

LEONARDO CARVALHO LADEIRA

A LACUNA DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NO MODELO DE
GERENCIAMENTO ESTRATÉGICO DO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

BELO HORIZONTE

2008

LEONARDO CARVALHO LADEIRA

A LACUNA DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NO MODELO DE
GERENCIAMENTO ESTRATÉGICO DO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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.

Orientação: Professora Flávia Brasil

BELO HORIZONTE

2008

Leonardo Carvalho Ladeira

A lacuna da participação democrática no modelo de gerenciamento estratégico do governo do Estado de Minas Gerais

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.

Aprovada na Banca Examinadora

Doutora Flávia Brasil, orientadora, Fundação João Pinheiro

Doutora Telma Menicucci, avaliadora, Fundação João Pinheiro

João Victor Rezende, supervisor de estágio, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Belo Horizonte, 9 de junho de 2008

LADEIRA, Leonardo Carvalho

L153l A lacuna da participação democrática no modelo de gerenciamento estratégico do governo de Minas Gerais/ Leonardo Carvalho Ladeira. – Belo Horizonte, 2008.
90 f.: il.

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

Orientador: Flávia Brasil.

1. Gestão Pública. 2. Democracia participativa. 3. Administração Estratégica. 4. Planejamento Governamental. I. Brasil, Flávia. II. Doutora.

CDU 65.015.1

É contra-intuitivo que uma concepção pública de justiça deva extrair sua autoridade moral de razões não-públicas. Tudo o que é válido também tem de poder ser publicamente justificado. Enunciados válidos merecem reconhecimento geral a partir de razões comuns.

(Jürgen Habermas)

RESUMO

O governo de Minas Gerais, desde 2003, adotou um modelo de gerenciamento estratégico baseado em instrumentos de planejamento de curto, médio e longo prazo, com muitas inovações advindas, em grande parte, da administração privada. A experiência apresenta avanços importantes para a Administração Pública, que devem ser analisados tanto sob o ponto de vista da eficiência como da eficácia dos processos adotados.

O trabalho pretende, a partir de uma revisão bibliográfica das teorias participativas e organizacionais, identificar a lacuna da participação democrática no modelo de gerenciamento estratégico adotado pelo governo de Minas, entendida como a inexistência de relações bem estabelecidas entre os cidadãos e os planejadores. A idéia de lacuna refere-se não somente à falta dessas relações, como também ao potencial dos instrumentos participativos para a eficiência e eficácia da ação governamental no modelo mineiro. Identificou-se a fragilidade dos instrumentos participativos presentes no modelo mineiro e a existência de uma série de riscos no modelo atual que poderiam ser solucionados com a adoção de instrumentos mais fortes de participação. O trabalho aponta direções para a inclusão desses instrumentos no modelo, sugerindo adaptações dos processos já existentes.

A conclusão é a de que o planejamento participativo é ferramenta fundamental para a eficiência dos governos. Os teóricos da participação democrática identificam o potencial da adoção de instrumentos participativos no planejamento do setor público. Teorias recentes sobre estratégia organizacional demonstram também vantagens da adoção de estratégias de forma descentralizada como caminho necessário ao desenvolvimento das mesmas.

Palavras-chave: Gestão Pública; Democracia participativa; Administração Estratégica; Planejamento Governamental.

ABSTRACT

The Minas Gerais Government is adopting since 2003 a new Strategic Management model that utilize private business instruments. This model was introduced by the New Public Management theory. The outputs obtained with adoption of this tools must be analysed observing the efficiency and efficacy of its process.

This work using the participation and institutional theories as support, intent identify the gap of democratical participation in the Minas Gerais Strategic Management model. This gap is better define like absence relationship between citizen and government manager, add the non-utilisation of interactive instruments. This report identified fragilities in the strategic elaboration process that could be resolved applying strong participation tools. Besides, recent studies support there is advantages in the strategic process when decentralize mechanism are used.

The analyse permit conclude that to utilize a participative planning is extreme necessary when there is a intention to provide a efficient public service.

Keywords: Public Management; Participative democracy; Strategic Administration; Government Planning.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL MINEIRO	11
3. QUAL PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA?	17
3.1. As noções de democracia ao longo do século XX.....	17
3.2. Concepções da ação comunicativa habermasiana	23
3.3. Desenvolvimento de modelos participativos.....	27
3.4. Experiências participativas na democracia brasileira recente.....	31
4. QUAL GERENCIAMENTO ESTRATÉGICO?.....	38
4.1. O conceito de estratégia	38
4.2. Gerenciamento estratégico no governo de Minas Gerais.....	43
5. A LACUNA DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NO MODELO DE GERENCIAMENTO ESTRATÉGICO MINEIRO.....	51
5.1. A participação democrática no modelo mineiro - identificação da lacuna	51
5.2. Efeitos potenciais da participação democrática.....	61
5.3. Lacuna da participação x Potencial dos instrumentos participativos.....	67
5.4. Proposição de instrumentos participativos para o modelo mineiro.....	69
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	79
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	83

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública passou por uma crise de planejamento nas últimas décadas do século XX na maioria dos países subdesenvolvidos, especialmente no Brasil, com a inoperância do setor público e a incapacidade para construir cenários de desenvolvimento da máquina pública, da economia e da sociedade.

Desde a metade do século, algumas organizações internacionais (na América Latina, temos a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL, por exemplo) tentaram, por meio de estudos e criação de modelos, contribuir para a promoção de políticas desenvolvimentistas para esses países.

Na década de 90, muitas experiências nacionais e locais de planejamento de curto, médio e longo prazo surgem para tentar direcionar essas políticas desenvolvimentistas. Bresser-Pereira (1998) liga essas práticas ao surgimento da discussão ampla sobre a reforma do Estado, envolvendo aspectos políticos, econômicos e administrativos, voltados para a redefinição do papel do Estado, com a necessidade de aumento da governança e da governabilidade.

Bresser classifica essas práticas como inseridas no novo paradigma da administração pública gerencial. Esta seria “[...] orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupondo que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau limitado de confiança [...]” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.28), chamando atenção para o fato de que a implantação dessas práticas normalmente é identificada com as idéias neoliberais por serem acompanhadas, na maioria das vezes, por programas de ajuste estrutural que visam enfrentar a crise fiscal do Estado.

Esse fato é identificado na experiência brasileira, na década de 90, bem como na experiência mineira, que aqui será tratada, considerando o atual governo, cujo primeiro mandato inicia-se em janeiro de 2003.

O Estado de Minas Gerais adotou um modelo de gerenciamento estratégico baseado em teorias e experiências adquiridas do setor privado, ligado ao planejamento estratégico e à nova visão da gestão pública desenvolvida pela corrente da *public choice*. Esse modelo

adotado colocou o estado na vitrine para a administração pública quanto à capacidade de investir em uma integração de planejamento no médio e longo prazo com o orçamento público. O desafio de adotar esses modelos no setor público, no entanto, envolve uma série de questões complexas, como a adaptação do planejamento às características da democracia.

O objetivo desta monografia é, diante dessa problemática, verificar o nível de participação no gerenciamento estratégico do Governo de Minas, por meio de projetos estruturadores, e analisar o impacto provável de instrumentos participativos no modelo. As características gerais do planejamento governamental mineiro e sua ligação com os desafios de adaptação do planejamento público à concepções democráticas são levantadas na segunda seção.

Para chegar a tal objetivo, pretende-se primeiro definir dois conceitos importantes para estruturar este trabalho monográfico: o conceito de “participação democrática”, que será trabalhado na seção 3, e os conceitos de “estratégia” que impactam sobre a consideração do que é o gerenciamento estratégico adotado pelo governo de Minas, o que será feito na quarta seção.

A partir destes dois conceitos, procede-se a análise sobre a existência de uma lacuna da participação democrática no modelo mineiro. Essa análise será baseada na revisão bibliográfica levantada nas seções anteriores. Pretende-se identificar os pontos mais frágeis do modelo mineiro, levantar os principais riscos de ineficiência da estratégia adotada e, por fim, apontar os potenciais da participação democrática sobre o modelo, a partir novamente da visão dos teóricos referenciados.

No entanto, este trabalho de monografia não se restringe à crítica sobre a ausência de instrumentos participativos no modelo de gerenciamento estratégico do governo do Estado de Minas Gerais. A idéia de “lacuna” da participação democrática pretende incluir uma análise das possibilidades e ganhos desses instrumentos em processos de gerenciamento estratégico para o setor público. Os modelos das experiências apresentadas servirão de fundamento para a proposição de instrumentos participativos para o modelo de gerenciamento estratégico do Estado de Minas Gerais.

Essa análise, da existência da lacuna e do potencial de transformação do modelo existente, permitirá chegar à conclusão sobre a necessidade de inclusão de instrumentos participativos nos principais processos de deliberação identificados. A ousadia de propor esses instrumentos para o modelo mineiro é um reflexo da necessidade de não só sugerir o potencial da utilização desses instrumentos, como tentar demonstrá-la por meio de propostas concretas.

Por fim, as considerações finais tentarão demonstrar a relevância das discussões propostas para o avanço da democracia e da Administração Pública, especialmente frente à possibilidade de incrementar e aperfeiçoar os modelos inovadores de gestão estratégica implantados pelo atual Governo do Estado de Minas Gerais.

2. O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL MINEIRO

O governo de Minas Gerais implantou uma série de ações, no primeiro ano de governo, dentro de um programa que chamou de *Choque de Gestão*. Este foi um programa de ajuste fiscal, que buscou atingir o chamado “*déficit zero*”, no que obteve sucesso logo nos primeiros anos de governo, se considerarmos déficit zero o ajuste entre a receita estimada e as despesas fixadas, para cada exercício financeiro, excluindo-se os precatórios e a dívida pública do governo.

Todo esse programa foi acompanhado da implantação de um modelo de planejamento que envolvia horizontes de curto, médio e longo prazo, cujo esquema principal se mostra a seguir:

- a) **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI)**, particular a Minas Gerais, equivale à formulação estratégica ou plano estratégico das organizações privadas, ou seja, define a estratégia de longo prazo do governo. O PMDI é um dispositivo da Constituição Estadual e é o único instrumento de planejamento acrônico na sua previsão e sem vigência pré-determinada;
- b) **Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG)**, desdobramento do PMDI para um período de quatro anos. O PPAG detalha os programas e ações que o governo implementar, com as previsões financeiras e de realização física;
- c) **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**, como o nome indica, estabelece as orientações para elaboração dos orçamentos anuais;
- d) **Orçamentos anuais (LOA)**, detalhamento das previsões financeiras e físicas do PPAG para cada exercício. (GUIMARÃES, ALMEIDA, 2006, p.13)

Para Guimarães e Almeida (2006), que participaram da formulação e implantação do planejamento governamental em Minas Gerais, três grandes desafios se colocam para a administração pública, ao enfrentar o desafio do planejamento governamental.

