acima, a qualidade fiscal e a qualidade e inovação da gestão pública. Essas bases seriam fundamentais devido aos efeitos positivos que as mesmas exerceriam em todas as outras áreas. O próprio PMDI incita a relevância desse papel ao introduzir no documento as duas bases:

Em Minas, a idéia central da segunda geração do Choque de Gestão é produzir benefícios concretos para a sociedade. Para tanto, é imprescindível a generalização para toda a administração pública estadual, dos avanços já obtidos em determinados segmentos. A aquisição do compromisso coletivo com a qualidade do gasto público também é essencial. Assim, a segunda geração do Choque de Gestão alcançará seus objetivos baseada no binômio qualidade fiscal e gestão inovadora e eficiente. (MINAS GERAIS, 2007, p.45)

O presente capítulo visou explicitar as bases da reforma do Estado, difundidas a partir da década de 1980, e seu desenvolvimento nos ambientes internacional, nacional e finalmente estadual. Buscou-se construir uma visão crítica da expressão dessas idéias, ressaltando as reais influências que levaram à proeminência de um modelo específico de reforma, difundido internacionalmente. O caminho percorrido, desde as experiências internacionais até a implantação do Choque de Gestão em Minas Gerais, contemplou diversas variáveis, externas e internas, para a ascensão do modelo gerencial. Nesse contexto, a necessidade de se realizar sérios ajustes fiscais e a busca contínua de uma maior eficiência estatal tornaram-se as principais regras do jogo. A reforma gerencial trazia as soluções para o conserto de um Estado inchado, lento, auto-referenciado e, portanto, ineficaz.

No entanto, os problemas não se limitaram a esses fatores, mas também, e principalmente, pela combinação de baixa efetividade das políticas públicas, hiperatividade decisória aliada ao insulamento burocrático e pela dificuldade de acesso da sociedade à esfera público-estatal. No capítulo seguinte, evidencia-se algumas proposições vindas de algumas correntes da filosofia política contemporânea, que tentam dar conta dessas limitações.

4 PARA UMA AMPLIAÇÃO DA TEORIA DEMOCRÁTICA HEGEMÔNICA

Este capítulo propõe a discussão de algumas questões levantadas pela filosofia política contemporânea, introduzindo o debate sobre as relações entre Estado e sociedade e as bases para uma gestão pública mais democrática. As teorias a serem abordadas propõem uma visão diferenciada da função estatal e de sua forma de ação e relacionamento com a sociedade. Seja pela garantia de uma maior participação da sociedade, pela inclusão da mesma nos processos de deliberação pública, pela garantia de vocalização aos diversos grupos sociais, seja pelo desenvolvimento das chamadas virtudes cívicas. Por esses e outros motivos, essas teorias apresentam um grande potencial a ser explorado. Potencial esse relativo a dimensões inexploradas e/ou negligenciadas pelo modelo de sistema político-democrático consolidado e justificado no século XX.

Para uma melhor compreensão das possibilidades abertas por essas teorias, antes será tratado esse modelo de sistema político democrático, que se torna consensual em todas as nações democráticas do bloco ocidental. A explicitação das bases desse modelo permitirá conhecer suas potencialidades e limitações, evidenciando uma série de premissas enraizadas na dinâmica do sistema político e na própria cultura política.

4.1 O modelo hegemônico de democracia

A forma de democracia que se tornou referência para os países capitalistas desenvolvidos a partir de meados do século XX baseava-se em concepções ditas “descritivas” dos sistemas políticos. Segundo essas, as teorias políticas clássicas seriam demasiadamente normativas e carregadas de valor, ao passo que essa nova teoria política era científica e empírica, firmemente assentada nos *factos* da vida política. Miguel ressalta as bases desse modelo de democracia:

[...] a realização do projeto democrático passa sobretudo pela vigência de um conjunto de liberdades cidadãs, competição eleitoral livre e multiplicidade de grupos de pressão, que se envolvem em coalizões e barganhas, cada qual tentando promover seus interesses. A idéia de “governo do povo” é esvaziada na medida em que aos cidadãos comuns cabe, sobretudo, formar o governo, mas não governar (MIGUEL, 2005, p.7).

Schumpeter (1961, p.321), primeiro teórico a propor a democracia como método, salienta que “[...] o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor.” Assim, a escolha dos representantes seria realizada pela agregação das preferências individuais do eleitorado. Os escolhidos exerceriam o papel de líderes, atuando para a consecução dos objetivos da nação. Aqueles bem sucedidos em seus feitos seriam recompensados com a reeleição enquanto os mal sucedidos perderiam seus cargos. Através da definição de regras adequadas, como o peso igual dos votos e o sufrágio universal, se chegaria a um processo de escolha ótimo.

O processo de transição e consolidação dessa forma de pensar a democracia, segundo Santos e Avritzer (2003, p.45), “[...] é uma via que leva do pluralismo valorativo à redução da soberania e, em seguida à passagem de uma discussão ampla sobre as regras do jogo democrático à identificação da democracia com as regras do processo eleitoral.” Ou seja, os teóricos da democracia do século XX, pelo menos até 1970, concentram-se em enfatizar a importância da limitação da soberania popular, por meio de restrição da participação do conjunto da cidadania ao processo decisório. Isso porque, o outro grande objeto de preocupação dos mesmos é com a *estabilidade* do sistema jurídico, que poderia ser posta em xeque com a ampliação da participação popular⁸.

Essa concepção de democracia pode ser caracterizada pela resposta dada a três questões: “[...] a da relação entre procedimento e forma; a do papel da burocracia na vida democrática; e a da inevitabilidade da representação nas democracias de larga escala” (Santos e Avritzer, 2003, p.44).

⁸ Seria o caso de autores como Schumpeter, *Capitalismo, socialismo e democracia* (1943), já citado, Sartori, *Teoria democrática* (1962), DAHL. *Prefácio à teoria democrática* (1956) e *Hierarquia, democracia e negociação em política e economia* (1956), entre outros.

A primeira questão remete à discussão dos próprios propósitos da democracia. Para a visão liberal hegemônica, os indivíduos não possuem opiniões e posicionamentos bem definidos sobre todas as questões de suas vidas, diferente do que propõe uma noção clássica de democracia. A definição de uma vontade geral ou um ideal unitário, guia das ações do Estado, seria utópica, já que os indivíduos não poderiam, e nem desejariam, participar e interferir dos assuntos políticos. Desse modo, o arranjo institucional seria mais importante do que a preocupação com valores e com o bem comum, já que esses, quando não utilizados para a alienação e cooptação dos cidadãos, seriam subjetivos e difíceis de definir.

O segundo ponto trata da proeminência de uma burocracia especializada para a implementação de políticas públicas. O aumento da complexidade do mundo e a especialização do conhecimento aumentaram o custo de oportunidade para que o cidadão comum compreendesse o funcionamento do Estado e cada uma de suas diversas áreas de atuação. O desenvolvimento do Estado de Bem-estar Social, com o conseqüente alargamento das funções e tamanho do Estado, também reforçou a necessidade de um corpo especializado, pronto para suprir a crescente demanda por serviços públicos. Assim, nesse contexto de atuação cada vez mais técnico, a emergência de uma burocracia centralizadora e central para o sistema político ter-se-ia tornado inevitável.

Finalmente, a terceira discussão trata da exigência da representação em sociedades de massa. Segundo Dahl (2005), defensor enfático da representação, apesar de os cidadãos serem apáticos em relação à maioria das questões, em algumas específicas, que os afetam diretamente, eles seriam interessados. Desse modo, o melhor modelo de democracia seria aquele no qual a capacidade de influência fosse dividida entre o maior número de minorias. Os indivíduos, então, buscariam ter suas preferências garantidas autorizando um representante com idéias consonantes com seus interesses. Os representantes reproduziriam as vontades de seu eleitorado, sendo que, a partir do choque das diferentes posições, as tendências dominantes na sociedade teriam expressão.

No entanto, a partir das bases desse modelo hegemônico de democracia, dois grandes problemas podem ser evidenciados: “a questão de saber se as eleições esgotam os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos e a questão de saber se os procedimentos de representação esgotam a questão da representação da diferença” (Santos e Avritzer, 2003, p.46). Assim, considerando esses pontos problemáticos e as características desse modelo

amplamente difundido, irá se introduzir algumas teorias que apresentam interpretações e propostas alternativas referentes ao relacionamento entre Estado e sociedade.

4.2 Republicanismo

O Republicanismo não pode ser tratado como uma corrente única e uniforme. A idéia da *República* pode ser tratada de forma explícita, como nas específicas formas de governo propostas por Aristóteles e Maquiavel, mas também pode ser resgatada na expressão de um ideário representado pela *vida ativa* na cidade, reduto de desenvolvimento das virtudes cívicas. Apesar da abrangência do tema, alguns pontos fundamentais são recorrentes e basilares. Esses, além de propiciarem uma visão geral do republicanismo, suscitam uma série de questões atinentes ao espaço público, relevantes para o projeto em questão.