O primeiro deles refere-se à capacidade de conectar, no âmbito da administração pública, planejamento e orçamento. Muitas vezes, os planos tornam-se apenas peças fictícias para legitimar a ação governamental e os orçamentos não estão diretamente ligados a esses planos. Além disso, a falta de critérios objetivos para estimar receitas e fixar despesas gera um nível de discricionariedade na execução do orçamento, permitindo que o poder Executivo tenha liberdade para escolher quais despesas serão, e quando serão, executadas. O resultado final seria a utilização da discricionariedade do Poder Executivo para promover escolhas políticas e outras práticas que não consideram os desejos da sociedade, seu principal patrocinador. Os instrumentos de planejamento, deveriam, então ser ferramentas efetivas de

gestão, permitindo a construção de mecanismos de incentivo que alterem a cultura do subdesempenho do setor público e produzam resultados perceptíveis para a sociedade.

Os dois outros problemas são a assimetria informacional no setor público, entre órgãos de governo e nas relações governo-sociedade, e o auto-interesse dos possuidores de cargos eletivos, que visam, ao longo da prática administrativa, maximizar suas próprias funções de utilidade. Para Guimarães e Almeida (2006, p.15), para combater o primeiro problema é necessário “[...] tomar medidas que tornem homogêneas (simétricas) as informações verificáveis e que serão contratadas: por exemplo, a meta, o produto, prazo, custo, objetivo esperado, entre outras [...] e criar mecanismos para que as unidades se auto-revelem e exerçam o desempenho ótimo no atingimento da meta”. A solução do segundo problema está ligada à contratualização dessas metas, associada à provisão de incentivos para assegurar eficiência das unidades administrativas que executam as ações governamentais.

Para tentar enfrentar esses desafios, foram empregadas duas tecnologias na experiência de planejamento mineira: o Duplo Planejamento e a Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (GERAES).

O Duplo Planejamento foi retirado de uma experiência de abordagem para empresas privadas (DEREK, 1999, apud GUIMARÃES, ALMEIDA, 2006). Essa abordagem envolve a construção de estratégias simultâneas, uma com foco na gestão das atividades atuais e outra concentrada na competência para gerenciar as mudanças necessárias para o futuro.

A construção da estratégia para o futuro foi baseada no plano de governo vencedor das eleições de 2002 e em um diagnóstico de aspectos socioeconômicos de Minas Gerais, cenários normativos e cenários exploratórios que estimam, a partir de premissas particulares a cada cenário, os indicadores de riqueza (Produto Interno Bruto - PIB) e qualidade de vida (Indicador de Desenvolvimento Humanos - IDH) para o Estado até 2020, em um primeiro momento, e até 2023, após a vitória na eleição seguinte, em 2006.

A dimensão objetiva da visão de futuro foi construída pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), que representa um instrumento de participação aplicado no planejamento mineiro (cujas particularidades serão ainda detalhadas nesse estudo) e pela área de planejamento do governo, por meio da construção de cenários

normativos e exploratórios que pretendiam responder às seguintes questões: “aonde queremos chegar?” e “aonde podemos chegar?”.

Por outro lado, a construção da estratégia para o presente foi o segundo instrumento referido, o GERAES.

Trata-se de um conjunto de medidas de gestão do planejamento que visam transformar a estratégia principal do governo em resultados, garantindo a presença dos principais projetos de governo - os estruturadores - nos instrumentos de planejamento de longo (PMDI), médio (PPAG) e curto prazo (LOA). Adicionalmente, o GERAES incorpora técnicas de gerenciamento de projetos para apoio na realização da estratégia, e introduz mecanismos que incentivam o atingimento das metas dos projetos estruturadores. (GUIMARÃES, ALMEIDA, 2006, p.18)

O GERAES foi lançado em julho de 2003 e continha uma carteira de 31 projetos estruturadores, detalhados no plano governamental de médio prazo (o PPAG), por meio de metas físicas e financeiras. Os projetos foram escolhidos como principais promotores do desenvolvimento no Estado e abrangeram modernização da gestão pública, infra-estrutura, meio ambiente, educação, segurança e saúde, entre outras áreas. Em 2007, uma nova carteira de projetos estruturadores é aprovada, dentro de um novo PPAG, contendo novos projetos, dessa vez 57, ampliando os objetivos estratégicos contemplados no primeiro planejamento.

Os Projetos Estruturadores são gerenciados seguindo duas características principais que os tornam uma inovação na Administração Pública: uma orçamentária e outra de controle.

O fluxo de recursos orçamentários e financeiros é garantido aos projetos estruturadores. Isso é um diferencial importante num ambiente com os desafios descritos anteriormente, em que a discricionariedade do poder Executivo no trato com o orçamento era permeada por práticas de contingenciamento e abandono dos planos governamentais de médio e longo prazo.

O diferencial do controle é dado na gestão dos programas, baseado em um tipo de gerenciamento de projetos utilizado comumente pela administração de empresas privadas. Outra estratégia inovadora, importada da administração privada, é a orientação dos projetos pelo gerenciamento horizontal, que será explicitada neste trabalho.

Todos esses instrumentos seriam fundamentais para trazer governança e governabilidade ao governo, por permitir uma implantação eficaz do planejamento governamental, que atingisse os critérios indicados por Porto e Silveira (2006, p.69)¹. Para os autores, é indispensável, “[...] (1) traduzir a estratégia em projetos prioritários, com alocação de recursos diferenciada; (2) um esquema de gerenciamento intensivo destes projetos; (3) a mensuração e monitoramento dos resultados e a avaliação do progresso da estratégia; e (4) o envolvimento direto do governante e a comunicação da estratégia e seus resultados.”

A aplicação dessas concepções e instrumentos para a área pública é, sem dúvida, uma resposta a muitos dos desafios comuns à administração pública e vem de encontro aos problemas já tratados: falta de direcionamento dos recursos públicos, dificuldade em priorização de políticas públicas, pouco acesso a informações e controle das ações governamentais, e incapacidade de construir metas e mensurar resultados concretos.

A importação dessas formas de planejamento estratégico para o setor público, no entanto, enfrenta desafios importantes, inerentes à administração pública. Esses desafios referem-se, principalmente, à forma de inserir o cidadão nesses processos de planejamento governamental, uma vez que, no âmbito estatal, o objetivo final é de tomar decisões adequadas aos objetivos da população, com programas efetivos para sua realização. A lógica dos instrumentos de gerenciamento de estratégias e projetos para a administração privada pode, por vezes, sugerir caminhos diferentes, como a maximização do lucro e a visão de consumidor em relação ao destinatário das ações, o que se torna problemático para sua adequação ao setor público.

Muitos autores chamam atenção para esse fato. Para Gohn (2007, p.54), a idéia básica das políticas de participação popular era justamente a sua incorporação no planejamento administrativo, “[...] desde que se considerasse o planejamento de forma diversa da que predominou durante os anos 1970, ou seja, que ele não se realiza de cima para baixo nem de fora para dentro.” No mesmo caminho vai a lógica de planejamento participativo de Carneiro (2004, p.65), que “[...] representa, em particular, uma das principais formas de conferir materialidade aos propósitos de aproximar o poder público da população interessada nas atividades que este desenvolve.” Para ele o grande desafio do planejamento no setor público

¹ Os autores são diretores da Macroplan – consultoria que deu apoio técnico à elaboração do PMDI e à estruturação da carteira de projetos estruturadores do GERAES.

é o mapeamento e a identificação de quais necessidades e interesses priorizar, o delineamento e a análise dos cursos de ação factíveis, congruentes com os objetivos que se quer alcançar e os valores que se quer promover, e a especificação e avaliação dos resultados deles esperados.

Rattner (1979, p.9) chama atenção para essa problemática do planejamento público.

Quais são, então, as relações ente os planejadores e os que tomam as decisões finais?, e de que forma interagem ambos com o público ou grupos da população, que manifestam, suas aspirações e necessidades, ou reagem às intenções e propostas dos políticos e dos planejadores? Como funciona o modelo ideal triangular, tão de agrado aos teóricos de planejamento norte-americanos numa estrutura de poder, em que a presença de grandes empresas e grupos econômicos e as tendências centralizadoras do poder estatal são as características dominantes?

O modelo ideal triangular norte-americano a que Rattner (1979) se refere pode ser representado pela figura 1. Ela se refere às relações entre políticos, planejadores e povo na função do planejamento governamental. Considera-se “povo” como o conjunto dos cidadãos. As relações lineares planejadores-políticos estão, no modelo de Minas Gerais, bem estabelecidas pelo modelo do GERAES. As relações povo-políticos referem-se à aprovação do plano de governo obtida com sucesso nas últimas eleições para o governo do Estado e o nível de informações publicadas e divulgadas por meio do marketing governamental, que aqui é rejeitado como sinônimo de “participação democrática”, no sentido em que se irá tratar esse termo ao longo do estudo.

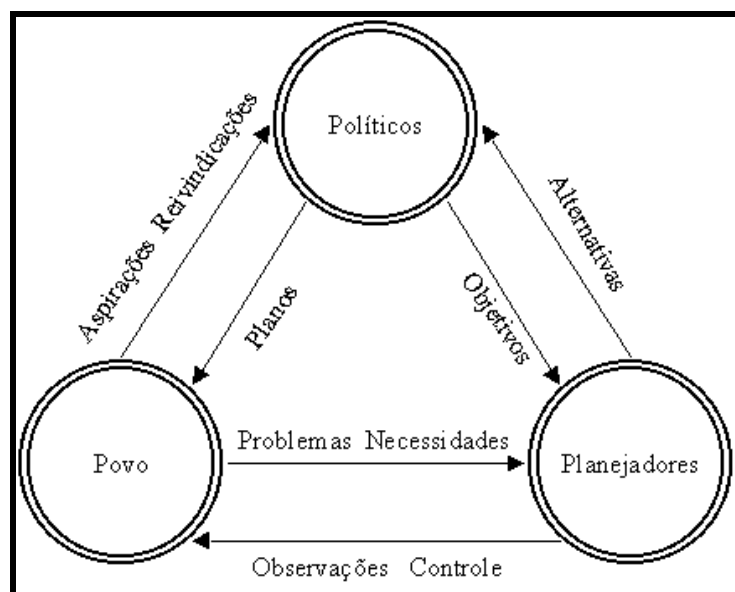


Fig.1: Modelo ideal triangular de planejamento público

Fonte: RATTNER, Henrique. *Planejamento e Bem-Estar Social*. São Paulo: Perspectiva, 1979. (Coleção Debates, 152)

No entanto, no que se refere à relação linear entre povo-planejadores, o gerenciamento estratégico do governo de Minas apresenta uma lacuna, que aqui será identificada como a lacuna da participação democrática no modelo de gerenciamento estratégico do governo de Minas Gerais.

A palavra lacuna é utilizada menos no sentido de falta ou omissão e mais no sentido de espaço vazio. A tentativa é de identificar a existência ou ausência de instrumentos de participação democrática no modelo, bem como pontos de fraqueza ou fragilidade nas relações planejadores-povo.

Antes de passar à análise concreta da experiência mineira, no entanto, as seções **3** e **4** pretendem definir qual é a “participação democrática” que será utilizada como referência na análise e o que está se chamando de “gerenciamento estratégico” no caso do modelo mineiro.