Para o republicanismo, o lugar de expressão das capacidades humanas e de seu real desenvolvimento é a *cidade*. Apenas através da interação dos indivíduos e do conflito de interesses movido pela participação pode-se assumir o papel de cidadão. A participação na cena pública permite o envolvimento dos indivíduos tanto na criação das leis quanto em seu controle. Cidadãos ativos possuem o poder de escolher e decidir sobre os assuntos de interesse geral, impedindo a apropriação desse por grupos preocupados em satisfazer seus interesses particulares. A adoção desse posicionamento sobre o papel dos indivíduos no sistema político nos remete ao conceito de liberdade positiva, cunhado por Berlin (2002). A liberdade positiva consiste na necessidade da participação ativa dos indivíduos na definição das leis às quais os mesmos serão submetidos. Assim, só se é constrangido pelas leis votadas e deliberadas por si próprio. A retomada dessa concepção pelo republicanismo representa ponto deveras relevante, como incita Bignotto:

“o retorno ao humanismo cívico nos ajuda a recolocar o problema da liberdade, enquanto capacidade e possibilidade de se agir na cidade, num contexto em que a concepção liberal da liberdade negativa pretende ter triunfado pelos méritos que lhe foram conferidos pelo desenvolvimento histórico do capitalismo.” (BIGNOTTO: 2004, p.22)

O republicanismo pretende, portanto, trazer de volta o *cidadão* para o centro da discussão, em detrimento da visão contemplativa e focada somente na defesa dos direitos de

individuos, consonante com a ampla difusão do conceito liberal-hegemônico de liberdade negativa⁹.

4.3 Teoria da participação política

O tema da participação política tem sido explorado no Brasil de forma bastante conflituosa e tensa. Apesar da necessidade de uma gestão mais próxima do cidadão, há uma grande insegurança e dificuldade do aparato estatal em partilhar seu poder de decisão e possibilitar uma maior interferência dos cidadãos na feitura das políticas públicas. Por parte da sociedade civil, cresce a busca por formas de participação junto ao Estado, visto que os representantes eleitos falham em exercer seu papel de mediação, pautando suas atuações por critérios clientelistas ou por relações de favor. Além disso, a própria burocracia também atua, muitas vezes, de forma “clientelista” ou então segundo critérios excessivamente formalistas ou legalistas¹⁰.

O texto clássico de Carole Pateman (1992), que retoma, na década de 1970, a discussão acerca da participação, após um longo período de ausência desse debate na teoria política, aponta que uma democracia participativa é fundamental para o funcionamento ideal das instituições políticas. O envolvimento dos cidadãos na esfera pública apenas esporadicamente, quando se faz necessário o voto, não permite o aprendizado democrático,

⁹ A origem do conceito de liberdade negativa retoma a Hobbes e Locke, dois principais teóricos modernos que cunharão uma concepção política e social, própria do liberalismo clássico, segundo a qual o fulcro da via social é o indivíduo singular, que nada deve à sociedade porque deve tudo ao fato de que é proprietário de sua própria pessoa, com as suas capacidades próprias. Concepção que vincula, de forma indissolúvel, a liberdade à propriedade e faz da sociedade política um expediente para garantir a existência e o funcionamento da sociedade dos proprietários (Ver, nesse sentido, C. B. Macpherson. *The political theory of possessive individualism. Hobbes to Locke*. Oxford, Clarendon Press, 1962). Para um desenvolvimento contemporâneo dessa concepção de liberdade, ver F. Hayek. *The constitution of liberty*. University of Chicago Press, 1960, para quem liberdade significa não-interferência sobre os direitos de propriedades adquiridos por meio de uma cadeia de transações de mercado voluntárias e não-fraudulentas. Por fim, é importante notar que é sobre esse conceito negativo de liberdade que se fundamenta o modelo agregativo de democracia.

¹⁰ Ver, nesse sentido, Przeworski (2005), que apresenta, ao final, um diagnóstico bastante apurado e pouco otimista acerca do circuito representado-representante-burocracia, relativo à possibilidade e condições de *accountability* dos dois últimos.

essencial para o alcance de decisões acertadas e para o controle e promoção da responsabilidade dos representantes. A atuação conjunta dos cidadãos na tomada de decisões permite uma melhor aceitação das decisões tomadas em conjunto, bem como estimula o sentimento de pertencimento dos participantes diante da comunidade.

Assim, um ponto essencial ressaltado por essa vertente é a função pedagógica desempenhada pela participação, questão amplamente levantada por Rousseau, em *O Contrato Social* (ROUSSEAU *apud* PATEMAN, 1992). Uma vida política ativa permite a formação de melhores cidadãos tanto na esfera pública quanto na privada. A partir de processos participativos, também chamados de “autogoverno” em um filósofo como John Stuart Mill, *On Representative Government* (MILL *apud* PATEMAN, 1992), aprende-se não só a transcender as vontades individuais, privadas, em favor do interesse comum, mas também a conhecer seus limites, direitos e oportunidades.

Para essa concepção política, liberdade não se limita a uma definição negativa, como mera ausência de coerção; diversamente, um cidadão livre é aquele que pode participar das decisões que afetam suas condições de vida. Esse cidadão tem noção de seu poder e responsabilidade diante das leis que aprova e obedecerá. Além disso, o próprio processo participativo possibilita o desenvolvimento das qualidades que o mesmo necessita para funcionar adequadamente. Essas qualidades se expressam tanto no aspecto psicológico, permitindo que os cidadãos construam um melhor discernimento entre o público e o privado, quanto no de aquisição de prática de uso dos procedimentos democráticos. Tal auto-sustentabilidade do sistema permite que as próprias condições necessárias a cada participante para alcançar um nível de atuação desejado sejam promovidas pela própria prática.

Nesse sentido, a estabilidade de um regime não dependeria apenas da existência de certas instituições consideradas elementares a um sistema democrático, mas, ao contrário, essas somente poderiam se manter a partir da existência de tais processos. John Stuart Mill, nesse sentido, reinterpreta a dimensão educativa, de Rousseau, da democracia participativa: segundo ele, ela é necessária à sustentação de governos em sociedades de larga escala. Para ele, de nada serve o sufrágio universal e a participação no governo nacional se o indivíduo não for preparado no nível local, onde ele aprende a se autogovernar. (PATEMAN,1992)

A participação promoveria a auto-sustentação do sistema político: não seria necessário que os cidadãos tivessem um grau de racionalidade extremamente abstrato, como sugerido por Schumpeter; para o filósofo, quando o indivíduo toma parte nos assuntos públicos, ele é “forçado” a ampliar seus horizontes e levar em consideração o interesse público, a aplicar princípios e máximas que têm como razão o bem comum.

Ao fazer isso, Mill propõe um critério para julgar as instituições políticas: o grau em que elas promovem o avanço geral da comunidade, em educação, virtude, atividade prática e eficiência. Esse seria o objetivo maior do governo, aquele que Mill considera o governo popular e democrático, “idealmente o melhor Estado”. Em um Estado meramente “empresarial”, as capacidades morais dos seres humanos estariam atrofiadas, seus sentimentos tacanhos e diminutos (MILL *apud* PATEMAN, 1992, p.44).

4.4 Teoria deliberativa¹¹

A teoria deliberativa ressalta os planos da justificação e legitimação das decisões políticas. A grande virtude dos modelos democrático-deliberativos estaria no fato de que a discussão em arenas públicas permite a acessibilidade no tratamento de um tema e a troca de informações atinentes a ele. Um tema tratado abertamente possibilita a seus debatedores justificarem seus posicionamentos e, pelo conflito institucionalizado, construir uma decisão que contemple a todos.

Nesse sentido, Gutmann e Thompson, ao tratarem das bases de uma democracia deliberativa, enfatizam:

¹¹ Reconhece-se uma ampla gama de teorias que se colocam circunscritas à vertente da democracia deliberativa, bastante divergentes entre si. Basta citar, por exemplo, a posição bastante radical de Habermas com relação à funcionalidade do procedimento deliberativo face a Administração Pública que, para ele, devem manter-se claramente apartados. Já para um autor como Cohen, instituições que incorporem processos democráticos de deliberação devem ser impulsionadas pela Administração Pública. De todo modo, para os fins específicos deste trabalho, busca-se apenas ressaltar a contribuição desse modelo para uma Gestão Pública mais democrática.