3. QUAL PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA?

Para chegar ao primeiro conceito, a seção 3 apresentará uma evolução da teoria democrática ao longo do século XX, com ênfase para a transformação da idéia de uma centralização decisória em discussões sobre deliberações públicas. Para caracterizar essa última corrente, baseada na participação da sociedade civil nos processos decisórios governamentais, pretende-se aprofundar, ainda que no nível limitado de uma monografia, nas principais concepções de Habermas, cujos modelos inspiram e baseiam a maior parte das teorias de democracia participativa atuais. Será feita uma apresentação breve de alguns modelos dos atuais teóricos da democracia participativa, bem como as principais críticas e limites desses modelos, além de algumas análises de experiências práticas de participação da sociedade em processos de decisão e planejamento público no Brasil e em outros países, especialmente da América Latina. Com essas análises e modelos, pretende-se estabelecer o cenário necessário ao entendimento do conceito de “participação democrática”.

3.1. As noções de democracia ao longo do século XX

A trajetória da democracia no século XX pode ser traduzida com a seguinte idéia de Avritzer (1996, p.100): “Para o observador do final do século já não pairam quaisquer dúvidas: a democracia constitui a única forma de governo passível de justificação.” De fato, a democracia, enquanto forma maior de constituição dos Estados, representa quase uma unanimidade entre os países na atualidade, com exceção de países cuja cultura ou religião ainda prevalecem sobre a idéia de liberdade de interação dos indivíduos e emancipação política.

Santos e Avritzer (2002) chama atenção para o fato de que a democracia é um processo contínuo, não tendo conteúdos fixos, já que estes são (re)definidos nos processos reflexivos de tradução face ao *locus* onde tal concepção de organização é discutida e experienciada. É possível, numa análise dessas diferentes concepções e, especialmente, a partir dos principais teóricos da democracia, estabelecer visões distintas de democracia que prevaleceram, em diferentes momentos e locais, ao longo de todo o século XX. Mais do que uma evolução do modelo democrático, essas diferentes visões representam possibilidades que ora evocam as mais antigas concepções democráticas (como a concepção republicana de

Rousseau), ora se relacionam à observação da práxis da atividade democrática nas sociedades.

As reflexões de Avritzer (1996), Tenório (1999), Santos (2002), Nobre (2004) e Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) permitem identificar as seguintes visões sobre os modelos de democracia: um modelo de *elitismo democrático*, do início do século, a partir das teorias especialmente de Weber e Schumpeter; um modelo de *pluralismo democrático*, a partir da teoria de Dahl; alguns modelos já com caráter *participativo*, e, por fim, o modelo *deliberativo*, cujo marco teórico principal é a teoria habermasiana. Realizaremos uma breve análise desses principais modelos, focando na contraposição entre o modelo de elitismo democrático e o modelo deliberativo, já que esta será fundamental para a análise posterior sobre o modelo mineiro.

No início do século XX a maior preocupação em relação à legitimação da democracia relacionava-se ao seu caráter formal. Para Avritzer (1996. p.101), discutia-se “[...] acerca das formas de organização administrativa do Estado moderno e do poder dessas formas sobre o indivíduo.” Nessa corrente, Weber (1978) e Schumpeter (1942) trouxeram contribuições decisivas para estabelecer a vertente que ficou marcada pela sua característica principal de centralização decisória, o que a torna conhecida como “elitismo democrático”.

A justificativa de Weber (1978) parte da necessidade de capacidade técnica para controlar os meios de produção da Administração Pública e os processos públicos, numa sociedade marcada pela complexidade. Como os meios de produção e administração devem se manter distantes dessa população cuja complexidade ultrapassa o limite da racionalidade, caberia ao funcionalismo público controlar a vida dos indivíduos que, por outro lado, teriam igualdade formal dos direitos políticos como a garantia da democracia.

Schumpeter (1942) também analisa a impossibilidade de se atingir o bem comum por meio de um acordo racional entre as pessoas, os cidadãos, por não terem claras as suas preferências e os impactos de suas escolhas, de um lado, e por serem muito influenciados à propaganda e outros métodos de persuasão, por outro. A racionalidade política, para ele, seria atingida através da disputa pelo poder entre as elites, sendo essa disputa o método democrático necessário ao funcionamento da máquina pública. Aos cidadãos, é limitada a participação na política ao ato da produção de governos, isto é, ao voto.

Na mesma linha, surge posteriormente a teoria de Downs (1956), sobre o utilitarismo político. Para ele, a racionalidade individual busca a maximização de seus benefícios por meio do sistema político. Os próprios governos agem em busca não de um bem comum, mas da possibilidade de permanecer no poder. Para isso, eles utilizam as práticas políticas como forma de garantir apoio ao seu projeto principal de se reeleger ou eleger seus substitutos. Para Avritzer (1996, p.112), essa teoria traz coerência à concepção do elitismo democrático, ao inserir novos elementos: “[...] o realismo, a proposição das elites enquanto portadoras da racionalidade, a identificação da racionalidade com a maximização dos benefícios públicos e a defesa da deseabilidade de um baixo grau de participação política.”

As maiores críticas à versão do elitismo democrático referem-se à redução da democracia a uma forma de governo na qual a sociedade não desempenha papel significativo, ou na qual não exista uma racionalidade societária, atingida em busca do bem comum, que seria a busca maior do modelo. Assim, a principal crítica refere-se ao fato de que a noção de elitismo democrática reduz a democracia a um método de escolha de representantes para o governo. Para Santos e Avritzer (2002, p.44), “[...] essas concepções estão relacionadas à 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 grande escala.”

A primeira vertente teórica que inova nessa idéia, no entanto, ainda não defende diretamente a participação democrática, embora amplie as discussões em torno da idéia de tomadas de decisão coletiva. A referência é à teoria de Dahl (1998), conhecida como pluralismo democrático. Para ele, a concepção de poder está diretamente ligada à capacidade de impor objetivos em face de alguma oposição, o que o torna praticamente um processo de barganha. Aqui, a poliarquia pode constituir uma forma de organização do sistema de governo, dependendo do processo de discussão anterior à própria eleição. A justificação da representação é baseada na questão da autorização. O fato de a população viver sob uma legislação de sua própria escolha facilita a possibilidade de desenvolvimento dos cidadãos como seres morais e sociais capazes de defender seus direitos e interesses.

Essa possibilidade de autonomia moral dos cidadãos é o que distancia a teoria pluralista do elitismo democrático e abre caminho para as concepções de participação que

virão posteriormente, ao considerar os cidadãos como qualificados para participar das decisões coletivas que afetem seus interesses. Enquanto os seguidores de Schumpeter acreditavam que a modernização da economia exigia a redução do número de participantes no jogo político, para Dahl (*apud* TENÓRIO, 1999, p.18) “[...] o crescimento e complexificação das economias capitalistas induz à participação da maioria no processo político e contribui para fortalecer mecanismos institucionais de busca da negociação e do consenso [...]”. No entanto, se essa autorização via representação facilita o exercício da democracia em escala ampliada, ela ainda deixa em aberto duas questões fundamentais: a da prestação de contas e a da representação de múltiplas identidades.

Durante todo o século XX, procurando solucionar as questões apresentadas, outras correntes atribuíram diferentes valores e significados à práxis democrática. Nobre (2004) identifica uma via conhecida como “nova esquerda”, representada por Pateman (1970) e Macpherson (1977), que constituem referências basilares ao modelo de democracia participativa. Tomando como partida a idéia de Marx de que o controle dos meios de produção provoca desigualdades sociais, eles defendem a idéia de liberdades positivas por meio da participação dos cidadãos nos processos de decisão. As instituições representativas e o próprio governo são entendidos como meios de realização da vontade dos cidadãos, seguindo Jean Jacques Rousseau – o inspirador maior dessa vertente teórica. Ressalta-se então a necessidade de que a identidade entre governantes e governados resulte de um único contrato social que institua um único corpo político.

Todas essas vertentes, no entanto, ainda não continham o embate direto com a idéia de racionalidade limitada das massas (povo ou conjunto de cidadãos), impedindo uma defesa veemente da participação popular nas decisões públicas. A relação entre democracia, bem comum e racionalidade ainda não encontrava uma resposta que descartasse a necessidade de concentrar a estrutura do Estado na capacidade técnica de um corpo burocrata de funcionários públicos.

Nesse sentido, as idéias do filósofo e cientista social alemão Jürgen Habermas vem abrir novas possibilidades de rediscussão do modelo democrático. O trabalho de Habermas é extremamente complexo e envolve a produção de idéias em distintos momentos. Ele consegue, com suas discussões, chegar explicitamente à defesa de um modelo de esfera pública, enquanto espaço no qual indivíduos podem problematizar em público uma condição e desigualdade na esfera privada. O espaço público, em sua definição, é espaço de formação

de opiniões e vontades e da publicização destas (HABERMAS, 1992). Posteriormente, ele revê suas próprias concepções a partir de seus revisores e comentaristas, estabelecendo novas discussões sobre direito e legitimidade, que chega até a um modelo de democracia procedimentalista, em confronto com os modelos liberal e republicano (HABERMAS, 1995; 1997; 2002).

No entanto, o pensamento habermasiano que interessa neste trabalho, e que vai permitir o embasamento da maior parte das teorias de democracia participativa e deliberativa, é a teoria da ação comunicativa (HABERMAS, 1984). A partir deste trabalho, Habermas propõe a existência de dois tipos de racionalidade: a sistêmica (instrumental) e a comunicativa.

Em primeiro lugar, é necessário estabelecer a ligação de seu trabalho com a idéia de sistema. Seguindo alguns teóricos da linha sistêmica, Habermas considera que mercado e Estado são exemplos de sistemas, movidos por instrumentos como dinheiro ou políticas, no caso. Ele defende a existência de um “mundo da vida”, ligado à práxis social, que está à periferia dos centros de decisão para os casos de resolução de problemas. Estas decisões são tomadas na direção do centro para a periferia, uma vez que concentradas nas mãos de técnico e políticos, que detém o poder. A idéia de racionalidade comunicativa está diretamente ligada à possibilidade de resolução de problemas no sentido inverso dessa corrente, da periferia para o centro.

A racionalidade sistêmica está centrada na existência de uma burocracia pública na esfera administrativa do Estado moderno, voltada para a lógica estratégico-competitiva e a coordenação as ações governamentais. A necessidade de sua existência nos Estados modernos já limita a autonomia dos indivíduos na tomada de decisões.

No entanto, a idéia da racionalidade comunicativa surge a partir da existência de uma práxis social, que só pode ser experimentada e conclusiva a partir da formação de uma arena discursiva em espaços públicos. Essa racionalidade teria papel fundamental para a tomada de decisões públicas, uma vez que traz elementos novos (não alcançados pela racionalidade sistêmica) e fundamentais para as soluções complexas exigidas pela sociedade moderna.

Segundo o diagnóstico habermasiano, o fenômeno da burocratização (e conseqüente dominação da racionalidade sistêmica), “[...] se tornaria uma ameaça para a expansão da

democracia na medida em que ele passasse a afetar as estruturas comunicativas da esfera pública. Enquanto a burocratização se limitar à esfera do Estado, ela não afeta irremediavelmente a democracia.” (AVRITZER, 1996, p.121) Assim, embora a racionalidade comunicativa não estruturasse a esfera do Estado, a esfera pública deveria ser entendida enquanto uma arena discursiva na qual os valores democráticos se formam e se reproduzem. A compatibilização e os resultados de um debate discursivo no nível da esfera pública contribuiria para a racionalização do sistema político.