“[...] podemos definir a democracia deliberativa como uma forma de governo na qual cidadãos livres e iguais (e seus representantes) justificam suas decisões, em um processo no qual apresentam uns aos outros motivos que são mutuamente aceitos e geralmente acessíveis, com o objetivo de atingir decisões que vinculem todos os cidadãos, mas que possibilitam uma discussão futura.” (GUTTMAN; THOMPSON, 2007, p.23)

A teoria deliberativa postula, assim, que a própria decisão realizada em um processo deliberativo pode ser revista, caso seja do interesse dos participantes, após determinado período de tempo. Essa alternativa deve ser sempre possível, pois o entendimento humano sobre certo tema é limitado e mutável. Além disso, na maioria das vezes, as decisões políticas não são unânimes, mantendo-se algum grau de discordância. Essa dinamicidade possibilita ao processo deliberativo corrigir possíveis erros frutos de uma decisão equivocada. Tal possibilidade de revisão das decisões torna-se ainda mais justificável ao considerarmos que uma teoria fundamentada pela troca de argumentos e discussão entre os cidadãos não poderia ser teoricamente rígida, afinal cabe aos mesmos definirem, justificadamente, as melhores formas de seu funcionamento.

Em relação ao modelo de democracia agregativo supracitado, o modelo deliberativo apresenta tanto vantagens quanto desvantagens. De fato, o primeiro possui maior facilidade em obter decisões definitivas, principalmente diante de temas controversos, pois utiliza procedimentos como o voto e a regra da maioria, diferente do outro que busca o máximo de acordo possível utilizando princípios substantivos. No entanto, uma maior rapidez e rigidez procedimental podem levar à perpetuação de diferenças de poder presentes na sociedade, pois impossibilitam qualquer discussão a respeito dos procedimentos utilizados e das decisões auferidas. Cabe lembrar, entretanto, que o próprio modelo deliberativo pode recorrer à regra da maioria quando certas discordâncias não são conciliáveis e alguma decisão precisa ser tomada. Guttman e Thompson ressaltam as vantagens da deliberação frente às discordâncias possíveis:

Em face da discordância, a democracia deliberativa diz aos cidadãos e seus representantes para continuarem a raciocinarem juntos. Se a discordância é solucionável em termos recíprocos, é mais provável que a deliberação resulte em acordo do que a agregação. Se não é tão solucionável, é mais provável que a deliberação produza um acordo justificável no futuro e promova o respeito mútuo quando o acordo não for possível, do que a agregação (GUTTMAN; THOMPSON: 2007, p.36)

Isso posto, nota-se que nem sempre o processo deliberativo leva a uma total concordância entre os participantes; na verdade, na maioria das vezes as discordâncias permanecem. No entanto, mesmo nessas situações, a deliberação permite que os participantes reconheçam o mérito das opiniões contrárias, ao invés de debilitá-las por falsos motivos aparentes.

A inclusão da deliberação no processo democrático proporciona novas formas para lidarmos com obstáculos que influenciam a gestão pública moderna. A escassez de recursos e as diversas demandas exigidas ao Estado limitam as possibilidades e a qualidade da intervenção do mesmo. A definição do destino dos recursos é melhor realizada quando todos os envolvidos podem discutir e influenciar as decisões que os afetam. Ao conhecer os atores envolvidos em uma questão específica, suas opiniões e justificativas, o cidadão e o próprio *policy maker* tornam-se mais aptos a desmitificar posições assumidas, a respeitar as diferenças existentes entre os grupos sociais e a prestar maior atenção para com uma realidade desconhecida. Uma opinião ou sugestão que passa pelo crivo dos concidadãos possui bases mais sólidas e legítimas para sua implementação.

4.5 Teoria da diferença ou das perspectivas sociais

A busca de parâmetros que nos guie ao denominado “interesse comum” e, assim, de uma gestão pública mais próxima e condizente com os anseios da população atravessa os caminhos da participação e da deliberação supracitados. No entanto, a teoria da diferença alerta para os riscos de uma possível supremacia do interesse da maioria e demonstra que o alcance do interesse comum está não na uniformização, mas sim na convivência entre posições sociais diferentes.

Os teóricos do interesse comum acreditam que a polarização em grupos sociais tende a obscurecer o debate democrático em prol de interesses particularistas, restritos às motivações do grupo ao qual pertencem. O alcance do interesse comum envolveria buscar as semelhanças e a unidade entre os membros de um sistema político. Desse modo, reavivar as diferenças, sustentá-las, seguiria um caminho contrário. Uma democracia efetiva envolveria transcender a

noção privada individual, suas afeições e associações, em direção a uma responsabilidade e compromisso comunitários. Uma política baseada na diferença, então, seria apenas mais uma desculpa para privilegiar grupos específicos em detrimento de toda a sociedade. No entanto, para Young (2000) a obstinação na busca desse interesse universal tenderia a promover os interesses dominantes e majoritários, relegando a segundo plano as preferências de grupos minoritários ou considerados muitas vezes como “desviantes”, como as mulheres, indígenas, negros ou homossexuais.

Young (2000) sugere que o tratamento da literatura¹² com relação aos grupos sociais tem sido incompleto. Ao invés de adotar uma lógica substancial, como têm usado as teorias do interesse público, Young propõe uma lógica focada nas relações sociais. Uma lógica substancial considera que um grupo social possui certas características essenciais partilhadas por todos os indivíduos que o compõe, seguindo uma noção de identidade. Logo, um grupo de negros dividiria as mesmas crenças, origens, língua ou celebraria as mesmas festividades. Caso essa realidade descrita tratasse de forma fidedigna o que se denomina “política de diferença”, delimitando grupos fechados com fronteiras bem definidas, seus críticos estariam corretos em argumentar a propensão ao conflito e ao particularismo que tal divisão enseja. No entanto, propõe-se uma abordagem diversa.

Diferente do supracitado, as pessoas não costumam considerar a participação em certo grupo como determinante de sua identidade. Muitas pessoas participam de diversos grupos, pois possuem variados interesses e valores, fugindo de uma uniformização identitária de grupo. Logo, pensar em uma identidade oriunda de um grupo social com tal nível de significância não só entra em conflito com a multiplicidade de grupos que um indivíduo integra, mas também desconsidera a complexidade do ser humano.

Isso posto, percebe-se que uma lógica relacional é mais adequada na análise de uma política da diferença. Segundo essa, o que forma um grupo são as *relações que os indivíduos integrantes mantêm entre si*. Mais do que atributos essenciais, eles partilham *posicionamentos sociais comuns* que fomentam a conexão entre eles, mesmo que discordem sobre outros pontos de suas vidas. A diferenciação intergrupala ocorre não só pelos relacionamentos

¹² A autora refere-se à literatura que trata do tema conhecido como “política identitária”.

firmados dentro do grupo, mas pela visão que um grupo possui de outro. Uma melhor compreensão desses grupos formados por relações de agregação é possível com a introdução do conceito de estrutura social.

A estrutura social é formada pelos constrangimentos e oportunidades que envolvem a vida dos indivíduos. O relacionamento entre grupos permite a criação de uma série de normas e percepções que influenciam e limitam a vida dos integrantes de cada grupo. Considerando as mulheres, por exemplo, existe um padrão esperado de conduta para as mesmas, padrão esse que envolve um papel a ser desempenhado na estrutura familiar ou nos meios de produção. Qualquer ação desviante, isto é, qualquer ação que fuja desse padrão pré-estabelecido, enfrentará dificuldades para sua manutenção. Logo, tal sistema fornece condições de existência mais razoáveis para uns enquanto as dificulta para outros.

Assim, grupos sociais fundados pelas relações também podem ser compreendidos como *grupos estruturais*. Assim, alguns grupos precisam enfrentar maiores barreiras para alcançarem patamares e condições de vida equivalentes a de outros membros não-limitados estruturalmente – por exemplo, os negros enfrentam barreiras sócio-estruturais importantes, que os impedem de alcançar um mesmo nível de mobilidade social que os brancos, em uma sociedade racista. Esses indivíduos, ao compartilharem afinidades e se conformarem, na arena política, enquanto *grupos*, o fazem essencialmente pela busca de justiça social, para usufruírem dos mesmos direitos e vantagens concedidos ao restante dos membros da sociedade.

A institucionalização de uma democracia deliberativa, corrente mais ampla dentro da qual a autora se insere, parte da idéia de que esses grupos, quando inclusos e garantidos a eles poder de voz, possuem um grande potencial qualificador para a democracia, isso não só porque pressupõe a participação de um número maior de pessoas, mas também pela introdução de perspectivas diferentes nas arenas de discussão. Cada grupo possui uma perspectiva única de sua posição no meio social, e da posição dos outros grupos, de como um interfere o outro e, em linhas gerais, do funcionamento do mundo. Logo, a participação de diferentes grupos estruturais nas arenas de discussão, desde que em condições de igualdade para com os outros participantes – e dito isso se propõe tratamentos na sua diferença –, propicia a consecução de um “interesse comum” no mínimo mais justo. A diferença, quando

tratada em ambientes institucionalizados propícios ao conflito não só de opiniões, mas também de perspectivas sociais, permite a mudança do comportamento dos cidadãos para o desenvolvimento de uma sociedade mais consciente, igualitária, justa e atenta para as diferenças *legítimas* existentes entre as pessoas.

A partir do modelo de democracia pluralista-liberal, imposto como o único modelo *possível* de democracia a partir de meados do século XX, este capítulo buscou apresentar diferentes argumentos advindos da filosofia política que tratam de uma relação mais próxima e mais inclusiva da sociedade nos processos político-decisórios. Essas teorias ressaltam as potencialidades latentes no envolvimento dos cidadãos na feitura das políticas públicas, diferente da concepção dominante, que prega a apatia dos atores sociais e as vantagens da política feita por políticos e burocratas insulados.

Diante das limitações de uma compreensão da democracia como mero método de formação de governos, de uma burocracia altamente especializada e fechada em si mesma e do mecanismo representativo como momento único de participação política, apresentaram-se as vertentes do republicanismo, da participação, da deliberação e da diferença.

O Republicanismo traz à tona a discussão sobre os valores cívicos, sobre a importância de se fazer parte da comunidade e de ser um cidadão ativo na mesma. O resgate desses valores recoloca o cidadão no centro da discussão e enfatiza a noção de liberdade positiva, que afirma que cabe a cada um a responsabilidade de participar e controlar o processo de discussão e decisão das políticas. Nesse sentido, somente é livre aquele que participou do processo de discussão de uma decisão que afetará o curso de sua vida.

A teoria da participação visou evidenciar a importância de cidadãos ativos na esfera pública para o desenvolvimento de instituições representativas consonantes com os interesses da sociedade. A função pedagógica da participação e o aprendizado social conquistado figuraram como importantes ganhos de uma vida ativa.

A teoria da deliberação ressaltou a importância da justificação dos atos e decisões políticas, e isso se aplica especialmente a um contexto de crise econômica, de escassez de recursos. Através da discussão entre os atores interessados, pode-se chegar a melhores

decisões e alocar os recursos de forma a partir de um maior consenso e acarretando maior eficácia. A deliberação permite a atenção aos pontos de vista diversos, bem como a revisão de opiniões (principalmente de *experts*) até então interpretadas como as únicas viáveis e corretas.

A teoria da diferença demonstrou que a noção de interesse público transcende a concepção de vontade geral expressa em termos de vontade da maioria. Ao considerar-se a existência de grupos sociais com oportunidades desiguais frente ao resto da sociedade, torna-se imprescindível a promoção especial de certas perspectivas sociais nas arenas de discussão. A visão de cada uma delas propicia um olhar único dos problemas do mundo, refletindo em soluções únicas oriundas do convívio entre diferentes.

Através do resgate das características principais das teorias abordadas, torna-se clara a urgência da revisão do padrão de relacionamento entre Estado e sociedade. Cabe ao Estado tomar a frente dessas iniciativas e em colaboração com os diversos atores sociais fomentar oportunidades de abertura para a participação, deliberação, inclusão dos diversos grupos no processo político e para o aprendizado cívico. O contexto hodierno exige um Estado efetivo em seus atos e para isso imprescindível a presença da sociedade na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. As teorias tratadas evidenciam os ganhos dessa inclusão.

Desse modo, a análise a seguir visa encontrar, entre as ações realizadas pela reforma gerencial mineira, a existência ou não de um direcionamento estatal para a melhoria do relacionamento entre Estado e sociedade. Minas Gerais tem se mostrado afeto as teoria abordadas? Há ações que procuram fomentar a participação, a deliberação, o aprendizado social através da diferença e de uma vida ativa na *cidade*? Enfim, busca-se enxergar o quão a gestão pública mineira tem se empenhado para ser mais democrática.

5 ANÁLISE DO PLANO PLURIANUAL DE AÇÃO GOVERNAMENTAL 2008-2011

O Plano Plurianual de Ação Governamental é um instrumento de planejamento de médio prazo que contempla os programas e ações estratégicos que conjuntamente irão permitir ao governo mineiro alcançar os objetivos previamente definidos no PMDI 2007-2023. O PPAG contempla as “diretrizes, objetivos, indicadores, programas, ações e metas da Administração Pública Estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas a programas de duração continuada” (MINAS GERAIS, 2008, p.11). A partir do mesmo são elaborados os outros documentos de planejamento e orçamento, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, responsáveis pela vinculação dos recursos do estado a ações pontuais, conectadas com o planejamento estratégico.

A escolha do PPAG 2008-2011 foi realizada tendo em vista a atualidade do documento e o maior tempo de maturação das ações implementadas pela reforma gerencial mineira. O maior tempo de consolidação dessas medidas permite uma melhor avaliação do modelo de gestão constituído após as mudanças realizadas e perceber o caminho traçado a partir da reforma. Cabe lembrar que o choque de gestão de segunda geração iniciou-se em 2007, possuindo como ênfase a promoção de resultados, da transparência e do controle.

Ainda sobre o PPAG 2008-2011, delimita-se a presente análise a área de resultados “Qualidade e Inovação em Gestão Pública”, pois a mesma contempla os projetos e programas direcionados para o desenvolvimento e aprimoramento da gestão pública. Tem-se como objetivo identificar, tendo por base esse plano de ação e suas diretrizes enunciadas, o que o governo entende por “aprimoramento da gestão pública”; se o que o estado mineiro objetiva é proporcionar uma maior abertura à sociedade, possibilitando-a demonstrar seus anseios, discutir, participar e conhecer as ações do estado a fim de controlá-las.

O PPAG 2008-2011 apresenta-se como um instrumento adequado para tal análise, porque contempla as ações estatais mais expressivas, principalmente ao considerarmos o investimento e a duração das mesmas, permitindo verificar qual a direção desejada pelo governo mineiro. Além disso, complementando as informações encontradas no PPAG 2008-

2011, foram utilizados os sítios governamentais das Secretarias de Estado. Essa opção foi adotada a fim de alcançar uma maior qualidade e profundidade na análise pretendida.

5. 1 Área de resultados “Qualidade e Inovação em Gestão Pública”

O PMDI 2007-2023 definiu oito objetivos estratégicos e quatro resultados finalísticos para a área de resultados “Qualidade e Inovação em Gestão Pública”. Para uma melhor análise e compreensão da mesma, dividiu-se os programas, objetivos e resultados constantes do documento em dois grandes grupos. Apesar de esses grupos estarem intimamente relacionados, a divisão foi feita a fim de proporcionar uma melhor discussão dos temas que os mesmos tratam.

Cabe ainda ressaltar que a área de resultados escolhida possui quatro projetos estruturadores. Os projetos estruturadores são políticas públicas estratégicas do governo mineiro, vinculadas às 13 áreas de resultados. Por isso, eles possuem prioridade de execução e de aporte de recursos; existem atualmente 57 projetos dessa modalidade.

5.1.1 1º. Grupo: Transparência e Controle social

O primeiro grupo concentra as políticas públicas encontradas no PPAG 2008-2011, as quais se identificou como direcionadas à publicidade das ações públicas e à abertura de canais de comunicação entre o Estado e a sociedade. Nesse contexto, delimitam-se os seguintes objetivos estratégicos:

- “Ampliar a transparência e o controle social das ações de governo, implementando a governança social;
- Incorporar inovações e disseminar boas práticas de gestão nas instituições públicas;

- Aumentar a utilização do governo eletrônico, dando ênfase à prestação de serviços ao público;
- Efetivar política de prestação de contas à sociedade, tornando o orçamento público e sua execução acessíveis à população;
- Manter o compromisso com o equilíbrio fiscal, aprimorando a prevenção e a mitigação de riscos de gestão” (MINAS GERAIS,2008, p.285)

E os seguintes resultados finalísticos:

- “Número de serviços públicos disponibilizados via internet;
- Aumentar a percepção da população quanto à confiança nas instituições públicas e qualidade dos serviços prestados (grau de qualidade de serviços/confiança nas instituições públicas)” (MINAS GERAIS,2008, p.285)

5.1.1.1 Governança Social

O primeiro ponto a ser tratado diz respeito ao conceito de governança social. Os documentos de planejamento, PMDI 2007-2023 e PPAG 2008-2011, não possuem nenhum esclarecimento sobre em que consiste o termo “governança social”, apesar de trazê-lo em seus conteúdos.