A análise de Habermas não chega a prever instâncias institucionais de participação, embora ele abra caminhos para concepções de democracia ancoradas nos processos de interação e comunicação nos domínios societários, que ficaram conhecidas como a vertente da democracia deliberativa.

Outros teóricos contribuíram para a construção dessa vertente. Manin (1987) distinguiu os dois sentidos de deliberação: processo de discussão e decisão – dependendo o segundo teórica e praticamente do primeiro. Cohen (1997) apresenta, a partir daí, a idéia de que a concepção de democracia deliberativa está organizada em torno de um ideal de justificação política, que só poderia ocorrer por meio da argumentação pública.

Essa vertente, portanto, contrariando a idéia do elitismo democrático, que limitava a possibilidade de racionalidade às elites do poder, afirma que “[...] é preciso influir na própria lógica da decisão estatal, ampliando mecanismos de participação e decisão nas diversas instâncias de deliberação e de decisão do Estado.” (NOBRE, 2004, p. 30)

Os democratas deliberativos apresentam uma teoria normativa da democracia, cujo cerne da legitimidade dos processos está ligado a procedimentos imparciais de deliberação, com a transição para o domínio das éticas discursivas. Para Habermas, a idéia principal é a de que a argumentação pública envolve um princípio de universalização que tem um conteúdo ético-formal. Para ampliar um pouco esse raciocínio habermasiano, é necessário aprofundar numa revisão bibliográfica que retome os seus principais conceitos e questões, que surgem na filosofia e chegam à análise da práxis política democrática.

Para os fins desta monografia, esta questão é importante porque serve para traduzir o conceito de *participação democrática* a ser utilizado, livrando-se do risco de cair nos conceitos pejorativos, do tipo “basismo”, “assembleísmo” ou “participatite” que, para Tenório

(1990), tiveram origem na posição ingênua daqueles que, desejosos de implementar uma gestão participativa, qualquer que seja o seu campo de ação, desenvolvem, na realidade, propostas estruturadas nos cânones burocráticos de gestão.

3.2. Concepções da ação comunicativa habermasiana

Habermas (1984) não reduz sua teoria da racionalidade à existência de uma razão pura, mas cria a idéia de razão comunicativa, na qual a *práxis* social é o lugar onde a razão pode ser mediada concretamente com o seu “outro”.

A idéia de Habermas, ao longo da teoria da ação comunicativa, inspirada no diálogo socrático, é de que a humanidade, que aspira chegar à maioria, desenvolve-se na história através do diálogo, da comunicação. Essa comunicação lingüística é a fonte de toda a possibilidade de racionalidade comunicativa, que ultrapassa a fronteira do saber instrumental, a razão sistêmica. O “mundo da vida”, que é o mundo real, da cultura e da linguagem, se apresenta da mesma forma para cientistas e leigos, políticos ou cidadãos comuns, gerando, entretanto, a pré-compreensão ou saber intuitivo distintos, implícitos na *práxis* comunicativa do dia a dia, por meio da qual vivemos, agimos e falamos com os outros.

Todos os saberes dos diversos autores possuem pretensões de validade, que podem ser atestadas ou não pelos seus intérpretes, de acordo com o consenso intersubjetivo com a sua *práxis* social. Assim, “as ciências não são a verdade, mas simplesmente representantes de certas pretensões de validade, que têm de ser discutidas e resgatadas à luz de um consenso racional ideal.” (SIEBENEICHLER, 1989, p. 60)

Este ponto traz a inovação do pensamento habermasiano, embutindo uma nova dimensão da racionalidade, diferente da concepção de Weber, centrada na “razão com relação a fins”. A racionalidade comunicativa tem um caráter processual, que acompanha o desenvolvimento da espécie humana, configurando-se como a intersubjetividade do possível entendimento no nível interpessoal e intrapsíquico. Assim, além da razão centrada no sujeito, que para Habermas é relacionada à visão sistêmica e instrumental, haveria a razão centrada no processo comunicativo, que busca suas medidas em processos argumentativos que colocam em xeque as pretensões de validade postas.

Habermas constitui a teoria do “agir comunicativo” por meio do entendimento racional a ser estabelecido entre participantes de um processo de comunicação que se dá sempre através da linguagem, os quais podem estar voltados para a compreensão de fatos do mundo objetivo, de normas e de instituições sociais ou da própria noção de subjetividade. O objetivo final é a construção de consensos argumentativos. Esse consenso seria isento de coerções externas - porque tem que ser aceito pelos participantes da comunicação - e da possibilidade de ingenuidade - uma vez que ele necessariamente deveria ser justificado racionalmente. As pretensões de validade vão sendo atestadas, uma a uma, pelo aceite ou recusa, até que se chegue ao consenso racional.

A situação de fala ideal para a construção de consensos argumentativos deve seguir os quatro postulados, segundo Habermas (2002, p.58):

(a) ninguém que possa dar uma contribuição relevante pode ser excluído da participação; (b) a todos se dará a mesma chance de dar contribuições; (c) os participantes devem pensar aquilo que dizem; (d) a comunicação deve ser isenta de coações internas ou externas, de tal forma que os posicionamentos de “sim” e “não” ante reivindicações de validação criticáveis sejam motivados tão-somente pela força de convencimento das melhores razões.

A teoria do agir comunicativo acredita, portanto, que o indivíduo que utiliza o meio lingüístico para formular pretensões de validade foge da lógica egocêntrica do seu interesse individual, pois que compromete-se a dar razões justificáveis com a expectativa de que os demais compactuem com o seu modo de entender o estado das coisas, a sociedade ou a si próprio. O mesmo ocorre com quem toma posição diante da sua manifestação, aceitando-a ou oferecendo razões alternativas. Portanto, a situação ideal de fala gera uma vitória do melhor argumento no discurso público, marcando a distinção entre a possibilidade de aceitação racional e o consenso forçado ou manipulado. Segundo o próprio Habermas (2002, p.58), “com a práxis argumentativa instaura-se uma concorrência cooperativa por argumentos melhores, em que a orientação por um acordo mútuo vincula os participantes *a limine*.” (destaque do autor)

A idéia de que antes mesmo do governo se solidificar ns competências dos órgãos de Estado, ele concretiza em manifestações espontâneas pelo sim ou pelo não diante de alternativas dadas, transforma o sentido da democracia, que passa a ter sua autenticidade e legitimidade por meio da execução plebiscitária da manifestação da vontade de uma multidão de populares, reunida num dado momento.

Todo esse emaranhado teórico toma forma de um modelo de democracia quando Habermas diferencia a concepção deliberativa das concepções liberal e republicana. As diferenças dessas duas concepções estariam na compreensão do papel do processo democrático – programador do Estado na concepção liberal e constitutivo do mesmo na republicana; do processo de formação da vontade e da opinião política – determinado pela concorrência pelo voto no modelo liberal, através do qual os cidadãos demonstram suas preferências, e pela comunicação pública orientada ao entendimento mútuo no modelo republicano; e na relação entre a sociedade e o poder político – apenas de legitimidade para os liberais e de constituição para os republicanos.

A concepção deliberativa tem consonância com o republicanismo, ao reservar uma posição central para o processo político de formação da opinião e da vontade, sem no entanto entender a constituição jurídico-estatal como algo secundário.

[...] a teoria do discurso concebe os direitos fundamentais e princípios do Estado de direito como uma resposta conseqüente à pergunta sobre como institucionalizar as exigentes condições de comunicação do procedimento democrático. A teoria do discurso não torna a efetivação de uma política deliberativa dependente de um conjunto de cidadãos coletivamente capazes de agir, mas sim da institucionalização dos procedimentos que lhe digam respeito. (HABERMAS, 2002, p.280).

É muito importante ressaltar o fato de que em nenhum momento Habermas concebe que os cidadãos possam, a despeito de serem capazes de uma ação coletiva, substituírem o poder administrativo. Na teoria do discurso, os procedimentos e os pressupostos comunicacionais para formar a opinião e a vontade democráticas funcionam como esquadros da racionalização discursiva das decisões de um governo e administração vinculados à lei. O poder administrativo não é excluído, mas afetado pela possibilidade de retro-alimentação por uma formação democrática da opinião e da vontade que o programa e re-programa constantemente. A opinião pública, portanto, não pode “dominar”, mas apenas direcionar o uso do poder administrativo para determinados canais.

Habermas abre o caminho para uma concepção de democracia apoiada nos processos de interação comunicativa nos domínios societários, conformando espaço para a emergência de novos atores e para a construção de novas práticas, possibilitando a reconexão entre democracia e o bem comum (AVRITZER, 1996, p.15). No quadro teórico habermasiano, no entanto, o papel dos atores sociais limita-se à formação de vontade informal e à possibilidade não-assegurada de influência nos domínios institucionais. Ou seja, neste quadro, Habermas

não vislumbra os espaços de participação inscritos na esfera do Estado, ainda que, posteriormente, tenha revisto algumas de suas idéias e inovado em outros âmbitos, como na concepção e espaço público (HABERMAS, 1992) ou na proposição de um modelo democrático procedimental (HABERMAS, 1995). O desafio principal que resta é transformar suas concepções em instrumentos participativos efetivos inseridos no processo de deliberação formal dos governos.

Contudo, a partir destas bases do referencial teórico habermasiano, tem se desenvolvido teorias que procuram ultrapassar estes limites, de autores como Cohen (1989), Cohen e Arato (1992) e Avritzer (2002).

Cohen (1989) prevê a participação nos processos de tomada de decisões coletivas por meio da deliberação em circunstâncias regulares e institucionalizadas.

Cohen e Arato (1992, p.178) afirmam que uma questão essencial consiste em “[...] introduzir espaços públicos no Estado e nas instituições econômicas sem abolir os mecanismos reguladores da ação estratégica, estabelecendo uma continuidade com as redes de comunicação compostas pelos movimentos sociais, associações e espaços públicos societários.”

Avritzer (2002) aponta os espaços de participação entre a sociedade e o Estado como os locais por excelência da democracia deliberativa, representando a possibilidade de soberania popular procedimentalizada, na interseção entre participação e representação.

O desenvolvimento das teorias de democracia participativa aponta para a existência de espaços de participação, por meio de uma pluralidades de formas e arranjos, nos processos deliberativos públicos, especialmente na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Inúmeras experiências surgiram e instrumentos de participação foram criados, experimentados, e os resultados e análises já podem indicar falhas e potenciais de tais instrumentos. Esses estudos e experiências surgiram especialmente nos países latino-americanos, e dentre eles destaca-se o Brasil. Na próxima seção serão apontados alguns desses autores, com seus modelos, e algumas críticas a tais modelos. Posteriormente, serão apresentadas algumas conclusões das experiências mais recentes e inovadoras de participação

no Brasil e na América Latina, como tentativa final de definir qual a participação democrática a que nos referimos nesta monografia.