Carneiro (2000) enfatiza que o termo governança nos remete à capacidade de gestão de um estado. Nessa perspectiva, a profissionalização da burocracia, métodos gerenciais e o controle do desempenho apresentam-se como peças fundamentais para o desenvolvimento da governança. A importância dessas características será retomada mais adiante na análise do próximo grupo. No entanto, ao tratar-se da governança social torna-se imprescindível considerar um segundo aspecto: a noção de *accountability* societal. A governança social emerge da necessidade de controle por parte da sociedade que transcenda as formas de *accountability* vertical e horizontal. Seguindo O’Donnell (1998), a *accountability* vertical seria advinda da liberdade de eleger qualquer candidato, da possibilidade de controlá-lo e de reivindicar contra possíveis atos ilícitos das autoridades públicas. Já a *accountability*

horizontal estaria ligada ao controle de freios e contra-pesos que cada um dos poderes autônomos exercem sobre os outros. Devido à insuficiência desses mecanismos de propiciarem um controle efetivo das ações públicas, faz-se fundamental uma maior ingerência da sociedade na esfera pública, como problematizado nas diversas correntes contemporâneas da filosofia política. Carneiro ressalta essa importância:

A efetividade da *accountability* societal [...] requer uma sociedade civil organizada e capaz de exercer influência sobre o sistema político e sobre as burocracias públicas, demandando e viabilizando a dimensão associativa da cidadania e da democracia participativa. O que está no centro da concepção de *accountability* é a questão da republicanização do espaço da política, a efetivação das diretrizes democráticas de soberania popular e controle da ação governamental. Essas diretrizes não fazem sentido se prescindirmos de uma noção ampliada de *accountability*, centrada na participação popular nos processos de deliberação pública, para além de uma perspectiva horizontal ou vertical (CARNEIRO, 2000, p.14).

Feitos tais esclarecimentos, identificar-se-á como o estado de Minas Gerais tem se posicionado frente à promoção da governança social e, finalmente, a uma gestão pública mais democrática.

5.1.1.1.1 Governo Eletrônico

O governo eletrônico caracteriza-se pela abertura de novos canais de comunicação entre Estado e sociedade pelo uso das tecnologias de informação e comunicação, especialmente a Internet. Informações a respeito do Estado e de suas políticas podem ser veiculadas eletronicamente possibilitando o acesso aos cidadãos, empresas e até ao próprio governo. Trata-se de uma nova oportunidade para a expressão da criatividade estatal na promoção de serviços, publicização de suas atividades e de estímulo ao controle de suas ações. Laia (2006) cita diversas inovações na área, implementadas a partir da reforma gerencial mineira: reestruturação do Portal Minas, adequando-o para o atendimento de cada um de seus públicos-alvo; unificação das bases de dados do Portal com o LIG-Minas, serviço de atendimento telefônico gratuito, buscando atender a todo o estado; construção do portal de compras governamental, propiciando maior economicidade e transparência nas licitações; avaliações contínuas dos sítios governamentais quanto a qualidade das informações prestadas e o atendimento ao cidadão; dentre outros.

O uso do governo eletrônico possibilita, ademais, uma maior integração dos órgãos públicos e o aumento da qualidade dos serviços prestados, devido à rapidez do fluxo de informações e pela divulgação de boas práticas de gestão. O destaque de tal área, no governo mineiro, é ainda evidenciado pela presença de um projeto estruturador específico dessa temática e pela criação da Superintendência Central de Governança Eletrônica dentro da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

O PPAG 2008-2011 traz quatro programas que contemplam tal área: governo eletrônico (projeto estruturador), governança eletrônica, eficiência tecnológica e operacional e ordenamento territorial de Minas Gerais. Os dois primeiros têm em seu escopo a preocupação com o acesso da sociedade à esfera pública e a disponibilização de informações institucionais para os diferentes públicos. Já o programa Eficiência Tecnológica e Operacional lida com a modernização da infra-estrutura tecnológica, permitindo o fornecimento contínuo dos serviços dessa área. E finalmente, o programa Ordenamento Territorial de Minas Gerais, uma ação específica do Instituto de Geociências Aplicadas, tem como objetivo a digitalização e atualização de informações na área de geociências referentes a Minas Gerais.

O governo eletrônico mineiro, no que tange ao relacionamento com a sociedade, focaliza-se prioritariamente na prestação de serviços e informações, ações que não propõem diretamente a manutenção de um vínculo Estado-sociedade, a promoção da deliberação e do aprendizado político (ou, apenas, de maneira indireta). Essa ênfase fica ainda mais nítida ao notar-se que o resultado finalístico específico da área corresponde ao número de serviços públicos disponibilizados na Internet. Não há uma preocupação concreta em tentar medir as possibilidades abertas para o controle social com o uso das tecnologias de informação, questionando-se os reais propósitos do governo eletrônico mineiro. Além disso, cabe evidenciar que mesmo o controle social encontra limitações diante dos canais de comunicação oferecidos. Apenas através do acesso à Internet têm-se informações agrupadas por Secretaria ou área, permitindo aos usuários conhecer as ações do Estado, diferente do serviço de atendimento telefônico no qual o usuário precisa saber previamente sua demanda para realizar uma ligação.

A exclusão digital, principalmente considerando um país de desigualdade elevada, é um problema deveras significativo que precisa ser enfrentado e considerado na análise da

viabilidade de certas iniciativas. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2007 em Minas Gerais, apenas 26% da população possuíam microcomputador, sendo que desses apenas 19% possuíam acesso à Internet (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2007). Desse modo, a uma pequena parcela da população é garantido um maior conforto e acesso facilitado às informações, quando não a isenção de taxas, enquanto a grande maioria ainda necessita recorrer aos serviços presenciais, reproduzindo um padrão de exclusão presente na sociedade.

Apesar da relevância das iniciativas supracitadas, principalmente no que tange à prestação de contas e a uma abertura iniciada ao controle social, essas ainda estão distantes de configurarem-se como espaços de discussão continuada e de inclusão de proposições da sociedade nos moldes tratados pelas correntes já explicitadas.

5.1.1.1.2 Outros pontos relevantes

Antes de se concluir a análise de tal grupo, dois pontos merecem ser tratados. O primeiro diz respeito ao seguinte objetivo estratégico: “efetivar política de prestação de contas à sociedade, tornando o orçamento público e sua execução acessíveis à população”. No PPAG 2008-2011, não há nenhuma ação específica que vise sua consecução. O alcance desse objetivo está adstrito às ações de publicização realizadas através do governo eletrônico e ao atendimento pelos canais de comunicação definidos pelo Estado. Uma política pública direcionada para explicar e ensinar a sociedade sobre o funcionamento e a execução do orçamento público, que permita uma maior acessibilidade da população às ações do Estado, não foi encontrada.

Outro ponto relevante que merece ser destacado é o programa dos direitos do cidadão da Ouvidoria-Geral. O programa possibilita à sociedade civil se manifestar contra procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta do poder Executivo estadual, tendo as suas manifestações acompanhadas até a resposta final. Assim como o governo eletrônico, enfatiza-se a importância desse tipo de política para o aprimoramento da iniciativa pública. No entanto, também a mesma não

consiste em uma possibilidade de discussão aberta dos temas públicos, de proposição de ações, de embate de visões que seria próspero para o fomento do aprendizado social e do civismo e, finalmente, para uma maior efetividade das políticas públicas.

Ao se analisar o PPAG 2008-2011, no grupo transparência e controle social, percebe-se que não há uma preocupação no governo mineiro para a criação de novos espaços que combinem participação, deliberação, inclusão dos diversos grupos sociais e/ou a promoção de virtudes cívicas. Apesar das iniciativas encontradas, que buscam uma maior transparência e prestar contas a sociedade, essas ainda se apresentam demasiadamente tímidas. Mais um exemplo disso é o resultado finalístico – “aumentar a percepção da população quanto à confiança nas instituições públicas e qualidade dos serviços prestados” – que evidencia até onde o estado mineiro deseja os cidadãos próximos de suas ações. As iniciativas encontradas e analisadas não se inserem no contexto democrático mais amplo proposto pelo presente trabalho.

5.1.2 2º. Grupo: Modernização Institucional

O segundo grupo contempla os programas direcionados para a modernização do setor público, principalmente da sua gestão interna. A estruturação da Administração Pública mineira, o alinhamento estratégico para resultados e a profissionalização dos servidores são os principais aspectos contemplados nesse grupo. Assim, direcionados a esses propósitos, identifica-se no PPAG 2008-2011 os seguintes objetivos estratégicos:

- “Incorporar inovações e disseminar boas práticas de gestão nas instituições públicas;
 - Aprimorar a governança corporativa (empresas públicas, autarquias e fundações);
 - Aprofundar a profissionalização de servidores públicos;
 - Aumentar a presença do terceiro setor na prestação de serviços”;
- (MINAS GERAIS, 2008, p.285)

E os seguintes resultados finalísticos:

- “Número de cargos com processo de certificação ocupacional implementado;
- Grau de implementação da agenda setorial de choque de gestão;
- Aumentar o número de empresas estaduais estatais com governança corporativa implantada” (MINAS GERAIS, 2008, p.285).

5.1.2.1 Alinhamento Gerencial: Acordo de Resultados e Avaliação do Desempenho

A transposição do planejamento para a ação, a integração das políticas públicas do estado em torno dos objetivos definidos, é possibilitada pela adoção de duas ferramentas extremamente importantes na reforma gerencial mineira: o acordo de resultados e a avaliação de desempenho.

O acordo de resultados, segundo Duarte et al:

É o instrumento gerencial que busca o alinhamento das instituições, a partir da pactuação de resultados e concessão respectiva de autonomias para o alcance de objetivos organizacionais, em linha com os objetivos expressos na agenda de governo, com prioridade para aquelas com maior identidade com os projetos estruturadores (DUARTE et al, 2006, p.98).

O acordo permite ao núcleo estratégico, responsável pelas diretrizes do estado, pactuar resultados com as entidades executoras. Desse modo, possibilita a definição de metas de desempenho, o controle por resultados, incentiva a racionalização dos gastos, a melhoria da qualidade dos serviços prestados, entre outros.

Aliado ao acordo de resultados encontra-se a avaliação de desempenho, instrumento responsável por uma política inovadora na gestão de pessoas preocupada com o alinhamento da burocracia em torno dos objetivos estratégicos. Segundo Silva, Bernardi e Jorge:

A avaliação de desempenho é um instrumento que visa ao acompanhamento e à avaliação contínua do desempenho do servidor, tendo em vista as atribuições,

responsabilidades, atividades e tarefas a ele atribuídas, com finalidade de apurar a sua aptidão e capacidade para o desempenho das atribuições do cargo por ele ocupado (SILVA; BERNARDI ;JORGE, 2006, p.162).

No PPAG 2008-2011, identifica-se o programa Gestão Estratégica de Pessoas como o responsável pela implementação da gestão por desempenho. Já o projeto estruturador Choques Setoriais de Gestão apresenta-se como responsável pela pactuação dos acordos de resultados e dos termos de parceria, que serão tratados adiante. Além desses, encontram-se outros programas responsáveis por fornecer os insumos necessários para o funcionamento dos primeiros, como o programa de gestão tecnológica e o de produção, sistematização e disseminação de dados estatísticos. Percebe-se que o estado mineiro investe na construção de uma estrutura informacional para consolidar suas metas e indicadores. A Fundação João Pinheiro, instituição de pesquisa de Minas Gerais, apresenta-se como uma das organizações responsáveis pela coleta de dados e pelo desenvolvimento de pesquisas aplicadas na área de gestão pública.

Um grande esforço de estruturação e integração da Administração Pública mineira tem sido realizado pela reforma gerencial. A preocupação com o aumento da eficiência e o direcionamento para o alcance de resultados transparece nas iniciativas supracitadas. Valores como eficiência, eficácia e efetividade foram amplamente difundidos no corpo burocrático.

O conselho científico do CLAD (2000) ressalta as vantagens de uma gestão voltada ao alcance de resultados para uma maior abertura ao controle social. A avaliação do desempenho público torna-se mais fácil com a adoção de metas transparentes pelos entes governamentais e pela possível verificação de seu cumprimento pela sociedade. A prestação de contas oriunda do acompanhamento da implementação de cada política pública permite romper com a lógica auto-referenciada da burocracia.

Entretanto, apesar dos avanços na coordenação interna do estado, nesses instrumentos não se evidencia nenhuma ação expressiva direcionada para a integração da sociedade no desenvolvimento dos mesmos. A participação e a discussão com a sociedade não tem sido um objetivo presente ao se tratar da definição de metas e da orientação adotada para a prestação de serviços públicos.

5.1.2.2 A Inclusão do terceiro setor

O modelo de parceria com o terceiro setor se insere entre as iniciativas do estado para o alcance de uma maior flexibilidade e efetividade na prestação de serviços públicos. As organizações do terceiro setor, nesse contexto, apresentam-se como parceiros potenciais para a transferência de atividades do Estado, pois possuem capacitação específica em diversas áreas, além de inserção na sociedade.

A institucionalização do modelo foi concretizada pela Lei 14.870/2003 e pelo Decreto 43.749/2004. Essa legislação definiu as características do termo de parceria e as exigências necessárias para a assinatura deste, como a necessidade de qualificação das instituições em Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

O termo de parceria é o instrumento responsável pela estipulação das atividades a serem prestadas pela instituição parceira do Estado e pela definição dos recursos necessários para o alcance dos resultados estipulados previamente. Assim, a manutenção do vínculo entre Estado e OSCIP é condicionada ao desempenho desta diante dos objetivos delimitados.

A contratualização de resultados através do termo de parceria é uma iniciativa bastante inovadora e promissora. No entanto, cabe ao presente trabalho identificar as potencialidades desse modelo frente a uma maior abertura à sociedade. Segundo Dagnino (2002), o relacionamento entre as organizações não-governamentais e o Estado traz algumas controvérsias. A aproximação com o Estado, em alguns casos, pode levar a perda do vínculo com os movimentos sociais e a subordinação às organizações que as financiam. Para ONGs que priorizam seus projetos políticos qualquer envolvimento com o Estado é visto com cautela, ressaltando “[...] o risco da cooptação pelo Estado e da perda de autonomia, [...] a ausência de relações mais igualitárias e a subordinação aos propósitos e necessidades dos governos.” (DAGNINO, 2002, p.293).

Torres (2007), ao analisar a legislação mineira, destaca algumas brechas que permitem a ocorrência de desvios, patrimonialismo e problemas de desempenho. A discricionariedade na escolha das instituições parceiras, devido a não obrigatoriedade do processo seletivo, a

adoção de regimes próprios de compras pelas entidades parceiras e exceções que possibilitam a assinatura do termo de parceria com organizações com menos de dois anos de experiência são alguns pontos polêmicos. A ausência de critérios transparentes nas escolhas das entidades parceiras dificulta tanto o posicionamento da sociedade em relação à escolha quanto à confiança na boa fé do modelo. Independente de essas lacunas acarretarem em delitos ou não, a credibilidade das ações estatais fica abalada devido tanto à ausência de uma proteção legal maior quanto de mecanismos de controle externo e societários efetivos desse instrumento, que poderiam tornar o modelo mais seguro. Além disso, mesmo que funcionasse corretamente o instrumento do termo de parceria, esse não se trata de um mecanismo de promoção da democracia nos moldes das teorias tratadas. O Estado ainda concentra a formulação de diretrizes, sendo o único responsável pela aplicação do modelo.

5.1.2.3 A Profissionalização do Aparato Público

A profissionalização da burocracia mineira tem espaço significativo no PPAG 2008-2011. Em quatro programas existem ações direcionadas à formação e capacitação dos profissionais da área pública, sendo um desses focado especificamente nessas atividades: o projeto estruturador Ampliação da Profissionalização de Gestores Públicos.

A principal ação desse estruturador é o desenvolvimento profissional para gerentes. Através de uma parceria com a Fundação Dom Cabral, centro de desenvolvimento de executivos, empresários e empresas, o programa busca capacitar os gestores públicos, servidores efetivos ocupantes de cargos de direção, em quatro competências: liderança de equipes, orientação para resultados e visão sistêmica, capacidade inovadora e compartilhamento de inovações e de conhecimentos e gestão de pessoas.

Além disso, a Fundação João Pinheiro tem importante papel na capacitação dos profissionais do setor público nas áreas de planejamento, finanças e orçamento, segurança pública, políticas sociais, recursos humanos e gestão da informação. Finalmente, a Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, instituição de ensino estadual criada em 1992,

oferece cursos de graduação, especialização e mestrado em Administração Pública, além de diversas capacitações na área pública.

As diversas iniciativas de profissionalização dos servidores mostram um direcionamento claro do estado para a formação de um corpo técnico preparado para uma atuação eficiente e alinhada a resultados. A existência de cursos que buscam promover a discussão de temas atuais de gestão, como as noções de *accountability*, transparência, equidade, participação, entre outros, destaca o desenvolvimento da administração pública mineira nessa área.

5.1.2.4 Centro Administrativo

O projeto estruturador Centro Administrativo é um dos projetos mais expressivos do governo mineiro. O objetivo do projeto é centralizar os órgãos da Administração Direta e parte da Indireta em uma estrutura física única, projetada pelo arquiteto Oscar Niemeyer, permitindo o aumento da eficiência pela redução dos custos administrativos e pela melhor integração dos órgãos estatais.

Os recursos previstos para o projeto no PPAG 2008-2011 são de aproximadamente 438,5 milhões apenas para 2008, mais de 2 vezes o montante previsto para todos os projetos estruturadores da área de resultados Educação de Qualidade, e 87 vezes o previsto para os estruturadores da área de resultados Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce (MINAS GERAIS, 2008, p.15). Sem entrar no mérito da viabilidade do projeto ou não, questiona-se a ausência de uma maior discussão com a sociedade devido ao grande investimento alocado para a obra. Um maior debate acerca da centralização dos serviços ou sobre a localização da estrutura a ser construída poderiam ter sido fomentados. A adoção de uma medida tão significativa como esta, sem uma maior abertura para a sociedade discuti-la, reflete um posicionamento do estado mineiro negligente diante do objetivo de democratização das relações Estado-sociedade.