3.3. Desenvolvimento de modelos participativos

Os principais autores que se dedicaram a estudar a participação e analisar suas conseqüências preocupam-se muito em distinguí-la da simples participação política, por meio do pertencimento a partidos políticos ou do direito à escolha dos representantes para o governo. Na perspectiva de Jacobi (1992), a participação democrática dá-se quando surgem, da própria sociedade civil, interlocutores coletivos que, por meio de uma representação ativa, estabelecem relações mais concretas entre os cidadãos e as instituições públicas. Neste mesmo sentido, Borja (*apud* JACOBI, 1992, p.33) define participação como “[...] o encontro entre as instituições representativas, partidos e administração, por um lado, e os movimentos e organizações sociais, que existem independentemente dos partidos políticos e dos mecanismos participativos, por outro”.

Este conceito de participação estaria ligado, principalmente, à idéia de construção de uma cidadania social, em um cenário democrático no qual o papel do Estado é questionado. Acima de administrar os recursos e serviços públicos, caberia ao Estado criar e utilizar instituições participativas para definir as prioridades, por meios das políticas públicas, somente após um amplo processo de debate público.

A participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque toda a ênfase passa a ser dada nas políticas públicas. Portanto, não será apenas a sociedade civil a grande dinamizadora dos canais de participação, mas também as políticas públicas. A principal característica desse tipo de participação é a tendência à institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico institucional do Estado, a partir de estruturas de representação criadas, compostas por representantes eleitos diretamente pela sociedade de onde eles provêm. (GOHN, 2007, p.57)

Nessa linha, então, uma série de modelos surgiram e passaram a ser defendidos por esses autores. Nesse sentido, desenvolve-se a idéia de Públicos Participativos, para Avritzer e Wampler, como uma nova esfera de deliberação e negociação na democracia, compreendendo “[...] cidadãos organizados que buscam superar a exclusão social e política por meio da deliberação pública, da promoção de transparência e responsabilização (accountability) e da implementação de políticas públicas.” (AVRITZER, WAMPLER, 2004, p. 212)

Côrtes (2005) denomina essas experiências de fóruns participativos. Para ela esses fóruns têm papéis diferenciados nos contextos institucionais e políticos em que se inserem e potencialidades muito diversas em termos do impacto sobre a formulação ou implementação de políticas, tendo em vista a legitimidade da participação e o seu potencial deliberativo.

Uma formulação de Tenório (1998) estabelece a inovação da participação democrática ao diferenciar a escolha dos governos por uma gestão estratégica ou por uma gestão social.

A gestão estratégica teria um caráter mais utilitarista. Baseada na razão instrumental, ela se constitui do cálculo de meios e fins para as ações de governo, baseada numa relação autoritária, em que o Estado se impõe sobre a sociedade. A justificativa dá-se pela combinação entre competência técnica e atribuição hierárquica, que resulta num modelo de poder tecnoburocrático, bem próximo da formalidade pretendida pelas vertentes do elitismo democrático. A tecnocracia identifica a razão técnica com a razão política e desenvolve a idéia de que, para cada problema público, existe uma solução ótima (*the one best way*), que pode excluir os antagonismos ideológicos ou de interesses pela razão técnica.

A idéia de gestão social possui caráter participativo, na medida em que substitui a tecnocracia por um processo decisório exercido por meio de diferentes sujeitos sociais. A ação comunicativa, dialógica, permite aos indivíduos motivarem-se racionalmente uns aos outros, para atingir o consenso por meio da linguagem, que aqui é considerada fonte de integração social. A tomada de consciência dos cidadãos sobre sua posição enquanto sujeitos sociais promove a possibilidade de agirem com presença ativa e solidária nos destinos da sociedade.

Para atingir a gestão social, é necessário que os governos institucionalizem modos de elaboração de políticas públicas que considere os cidadãos como esses participantes ativos no processo de elaboração das políticas públicas. Este processo deve ocorrer “[...] desde a identificação do problema, o planejamento de sua solução e o acompanhamento da execução até a avaliação do impacto social efetivamente alcançado.” (TENÓRIO, 1998, p.22)

A grande questão de todos esses modelos participativos é a inclusão de aprendizado e ampliação das possibilidades de solução dos problemas públicos a partir da participação. O conhecimento científico deve ser utilizado como apoio às discussões e não orientador único

das mesmas, uma vez que os problemas enfrentados cotidianamente pela sociedade geram uma série de informações relevantes para a tomada de decisão coletiva. Na visão de Brasil (2007), a participação torna-se fonte de legitimidade e de justificação moral da democracia e, por isso mesmo, representa o valor político de maior grau.

Young (*apud* PINTO, 2004, p. 103) reforça essa idéia ao estabelecer um novo foco para a visão da democracia deliberativa:

No entendimento deliberativo da prática democrática, democracia não é somente um meio pelo qual cidadãos podem promover seus interesses e colocar o poder dos governantes em xeque. Ela também significa um meio de resolver os problemas coletivamente, e depende para sua legitimação e bom andamento da crítica de opiniões diversas de todos os setores da sociedade.

Essa noção de democracia participativa em nenhum momento descarta a validade dos mecanismos de representação. Sua intenção é complementar a representatividade por meio da recuperação de figuras da democracia direta, criando um sistema institucional relativamente aberto para propiciar a experimentação. A participação política concebida nos marcos da noção de democracia participativa implica, desse modo, a redefinição das relações entre Estado e sociedade, o fortalecimento e a democratização da sociedade e do Estado.

Nem todos os autores, no entanto, estão de acordo com essa visão. Muitos teóricos apontaram também limites e falhas destes instrumentos participativos. As críticas provêm tanto da visão de democracia quanto da incapacidade ou desinteresse dos cidadãos para contribuir efetivamente por meio destes canais de participação.

Muitos autores chamam atenção para a criação de somente novas representações, no lugar da ampliação da participação democrática. Isso poderia ser evidenciado a partir da monopolização dos espaços participativos (conselhos, por exemplo), por representações formais de classes sociais ou movimentos, criando novas estruturas hierárquicas e novas dependências de representação. Na visão de alguns céticos da participação, “[...] somente teriam acesso à participação os grupos sociais que dispõem de maiores recursos econômicos e de poder, os ‘excluídos’ continuariam à margem desses processos participativos.” (CÔRTEZ, 2005, p.14) Isso evitaria a possibilidade da existência de processos deliberativos equânimes. Pinto (2004, p.104) também ressalta a idéia de que o reconhecimento de alguns grupos sociais como espaços legítimos do discurso político pode levar a situações contraditórias e perversas.

De um lado, o grupo pode tornar-se um gueto e, por conseguinte, seus membros apenas terem voz a partir das demandas associadas à sua identidade; de outro, pode acontecer uma espécie de reserva de mercado para o grupo, que passa a se reproduzir, não por suas condições estruturalmente desiguais, mas pelo próprio espaço conquistado.

Uma outra crítica mais profunda à participação parte da análise de Vita (2004). Para o autor, a democracia deliberativa representa uma visão rousseauiana-habermasiana idealizada, cujo resultado é uma possibilidade de deliberação que só ocorre em um nível ideal em que os participantes têm as mesmas condições de informação e os mesmos recursos de conhecimento para a discussão argumentativa. O desafio da democracia, mais que ampliar a participação em deliberações públicas, seria criar igualdade de oportunidades políticas.

Para Vita (2004, p.123), os processos deliberativos perdem legitimidade pela presença de significativas desigualdades de recursos políticos, incluindo as desigualdades de recursos cognitivos e de capacidade argumentativa, entre os participantes.

Níveis elevados de pobreza e desigualdade e uma excessiva concentração da riqueza e da propriedade degradam o valor que as liberdades políticas têm para os mais desfavorecidos e permitem que os mais favorecidos, porque são mais capazes de tirar proveito e direitos de oportunidades institucionais que em princípio são iguais para todos, exerçam um peso desproporcional sobre os termos da discussão pública e sobre as decisões políticas.

Os obstáculos então se referem à concentração de dois recursos políticos cruciais: preferências intensas e dinheiro. As elites, minorias possuidoras de dinheiro, que possuíssem preferências intensas sobre determinadas políticas públicas, arcariam com todos os custos de publicização das alternativas que melhor lhe atendessem. O resultado poderia ser o êxito no convencimento de cidadãos insuficientemente informados de suas próprias preferências.

Retomando a crítica central de Schumpeter, sobre o déficit motivacional e cognitivo dos cidadãos para lidar com questões públicas complexas, Vita considera ainda que poucos cidadãos participariam de práticas deliberativas que tenham decisões de política pública por objeto. A opção por priorizar esse tipo de espaço, portanto, atribuiria preeminência às preferências daqueles que valorizam a vida do *homo politicus* em detrimento das preferências daqueles que valorizam outras formas de vida. Além disso, ressalta que os motivados seriam “[...] aqueles que têm preferências intensas sobre determinadas áreas da política pública – e que muitas vezes pressionam por alternativas que pouca relação têm com uma noção reconhecível de bem público [...]” (VITA, 2004, p.116).

Nesse sentido, volta-se à defesa da representação, conforme Ugarte (2004, p.95) que considera que “ainda que o princípio majoritário não seja sinônimo de democracia [...] é o melhor instrumento para maximizar o princípio de autonomia em sociedades nas quais a representação é inevitável e a unanimidade impossível”.

Apesar de todas as críticas no campo ideológico e as análises dos limites da democracia participativa-deliberativa, se desenvolveram diversos instrumentos efetivos de participação em muitos países, especialmente na América Latina – e com muita intensidade no Brasil. Esses instrumentos concretizam os ideais do viés deliberativo da democracia e apontam os principais caminhos para correção de falhas no modelo. A seguir, apresentamos um breve panorama das principais experiências.

3.4. Experiências participativas na democracia brasileira recente

Na visão de Tenório (1999), para muitos autores a história democrática brasileira é marcada pelo autoritarismo, com um Estado forte e reduzido grau da institucionalização da democracia, marcada ainda pela existência de uma sociedade civil fraca e pouco articulada. Esse caminho, iniciado com uma matriz colonial exploratória, processo emancipatório frágil e modelo republicano freqüentemente interrompido por experiências ditatoriais, é semelhante ao da maior parte dos países da América Latina, o que os coloca em situação diferente das democracias mais antigas e tradicionais. Santos e Avritzer (2002, p.54) identificam que a participação dos movimentos sociais nos processos de democratização nos países do Sul, especialmente nos países da América Latina, foi preponderante para iniciar novas formas de relação entre o Estado e a sociedade.

Esse novo cenário, que desponta na década de 90, mas tem suas origens ligadas aos movimentos sociais da década de 70, transforma a América Latina, e especialmente o Brasil, num verdadeiro celeiro de experiências democráticas inovadoras com modelos de gestão participativos. Essas experiências estão marcadas pelo “[...] desafio de construir relações mais democráticas pautadas pela possibilidade de expressão da pluralidade, do diálogo e do enfrentamento crítico-propositivo, visando à solução de situações problemáticas.” (TATAGIBA, 2006, p. 138) Elas apontam, ainda, para a busca pela eficiência na prestação dos serviços públicos.