O grupo Modernização Institucional contemplou as ações que exerceram grandes transformações na administração pública mineira. A introdução de ferramentas como o acordo de resultados, a avaliação de desempenho e o termo de parceria, direcionou a gestão pública para resultados e, conjuntamente, para uma maior eficiência e qualidade no gasto. O estado se empenha para tornar as diretrizes planejadas realidade, utilizando para isso todo um aparato de instituições dirigidas para a produção de dados, além da capacitação e desenvolvimento dos profissionais do setor público.

No entanto, apesar da importância dessas modificações para um melhor desempenho estatal, elas não se preocupam prioritariamente com a inclusão da sociedade nos processos decisórios sobre os negócios públicos. Nenhuma ação foi encontrada com o intuito de permitir a interferência dos cidadãos, fomentar a deliberação, o convívio com a diferença e o aprendizado cívico. Inegáveis as possibilidades abertas para o controle social através da gestão por resultados, mas essas se apresentam ainda restritas e focadas na veiculação de documentos, como os acordos de resultados e termos de parceria, no sítio da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, não existindo nenhuma ação preocupada em fomentar o uso desses mecanismos para o controle social. Essa falta de preocupação mostra-se evidente ao se constatar que os documentos estão localizados no sítio da Secretaria na área “Governo” e não na área “Cidadão”. Esta, ao invés de conter esses instrumentos em voga no estado, concentra as informações sobre os concursos públicos, leilões e sobre a política de estágio da instituição.

Além disso, ações como a do projeto estruturador Centro Administrativo, que possuem grande expressão e impacto, ressaltam algumas contradições na gestão pública mineira. Enquanto se proclama as vantagens do planejamento e da gestão embasada por dados, o centro administrativo figura como uma decisão realizada no núcleo estratégico, insulado, distante da busca de um consenso com a sociedade. Demonstra, novamente, a exclusão dos atores sociais das decisões políticas importantes, que certamente afetarão as suas vidas.

6 CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou analisar o Plano Plurianual de Ação Governamental 2008-2011 através da área de resultados “Qualidade e Inovação em Gestão Pública” acerca da inclusão da sociedade nos processos políticos nos moldes das teorias da participação, das teorias da deliberação, das teorias da diferença e do republicanismo.

No presente capítulo, será promovido sucinto resgate das principais iniciativas do estado analisadas, com o intuito de indicar se essas configuram um real direcionamento da gestão pública mineira frente a uma maior abertura para a sociedade e, destarte, para uma gestão pública mais democrática.

Na análise realizada, separou-se as ações e diretrizes encontradas em dois grupos: “transparência e controle social” e “modernização institucional”.

No grupo “transparência e controle social”, o governo eletrônico foi o principal destaque. O estado tem avançado no uso de tecnologias da informação, com ênfase na Internet. O foco do governo eletrônico tem sido a prestação de serviços, buscando viabilizar o maior número deles pela Internet. Apesar de a governança social ser tratada como objetivo estratégico, as ações voltadas a ela se resumem à publicização de informações nos sítios das Secretarias e à abertura de canais para o recebimento de denúncias quanto à atuação de agentes estatais.

O governo eletrônico possibilita alguma participação, mas essa se apresenta restrita e limitada. Restrita devido aos entraves da exclusão digital e da dificuldade de acessibilidade das informações para o cidadão inexperiente quanto aos assuntos do Estado. Limitada, pois não permite um maior envolvimento dos cidadãos, seja na proposição de idéias seja na discussão dos temas públicos.

A promoção de uma participação ampliada, da deliberação dos assuntos considerados socialmente relevantes, da vocalização dos diferentes grupos sociais e do desenvolvimento de virtudes cívicas, não foi encontrada no grupo “transparência e controle social”.

Ressalta-se a importância de uma maior publicidade dos atos públicos e, assim, da veiculação eletrônica da prestação de contas. No entanto, essa deve vir acompanhada de meios para sua apreciação, não somente pela criação de centros de acesso a Internet ou de outras alternativas tecnológicas menos excludentes, mas também de espaços de conscientização da importância do controle social.

No grupo “modernização institucional”, foram concentradas as ferramentas típicas do Choque de Gestão. O acordo de resultados, a avaliação de desempenho e o termo de parceria mostraram-se instrumentos viabilizadores da estratégia do Estado, possibilitando a adoção do foco em resultados, a descentralização de atividades¹³ e o alinhamento do aparato estatal para a consecução dos objetivos traçados.

A gestão por resultados apresenta-se como *possível* aliado do controle social. Ao cidadão torna-se mais fácil conhecer as ações públicas e controlá-las a partir da definição de metas, indicadores e da verificação de seus alcances.

O termo de parceria vem sendo cada vez mais presente no estado mineiro. Essa ferramenta permite transferir ações do Estado para relevantes atores sociais que demonstrem capacidade e experiência para implementá-las. No entanto, o modelo de parceria mineiro apresenta lacunas legais, não introduzindo critérios para comprovar essas qualificações, que ademais dificultam a fiscalização do instrumento e que, portanto, deflagram suspeitas acerca dos reais motivos de adoção do modelo.

Pensando no desenvolvimento e no preparo da máquina pública para o atendimento dos interesses dos cidadãos, a profissionalização do serviço público tem sido realizada no governo mineiro. As iniciativas, que combinam Fundação Dom Cabral, Fundação João Pinheiro e Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, enfatizam uma formação ampla e consciente dos enormes obstáculos que tornam tarefa árdua o ofício dos *policy makers*.

¹³ Para Arretche, a descentralização pura e simples não promove necessariamente maior eficiência e democracia. Essa pode ocorrer, mas não é um resultado necessário e natural da descentralização. Para que isso ocorra, é necessário que os instrumentos de descentralização e/ou as instituições criadas para tanto recriem neles próprios os princípios democráticos. (ARRETCHE, 2006)

Finalmente, o centro administrativo, política audaciosa da gestão pública mineira, evidenciou o insulamento burocrático no momento em que se tomam decisões importantes e a ausência de uma preocupação a respeito das opiniões dos cidadãos e de seus interesses.

O grupo “modernização institucional”, assim como o primeiro, não apresentou ações direcionadas à inclusão da sociedade, tendo em vista as teorias explicitadas. O grupo evidencia que ao se definir os resultados, os parceiros do estado e as políticas públicas a serem implementadas, o que predomina são as decisões feitas por especialistas em seus círculos fechados. Os princípios de “eficiência” e a “celeridade estatal” estão intimamente ligados à questão temporal e não à tentativa de estabelecer um maior consenso, ouvir os interessados, receber diferentes visões do problema, a fim de tomar uma decisão mais acertada e legítima.

Apesar das intenções de “governança social” e de “direcionamento do estado para os cidadãos”, presentes tanto no Plano Plurianual de Ação Governamental 2008-2011 quanto no Plano Mineiro Integrado de Desenvolvimento 2007-2023, a análise aqui realizada conclui que o governo mineiro ainda não transformou essas preocupações em intervenções e inovações institucionais efetivas. A sociedade adentra os instrumentos de planejamento, mas como ator secundário, em uma atitude muito mais passiva do que ativa.

As potencialidades ressaltadas no presente trabalho não são aproveitadas, já que o estado não se debruça suficientemente sobre o tema. Perde-se muito, ainda mais considerando a diversidade étnica e a dificuldade na garantia de direitos a todos os cidadãos presentes no estado. As diferentes visões oferecidas pelos diversos atores sociais, ao serem reconhecidos poder de voz, de interferência e de posicionamento acerca de um problema e/ou questão, permitem uma melhor compreensão destes e da melhor forma de abordá-los. O alcance de uma maior efetividade das políticas públicas depende não só do empenho e da capacidade do Estado, mas também da inclusão e deliberação dos interessados na discussão de idéias e na construção de um possível consenso sobre elas.

Cabe destacar que o presente trabalho não se escusa dos possíveis problemas a serem enfrentados na adoção de modelos participativos¹⁴, como a cooptação por interesses e atores hegemônicos, novas formas de clientelismo ou a manipulação; muitos estudos têm, por outro lado, ressaltado a importância do papel do Estado nessas iniciativas como promotor de padrões equânimes através do aprendizado, da inclusão dos diversos grupos e como sustentáculo das regras definidas¹⁵.

Apesar de o estudo realizado ter focado sua análise na área de resultados “Qualidade e Inovação em Gestão Pública”, sugere-se que trabalhos posteriores analisem as outras áreas de resultados, possibilitando a identificação de algum gérmen de aplicação das teorias consideradas, muitas vezes fomentadas por algum ator estatal mais esclarecido sobre o tema. Qualquer estudo que se dirija nesse sentido possui valor de extrema importância à gestão pública contemporânea.

Dessa forma, caminha-se para o desenvolvimento e aprofundamento democrático do país, ressaltando a importância de uma administração pública que se preocupe não simplesmente em como realizar, mas sim de uma reflexão substantiva do porquê de sua existência. Ao Estado é exigido papel fundamental na consecução do interesse público.

¹⁴ Dagnino (2002), ao analisar o processo participativo no Brasil, resalta alguns problemas e dificuldades enfrentados tanto pelo Estado quanto pela sociedade: além da concentração do poder, ainda prevalece na esfera estatal uma concepção tecno-burocrática, falta preparo para lidar com as novas práticas e instituições participativas, a rotatividade do poder dificulta a continuidade das ações e a falta de transparência impossibilita o acesso às informações. Já a sociedade civil necessita de qualificação técnica para atuar nos espaços públicos, já que não possui experiência com relação ao funcionamento das instituições burocráticas, e principalmente, precisa “enfrentar o peso de uma matriz cultural hierárquica que favorece a submissão frente ao Estado e aos setores dominantes, além de afirmar a política como uma atividade privativa das elites” (DAGNINO, 2002,p.285). No entanto, os casos bem sucedidos, como o Orçamento Participativo e os Conselhos, reforçam a importância do apoio estatal, propulsor da inovação institucional a ser implementada, e do acordo entre Estado e sociedade diante dessa política pública.

¹⁵ Para iniciativas de uma gestão pública mais democrática ver Spink (2003).

7 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. “Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente.” In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Orgs.) Reforma do Estado e administração pública gerencial. Tradução Carolina Andrade 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p.173-200.

ABRUCIO, Fernando Luiz. “Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas”. Revista da Administração Pública. Ed. especial comemorativa. Rio de Janeiro, 2007. p.67-86.

ANASTASIA, Antônio Augusto. “Antecedentes e origem do choque de gestão.” In: VILHENA, Renata et al. (Org.) O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p.13-17.

ARAÚJO, Cícero. “Razão pública, bem comum e decisão democrática.” In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.) Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: 34, 2004. p.157-169.

ARRETCHE, Marta. “Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?”. RBCS, n. 31, ano 11, jun 1996.

AVRITZER, Leonardo. “Teoria democrática e deliberação pública.” Lua Nova, n.49, 2000. p.25-46.

BERLIN, Isaiah. “Dois conceitos de liberdade.” In: BERLIN, Isaiah. Estudos sobre a humanidade: uma antologia de ensaios. Tradução de Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

BIGNOTTO, Newton. “Problemas atuais da teoria republicana.” In: CARDOSO, Sérgio (Org.) Retorno ao republicanismo. Belo Horizonte: UFMG, 2004. p.17-43.

CAMPBELL, John; PEDERSEN, Ove. The rise of neoliberalism and institutional analysis. Princeton U. P. 2001.

CARDOSO, Sérgio. “Por que república? notas sobre o ideário democrático e republicano.” In: CARDOSO, Sérgio (Org.) Retorno ao republicanismo. Belo Horizonte: UFMG, 2004. p.45-65.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. “Governança e *accountability*: algumas notas introdutórias.” Belo Horizonte, 2004. Disponível em: <http://www.eg.fjp.mg.gov.br//index.php?option=com_content&task=view&id=576&Itemid=181>. Acesso em: 01 mai. 2009.

CLAD. La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana. Consejo científico del CLAD, 2000.

CRUZ, Sebastião C. Velasco e. “Alguns argumentos sobre reformas para o mercado.” Lua Nova, n.45, 1998. p.5-28.

DAGNINO, Evelina. “Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades.” In: DAGNINO, Evelina (Org). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra/Unicamp, 2002. p.279-301.

DAHL, Robert A. Poliarquia: participação e oposição. Tradutor: Celso Mauro Paciornik São Paulo: USP, 2005. p.25-39.

DINIZ, Eli. “Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90.” In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (Orgs.) Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas. Brasília: Universidade de Brasília, 1997. p.19-53.

DINIZ, Eli. “Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado.” Lua Nova, n.45, 1998. p.29-48.

DUARTE, Kênnya et al. “Acordo de Resultados.” In: VILHENA, Renata et al. (Org.) O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p.95-128.

FERES JÚNIOR, João. “Interesse Público.” In: AVRITZER, Leonardo et al (Org.) Corrupção: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p.163-172.

FIGUEIREDO, Marcus; FIGUEIREDO, Argelina C. “Avaliação política e a avaliação de políticas: um quadro de referência teórica.” Revista Fundação João Pinheiro, 1986. p. 108-129.

FLORENZANO, Modesto. “República (na segunda metade do século XVIII - história) e republicanismo (na segunda metade do século XX - historiografia).” In: SOIHET, Rachel et al. (Org.). Culturas políticas: ensaios de história cultural, história política e ensino de história. Rio de Janeiro: Ed. Mauad, 2005. p. 45-66.

GUIMARÃES, Juarez. “Interesse Público.” In: AVRITZER, Leonardo et al (Org.) Corrupção: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p.173-178.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. “O que significa democracia deliberativa.” Tradutor: Bruno Oliveira Maciel; revisor técnico: Pedro Buck, Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC. Belo Horizonte, ano 1, n.1, p.17-78, jan./mar. 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2007. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php?sigla=mg&tema=pnad_2007> Acesso em: 30 de mai. 2009.

LAIA, Marconi Martins de. “Governança Eletrônica.” In: VILHENA, Renata et al. (Org.) O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 269-281.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. “As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos.” Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, ano 49, n.2, p.5-32, abr./jun. 1998.

LEMOS, Carolina et al. “Organização da sociedade civil de interesse público – OSCIP.” In: VILHENA, Renata et al. (Org.) O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p.129-144.

MANIN, Bernard;PRZEWORSKI, Adam;Stokes, Susan C. “Eleições e representação.” Lua Nova, n.67, 2006. p.105-138.

MIGUEL, Luiz Felipe. “Teoria democrática atual: esboço de mapeamento.” Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. São Paulo, n.59, p.5-42, 1º semestre de 2005.

MINAS GERAIS. Decreto Nº. 43.749 de 16 de Dezembro de 2004. Dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, como organização da sociedade civil de interesse público, institui e disciplina o termo de parceria, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 02 de março de 2009.

MINAS GERAIS. Lei Nº. 14.870 de 25 de Novembro de 2003. Dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como organização da sociedade civil de interesse público - oscip - e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 02 de março de 2009.

MINAS GERAIS. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023, Disponível em: <http://www.seplag.mg.gov.br/governo/publicacoes/plano_mineiro_des_integrado.asp> Acesso em: 13 mar. 2009.

MINAS GERAIS. Plano Plurianual de Ação Governamental 2008-2011. Disponível em: <<http://www.seplag.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/ppag.asp>> Acesso em: 13 mar. 2009.

O'DONNELL, Guilherme. "Accountability horizontal e novas poliarquias." Lua Nova, n.44,1998. p.27-54.

PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. "Da administração pública à gerencial." In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Orgs.) Reforma do Estado e administração pública gerencial. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005b. p.237-270.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. "Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado." In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Orgs.) Reforma do Estado e administração pública gerencial. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005a. p.21-38.

PRZEWORSKI, Adam. "Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal." In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Orgs.) Reforma do Estado e administração pública gerencial. Tradutor: Carolina Andrade. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p.39-74.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. "Para ampliar o cânone democrático." In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.) Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p.39-82.

SCHUMPETER, Joseph A. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. p.328-360. Disponível em: <<http://www.ordemlivre.org/ebooks/Joseph+Schumpeter+-+Capitalismo,+Socialismo+e+Democracia>>. Acesso em: 25 abr. 2009.

SILVA, Jomara; BERNARDI, Mônica; JORGE, Maria Aparecida. “Avaliação de desempenho individual.” In: VILHENA, Renata et al. (Org.) O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p.161-190.

SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá M. M. de. “Reforma do Estado, descentralização e desigualdades.” Lua Nova, n.48, 1999. p.187-212.

SPINK, Peter Kevin. Inovação na perspectivas dos inovadores: a experiência do Programa Gestão Pública e Cidadania. Cadernos EBAPE.BR (FGV) v. 1, n. 2, p. 1-13, 2003.

STARLING, Heloísa. “Republicanism: alguns apontamentos.” Belo Horizonte, 2008 (mimeo).

VITA, Álvaro de. “Liberalismo.” In: AVRITZER, Leonardo et al (Org.) Corrupção: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p.163-172.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. Agências, contratos e oscips: a experiência pública brasileira. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p.135-148.

YOUNG, Iris. Inclusion and Democracy. Oxford U. P., 2000.