A participação sempre teve, na América Latina, uma legitimidade de caráter moral. A partir de amplos setores foi com frequência proposta como um direito básico de todo ser humano, com apoio nas cosmovisões religiosas e éticas predominantes na região. Também teve continuamente uma legitimidade política. (...) Agora, junta-se às ditas legitimidades outra de caráter diferente, que não exclui as anteriores, mas a elas é somada. A participação tem uma legitimidade macroeconômica e gerencial. É percebida como uma alternativa com claras vantagens competitivas para produzir resultados em relação às vias tradicionalmente utilizadas nas políticas públicas. Isso põe a discussão sobre a participação em enfoque diferente do de décadas anteriores. (...) Promover e pôr em marcha modelos participativos genuínos significa definitivamente gerenciar com excelência. A participação dá resultados muito superiores, no campo social, a outros modelos organizacionais de perfil tradicional, como os burocráticos e os paternalistas. (KLISBERG, 1999, p. 9)

No caso brasileiro, essas práticas participativas começaram a ser defendidas desde a década de 70, como resultado de uma mobilização social muitas vezes de resistência, como os comitês de operários e os grupos de luta pela saúde. Houve crescimento rápido das associações civis e formava-se a consciência da necessidade de autonomia social e organizacional em relação ao Estado, tendo como consequência a defesa de formas públicas de apresentação de demandas e de negociação com o poder público. Noronha (2007) aponta ainda que as análises demonstram que o desenvolvimento dessa mobilização não gerou, até a década de 80, envolvimento direto dos cidadãos nas escolhas públicas, senão na aderência a planos de governo ou participação em consultas públicas.

A Constituição brasileira de 1988, por fim, é que conseguiu prever detalhadamente a participação da sociedade civil nas principais questões públicas com a institucionalização de muitos instrumentos como conselhos, plebiscitos, referendos e a possibilidade de iniciativa popular na formulação de leis. A década seguinte, de 90, foi marcada pela crise do Estado com discussões sobre a reconfiguração do mesmo. Essas discussões, mais uma vez, foram marcadas pelas soluções baseadas em modelos e instrumentos participativos.

Essas soluções, também comuns nos demais países da América Latina, envolvem a participação direta de usuários beneficiários de bens, serviços e políticas públicas. O projeto democrático-participativo supõe, especialmente na abordagem latino-americana, que esses participantes representam grupos que tem pouco acesso às suas necessidades pela via do mercado. Assim, todo o projeto é baseado na idéia de que a participação pode promover a extensão e generalização do exercício dos direitos, a abertura de espaços públicos com capacidades decisórias, o reconhecimento e a inclusão das diferenças. Seguindo essa análise, os principais instrumentos participativos existentes no caso brasileiro remetem à idéia de

espaço público como instrumento político privilegiado para o avanço do processo de construção democrática. Serão destacados, seguindo Brasil (2007, p.131), os principais instrumentos surgidos no caso brasileiro.

Podem-se destacar três instâncias, empregadas principalmente pelos municípios brasileiros: os **conselhos**, as **conferências** e o **orçamento participativo**. Os conselhos têm sido os arranjos mais difundidos e consolidados, inclusive pelo fato de alguns deles assumirem o papel de gestores em virtude de requisitos legais, como os conselhos de saúde. As conferências, que já eram empregadas por alguns municípios, têm recentemente se disseminado nos diversos campos setoriais, a partir do estímulo federal para sua realização. Quanto ao orçamento participativo, atualmente há cerca de duas dezenas de experiências em curso, mas pode-se supor o incremento dessas experiências, posto que o Estatuto da Cidade preconiza (...) o emprego das instâncias de participação, entre elas a gestão participativa do orçamento. (destaque nosso)

Embora sejam semelhantes no que se refere à interlocução entre Estado e sociedade e na presença de mecanismos deliberativos, eles possuem diferentes concepções e objetivos.

a) Os conselhos

Os conselhos relacionam-se, principalmente, à gestão e controle das políticas públicas. Eles surgiram no Brasil, desde a década de 80, ligados diretamente à questões locais. As primeiras experiências iam de conselhos comunitários a conselhos de escola, saúde, transportes, etc. O desenvolvimento dessa idéia de conselho, paralelo ao surgimento de conselhos populares diretamente promovidos por movimentos sociais, foi institucionalizado a partir das garantias constitucionais pós-88 (com a instituição formal dos conselhos da área de seguridade social – saúde, assistência social, criança e adolescente, etc.) e das próprias leis orgânicas municipais, da década de 90, que previam a existência de conselhos temáticos e setoriais. Muitos conselhos ainda tentavam promover a idéia de inclusão social, ao se ligar diretamente a políticas voltadas para segmentos da população (índios, negros, mulheres, deficientes físicos, idosos, jovens, etc.).

A inserção dos conselhos nas cidades brasileiras demonstra o potencial dessa rede institucional. Dados de uma pesquisa do IBGE (2001) apresentam as localidades brasileiras que contam com conselhos de saúde (97,59%), assistência social (93,13%), direitos da criança e do adolescente (77,45%), educação (73,24%), emprego e trabalho (33,92%), meio ambiente (29,05%), turismo (22,05%), desenvolvimento econômico (16,62%), cultura (13,20%), habitação (11,29%), política urbana (6,01%) e transportes (4,86%).

Para Gohn (2007, p.7) esses conselhos constituem a principal novidade do fim do século em termos de políticas públicas, por concluírem que eles são agentes de inovação e espaço de negociação de conflitos. Ao articularem representantes da população e membros do poder público estatal nas práticas que dizem respeito à gestão dos serviços públicos desde a sua formulação, passando pela implementação, até chegar à análise dos resultados concretos, eles tornam-se espaços de participação por excelência. É claro que os diversos formatos desses conselhos indicam maiores ou menores campos de atuação.

Tatagiba (2002) chama atenção para diversos limites que podem surgir no formato e na prática dos conselhos: dificuldade de informações para os conselheiros que lhes permitam perceber os vários interesses e a legitimidade dos conflitos; imposição do interesses temáticos do poder público; blindagem do poder decisório pelos representantes governamentais; carência de infra-estrutura e recursos para o bom funcionamento; precariedade entre os conselheiros e as entidades representadas; entre outros. Todos esses limites estão envolvidos nas principais discussões sobre o desenho institucional dos conselhos: composição (paritária ou mais estatal; por indicação ou por eleição) e natureza (consultivo ou deliberativo), por exemplo.

Os conselhos são espaços com caráter duplo, na visão de Gohn (2007, p.107): “[...] implicam, de um lado, a ampliação do espaço público – atuando como agentes de mediação dos conflitos; mas, de outro lado, dependendo da forma como são compostos, poderão eliminar os efeitos do *empowerment*, do sentido de pertencer dos indivíduos, e reafirmar antigas práticas herdeiras do fisiologismo.” Assim, o seu potencial democrático é limitado pela prática de atuação. Não há dúvida, no entanto, de que os conselhos representam uma nova possibilidade de institucionalidade pública, calcada na participação direta da sociedade civil.

b) As conferências

Na mesma via, seguem as conferências, que inovam ao promover a possível alimentação da agenda pública, com estabelecimento de diretrizes e avaliação participativa das políticas em curso. A idéia principal das conferências remonta às reuniões públicas, no sentido rousseauiano, em que a sociedade é convocada para expressar suas opiniões sobre determinados assuntos públicos.

No Brasil, a realização de conferências tem um caráter temático. São comuns as conferências setoriais de educação, saúde, cultura, bem como as conferências temáticas - voltadas para segmentos populacionais específicos: idosos, jovens, mulheres, negros. Elas objetivam definir e indicar diretrizes para a promoção de políticas públicas para a área de interesse referida, bem como, em alguns casos, eleger os conselhos que representarão as idéias advindas da conferência na gestão das políticas públicas.

Algumas experiências brasileiras, inclusive, já são promovidas com a realização de várias etapas locais ou regionais e eleição de delegados para uma etapa final, em que serão deliberadas as principais propostas surgidas. Essas experiências estão marcadas pelas possibilidades de participação ampla (pelo menos as etapas iniciais são abertas a todos os cidadãos, independente de representação); redução dos custos de participação (por gastar pouco tempo e recurso do participante); e alto aprendizado democrático (uma vez que circulam muitas informações, provindas tanto do poder público como da sociedade civil). Os resultados dessas conferências podem medir preferências dos participantes e auxiliar diretamente o poder público na inovação da gestão das políticas (LADEIRA, 2007).

c) O orçamento participativo (OP)

O orçamento participativo inova na possibilidade concreta de participação na gestão de uma parte dos recursos orçamentários. As rodadas de deliberação do OP permitem aos cidadãos votar sobre preferências de alocação de recursos de investimento estatais, por meio de obras ou readequações de espaços públicos.

São diversas as experiências de orçamento participativo no Brasil, diferenciando-se em relação ao seu potencial de empoderamento (diretamente ligado à efetivação dos gastos deliberados pelos OP) e à porcentagem de recursos de investimentos que os governos destinam a essas práticas. Algumas experiências são inovadoras, como a de Belo Horizonte que, no ano de 2007, realizou o primeiro OP digital. Os cidadãos tinham a opção de votar pela internet em uma das quatro opções surgidas nas assembleias de OP, por regional da prefeitura, identificando somente o número do seu título de eleitor. Essa experiência promoveu tanto a redução dos custos da participação, como também ampliou a discussão pública do OP, uma

vez que houve um estímulo à “campanha pública” pela escolha de determinadas obras, defendidas por grupos de interesse.

Pires (2008) identifica um alto caráter redistributivo na experiência de Belo Horizonte, uma vez que a mobilização dos atores sociais, junto aos critérios técnicos de destinação de recursos definidos pela prefeitura, permitiu um aumento considerável nos investimentos em áreas fragilizadas, com impactos diretos nos indicadores sociais da capital. Há ainda alto grau de empoderamento em muitas experiências, como no caso de Porto Alegre, onde os assuntos relacionados ao OP são dirigidos por um órgão ligado diretamente ao Gabinete do Prefeito.

Há dificuldades na implantação de todos esses instrumentos, uma vez que cabe ao poder público, por um lado, optar por realizar esse tipo de prática e sustentá-la com a estrutura e o nível de informações necessário, e à sociedade, por outro, garantir os níveis de interesse e a amplitude da representação nesses espaços.

Jacobi (1992, p. 37) defende que a preocupação da Administração Pública com a participação deve estar relacionada com a possibilidade de que a população possa influenciar o processo decisório público. Deve-se considerar os fatores que tornam conveniente desenvolver mecanismos de participação complementares aos de representação, em função da complexidade crescente da sociedade.

Para esta monografia, a *participação democrática* é legitimada pela visão habermasiana de racionalidade comunicativa complementar à instrumental, desenvolvida pelos modelos participativos e experimentada pelas práticas participativas - especialmente brasileiras e latino-americanas. Essa participação indica a possibilidade real de contribuir para a eficácia da prática pública - ao inserir novos elementos na formulação de políticas, surgidos da experiência da práxis social dos participantes; para o aprendizado democrático, decorrente do consenso argumentativo e do fluxo de informações de mão dupla (governo-sociedade/sociedade-governo); e para a legitimação da democracia, entendida como a execução plebiscitária da manifestação da vontade de uma multidão de populares, reunidas de alguma forma, para tomar as principais decisões públicas – no que se refere à políticas e alocação de recursos.

Na próxima seção será delimitado outro conceito relevante para este trabalho: o de gerenciamento estratégico. Para tanto, será necessário retomar o conceito de estratégia e identificar claramente qual é o modelo adotado pelo governo mineiro, para proceder a análise da inserção da participação democrática aqui referida no mesmo.

4. QUAL GERENCIAMENTO ESTRATÉGICO?

A identificação do “gerenciamento estratégico” no modelo mineiro está ligada às diferentes concepções sobre o que é estratégia, em sua maior parte advinda das teorias de administração privada. Pode-se, no entanto, tentar identificar o gerenciamento de estratégia no setor público a partir da dinâmica dos processos de decisões estratégicas, o que será feito utilizando como base os textos de Mintzberg, um dos principais autores dessa área na atualidade. A partir dessas concepções, será identificado o “gerenciamento estratégico” do modelo mineiro, por meio dos dois principais momentos em que se pode constatar a utilização desse gerenciamento estratégico no modelo utilizado em Minas Gerais. Sobre esses momentos, proceder-se-á a análise principal deste trabalho: a existência de uma lacuna da participação democrática.

4.1. O conceito de estratégia

A discussão sobre o conceito de estratégia é necessária pela importância de esclarecer mais detalhadamente a discussão em questão e por abrir uma gama de discussões que vão auxiliar no entendimento das escolhas realizadas pelo governo de Minas, que serão analisadas posteriormente.

A palavra estratégia vem do grego *strategos*, que significa “general”. Traz a idéia de uma liderança capaz de estabelecer rumos a determinado grupo de pessoas com um objetivo fixado. A idéia de estratégia, ainda que originada nos campos de batalha militar, foi assumida e muito utilizada pela teoria das organizações, em todo seu desenvolvimento.

Nesse campo, ela está ligada à idéia de tomada de decisões. Whittington (2006, p. 71) segue a idéia desenvolvida por Cohen, que sugere que os momentos de decisão ocorrem com a convergência de quatro fluxos independentes: problemas, soluções, participantes e oportunidades de escolha. “Os problemas demandam atenção; as soluções são respostas procurando por problemas; os participantes são a multidão de atores organizacionais que varia constantemente, com diferentes problemas e soluções; e as oportunidades de escolha são ocasiões em que as organizações devem tomar decisões.”

A estratégia, assim, é uma ferramenta fundamental para as organizações que, se bem utilizada, poderia auxiliar na fixação da direção, focalização dos esforços, definição da própria organização e provimento da consistência entre visões, missão e ação organizacional. O desenvolvimento das organizações trouxe diferentes concepções sobre as vantagens e desvantagens da utilização da estratégia nas organizações. Essas distinções foram sintetizadas por Whittington (2006), Mintzberg (1998) e Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), dos quais serão utilizadas as conclusões para identificar o modelo de gerenciamento estratégico mineiro e suas principais características.

Para Whittington (2006, p.12), existem quatro grandes abordagens desenvolvidas sobre a idéia de estratégia: a clássica, a evolucionista, a processualista e a sistêmica.

Para a escola clássica, o planejamento pode adaptar e antecipar as mudanças de mercado. As estratégias são mais bem desenvolvidas por meio da análise racional, afastada do “campo de batalha” dos negócios. Para os evolucionistas, os mercados são muito imprevisíveis e difíceis para justificar grandes investimentos em planejamento estratégico. Eles aconselham os estrategistas a manter custos baixos e opções abertas. Os processualistas também questionam a abordagem afastada dos clássicos: para eles, as estratégias eficazes emergem diretamente do envolvimento íntimo com as operações diárias e as forças básicas da organização. Por fim, a abordagem sistêmica argumenta que as estratégias devem ser “sociologicamente eficientes”, apropriadas a contextos sociais específicos. Do ponto de vista sistêmico, não há um caminho melhor para desenvolver a estratégia: simplesmente jogue pelas regras locais.

As diferenças das abordagens concentram-se na concentração da deliberação dos processos e nos resultados esperados do processo de formação das estratégias. Nestas diferenças, opõe-se a abordagem **clássica**, em que as deliberações são extremamente concentradas e o resultado esperado é o maior lucro possível (única situação ótima), da abordagem **processualista**, que visa vários resultados possíveis (pluralidade) e tem seu processo de deliberação construído por via não-deliberativa, a chamada estratégia emergente.

A abordagem **clássica** está diretamente ligada à idéia de racionalidade técnica. A análise racional, com determinação de metas e objetivos de curto e longo prazo, permitiria adotar ações e alocar recursos de uma maneira ótima para chegar à maximização do resultado esperado pela organização. Essa abordagem segue a idéia militar e está diretamente ligada à figura de um líder que, do topo de uma hierarquia, toma as decisões finais, legitimadas pelo seu poder racional e técnico, adquirido por sua experiência. Whittington (2006) sugere que essa concepção está ancorada na idéia do homem econômico racional, que age com perfeita racionalidade para maximizar sua vantagem econômica. Esse processo, no entanto, elimina a

consideração das complexidades internas e externas das organizações e limita a estratégia à idéia de concepção, afastando-a do percurso da implementação das ações.

A concepção **processualista** apóia-se na crítica à essa distância entre concepção e implementação, para defender que as estratégias devem emergir a passos pequenos, durante a implementação, devido à desordem inerente a qualquer organização. Ao contrário da concepção anterior, eles acreditam que a melhor estratégia não é empenhar-se na busca do ideal inacessível de uma ação perfeitamente racional, mas aceitar e trabalhar com as complexidades da organização.

A visão micropolítica de alguns defensores do processualismo, baseada nos interesses individuais existentes em qualquer organização, demonstra que a estratégia é composta, em grande parte, por acordos e comprometimentos políticos de grupos, e não no cálculo da maximização dos lucros da organização. Assim a lógica processualista está voltada à aceitação da racionalidade limitada e a possibilidade real está restrita à busca de níveis satisfatórios de desempenho, menores que os níveis ótimos.

Para a abordagem processualista, “se a empresa parar e esperar pelo mapa certo, ela congelará; se ela reagir e mover-se, de um modo ou de outro, encontrará a direção, adquirirá experiência e criará as próprias oportunidades.” (WHITTINGTON, 2006, p.27)

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) analisam diferentes concepções de estratégia baseando-se nas diversas escolas que foram se desenvolvendo ao longo do século passado para tratar desse assunto. Cada uma delas acrescenta uma característica importante ao processo de estratégia, ora complementares, ora suplementares.

A primeira escola promove a idéia de estratégia como um **processo de concepção**. A partir dela surgiu a famosa noção de SWOT – avaliação dos pontos fortes (*strengthes*) e dos pontos fracos (*weakness*) da organização à luz das oportunidades (*opportunities*) e das ameaças (*threats*) em seu ambiente. Ela propõe um modelo de formulação de estratégia que busca atingir uma adequação entre as capacidades internas e as possibilidades externas, que ainda hoje é utilizado como referência para o planejamento estratégico das organizações.

Uma segunda escola vem complementar o primeiro modelo, ressaltando a noção de **processo formal**, defendendo a necessidade de estabelecer claramente o mapa estratégico (a partir de um líder hierárquico), cujo escopo deve ser formalizado e seguido, passo a passo, nas ações da organização. Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000, p.62) criticam essa escola, demonstrando a falácia das idéias de predeterminação – impossibilidade de prever todas as situações no momento do planejamento; do desligamento – pois inevitavelmente a implementação gera aprendizado estratégico; e o da própria formalização – que impediria o surgimento de pontos emergentes na estratégia. Para os autores, “o fracasso do planejamento estratégico é o fracasso da formalização [...] da previsão para prever discontinuidades, da institucionalização para prover inovações, dos dados factuais como substitutos dos intangíveis, de programações apertadas para responder aos fatores dinâmicos.”

Ainda complementar às concepções anteriores, surge a idéia de estratégia como um **processo visionário**, que promove uma visão da estratégia como perspectiva, associada com imagem e senso de direção, isto é, visão. Este processo, como na abordagem clássica de Whittington (2006), estaria focado exclusivamente no líder único, que detém todos os processos necessários para estabelecer essa visão estratégica - intuição, julgamento, sabedoria, experiência e critério.

Seguindo a mesma oposição analisada entre a abordagem clássica e a processualista, as demais escolas vão priorizar uma visão de estratégia emergente, que é constantemente reformulada durante o processo de implementação. Uma dessas escolas promove a idéia de estratégia como um **processo de aprendizado**, tomando-o como noção de direcionamento, que é modificado quando necessário. Isso requer experimentações contínuas no processo de elaboração e re-elaboração de estratégias, para identificar quando soluções melhores surgirem e incentivarem o próprio surgimento das mesmas. O gerenciamento eficiente, para esta escola, consiste em saber o que mudar e quando, construindo o equilíbrio entre mudança e continuidade.

Outra escola introduz a idéia de **processo de negociação**. Semelhante à idéia processualista, a formação de estratégia é vista como moldada por poder e política. Assim, ela é formada a partir de persuasão, barganha e, às vezes, confronto direto, na forma de jogos políticos e coalizões.

Por fim, a idéia de estratégia como **processo coletivo cultural** introduz a idéia de formação de estratégia como um processo de interação social, baseando-se nas crenças e interpretações comuns aos membros de uma organização, construídas coletivamente e culturalmente, ao longo do tempo. Esse processo seria fundamentalmente mais tácito que verbal, embora possa ser reforçado por doutrinações formalizadas.

Mais do que a indicação objetiva do conceito de estratégia, pode-se obter, por meio da análise desses autores, uma análise dos principais *trade-offs* da idéia de estratégia. Esses *trade-offs* estão ligados aos embates entre estratégia deliberada ou emergente; foco na formulação ou na implementação; consideração ampla ou restrita ao aprendizado estratégico; entre outros.

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000, p.18) analisam concretamente a primeira escolha, entre estratégia deliberada ou emergente: “Uma significa aprendizado zero, a outra significa controle zero. Todas as estratégias da vida real precisam misturar as duas de alguma forma: exercer controle fomentando o aprendizado.”

A segunda questão envolve o problema da “[...] distinção que fazemos entre formulação e implementação – a premissa comum de que o pensamento deve ser independente (e preceder) à ação.” (MINTZBERG, 1998, p.424) A crítica a esse pensamento é comum à maioria dos autores que trabalham a idéia de estratégia. A distância entre o planejamento e a execução das ações estratégicas pode trazer problemas graves às organizações, ligados principalmente à incapacidade de adaptação a alterações internas e externas ao ambiente.

Por fim, de todas as questões levantadas, é corrente a defesa da importância da aprendizagem no processo estratégico. Ela está diretamente ligada à capacidade de estabelecer controle no percurso da implementação das estratégias e à necessidade de se reconciliar as forças de estabilidade e de mudança – concentrar esforços e obter eficiências operacionais por um lado e, ainda assim, por outro lado, adaptar-se e manter a ligação com um ambiente externo em mutação.

Na próxima seção, será identificada a localização dessas principais questões sobre estratégia no modelo mineiro. Serão estabelecidos, inicialmente, os momentos de maior

impacto do gerenciamento estratégico pelo governo de Minas Gerais e, a partir daí, pode-se analisar as principais implicações da adoção de tal modelo.

4.2. Gerenciamento estratégico no governo de Minas Gerais

A estratégia de um governo deve estar contida em seus planos, de curto, médio e longo prazo, além de necessariamente ter de encontrar reflexo direto nas ações que ele desenvolve, por meio de políticas públicas. Para Guimarães e Almeida (2006, p. 12), a formulação estratégica governamental envolve uma complexa construção entre inúmeros agentes: sociedade, burocracia, representantes e os próprios poderes. Para os autores “as formulações estratégicas governamentais são materializadas nos planos e orçamentos, e seus resultados que determinam o desempenho do governo na execução destes instrumentos de planejamento.”

No caso de Minas Gerais, essa estratégia é traduzida diretamente pelo modelo de planejamento apresentado na seção 2. O governo de Minas elaborou plano de curto, médio e longo prazo. Estes planos estão todos interligados. O PMDI estabelece a visão de longo prazo, a partir da qual é construído o mapa estratégico do governo (figura 2). Acima do mapa se encontra a visão de futuro: *tornar Minas Gerais o melhor estado para se viver*. Logo em seguida vêm as seis (6) perspectivas de ação do plano, as 11 áreas de resultado (a partir do segundo governo, em 2007) e os dois pilares do planejamento e, por fim, os destinatários considerados no planejamento das ações.



Fig. 2: Mapa estratégico do governo de Minas.

Fonte: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (coord.). *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2007-2023*. Belo Horizonte, 2007.

A materialização do plano e sua ligação com os planos de médio e curto prazo são estabelecidas a partir da definição de projetos chamados estruturadores. Essa é uma prática comum à Administração Pública. Segundo Porto e Silveira (2006, p.69) “os projetos estratégicos do Governo tanto podem estar associados a funções finalísticas [...] como a temas ou funções de suporte e gestão[...]”. No caso mineiro, esses projetos compõem as 11 áreas de resultado (finalísticas) e os dois pilares de planejamento (voltados para as áreas de planejamento, gestão e finanças). Para eles, a importância de definir os projetos que serão o foco da estratégia de governo é semelhante à necessidade de dar consistência à carteira de projetos e assegurar que eles representem de fato essa estratégia.

Neste sentido o modelo mineiro é inovador: os projetos estruturadores têm fluxo de recursos privilegiado. Eles são as últimas despesas orçamentárias passíveis de contingenciamento e, desde o início do governo, foram aqueles que receberam o maior volume de recursos nos orçamentos anuais e nas suplementações ao longo da execução financeira. Assim, eles representam o principal elo de ligação entre a estratégia de longo

prazo (os objetivos do PMDI); as de médio prazo (o PPAG, onde são definidos) e a de curto prazo (as leis orçamentárias anuais, onde seus recursos são privilegiados).

O diferencial do controle nos projetos estruturadores é baseado em um tipo de gerenciamento de projetos utilizado comumente pela administração de empresas privadas. A metodologia utilizada foi a do MEPCP® - Metodologia Estruturada de Planejamento e Controle de Projetos, criada por Prado (2004). A metodologia é baseada na metodologia do PMBOK® (PMBOK, 2000). Esta envolve práticas de *inicialização*, *planejamento*, *controle*, *execução* e *encerramento* no ciclo e gerenciamento dos projetos, conforme a figura 3.

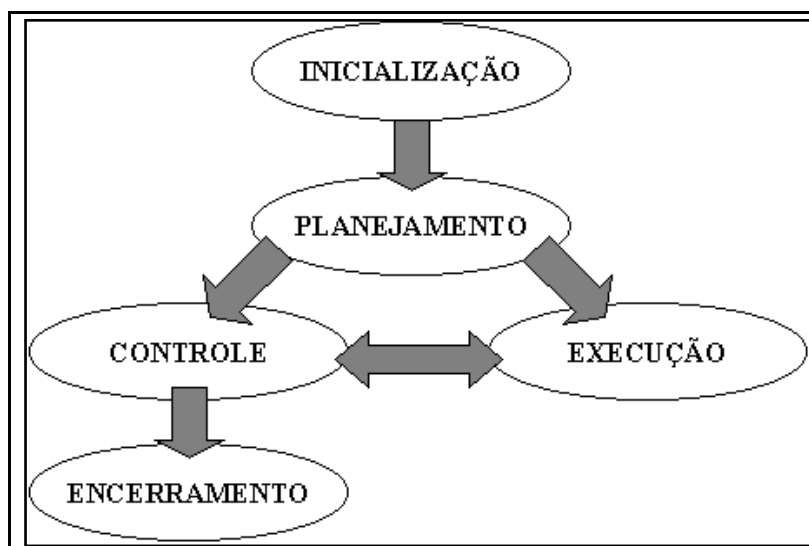


Fig.3: O Ciclo do Gerenciamento PMBOK®

Fonte: PMBOK Guide. A guide to the project management body of knowledge. Third Edition. Pennsylvania, USA: Project Management Institute, Inc, 2000.

Há um acompanhamento intenso das ações e do atingimento das metas previstas para cada um dos projetos estruturadores, realizado por uma “unidade de apoio do gerenciamento de projetos”, o GERAES, superintendência da Secretaria de Planejamento e Gestão. Esta acompanha o detalhamento de cada plano de projetos, realiza as reuniões mensais de situação dos projetos (*Status Report*) e libera os recursos orçamentários referentes às ações. Portanto, essa unidade é responsável por gerar e acompanhar todas as informações estratégicas dos projetos estruturadores junto a cada gerente e equipe executora do projeto. O gerenciamento dos projetos estruturadores envolve planejamento, acompanhamento da execução e correção de desvios sempre que necessário, contemplando muitos dos procedimentos citados relativos ao ciclo de gerenciamento.

Outra estratégia inovadora na implantação do GERAES é a orientação dos projetos pelo gerenciamento horizontal. A estrutura horizontal quebra a lógica de ação segmentada, por secretaria de governo, para incluir uma nova ótica de estrutura matricial, que permite a inclusão de responsabilidades de vários agentes públicos nos projetos, promovendo integração para atingir resultados esperados (figura 4).

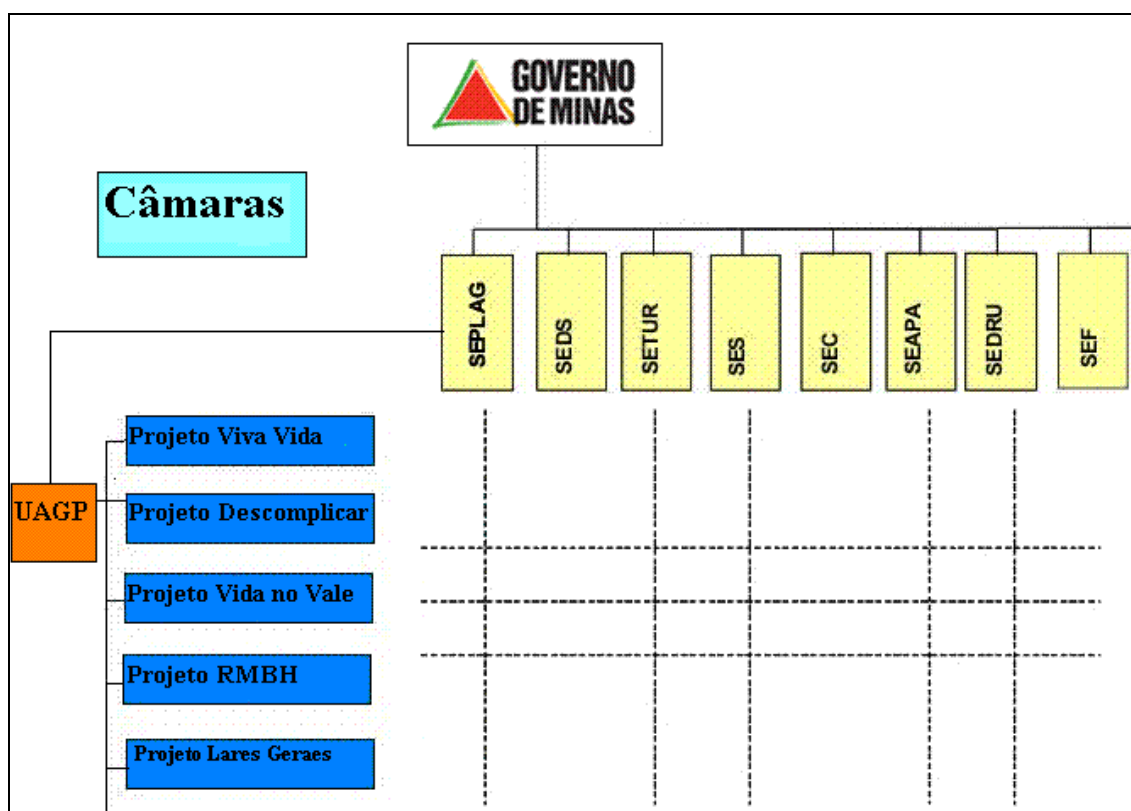


Fig.4: Estrutura organizacional GERAES.

Fonte: MINAS GERAIS. Governo (Aécio Neves da Cunha 2007-2010). Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado. Disponível em: < http://www.geraes.mg.gov.br/estrutura_org.asp >. Acesso em 20/11/07.

Nota: SEPLAG = Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. UAGP = Unidade de Apoio ao Gerenciamento de Projetos. SEDS = Secretaria de Estado de Defesa Social. SETUR = Secretaria de Estado de Turismo. SES = Secretaria de Estado da Saúde. SEC = Secretaria de Estado da Cultura. SEAPA = Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento. SEDRU = Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Urbano. SEF = Secretaria de Estado da Fazenda.

Todas essas estratégias adotadas fazem com que o conjunto de projetos estruturadores corresponda ao principal foco estratégico do governo, pois retrata a concentração de esforços em determinado conjunto de ações. Essa estratégia de concentração é semelhante à identificada por (CARNEIRO, 2004, p.68), ao envolver a seleção, “[...] dentre as alternativas factíveis de intervenção, daquelas que se apresentam como as melhores opções para a consecução de um dado objetivo ou a promoção de determinados resultados.” Identifica-se, portanto, que o

modelo de gerenciamento estratégico adotado em Minas Gerais está ligado à elaboração e execução de uma carteira de projetos estruturadores.

Considerando a idéia de estratégia lançada anteriormente, como a decisão primordial das prioridades de ação e os momentos de implementação necessários ao aprendizado e à correção de rota, o gerenciamento estratégico pode ser identificado em momentos específicos da ação governamental, no caso mineiro. Para demonstrar esses momentos cruciais, utilizarei a mesma matriz de gerenciamento de projetos adotada pelo governo mineiro a partir do ciclo de planejamento do PMBOK® (figura 4).

Podemos destacar dois momentos principais no gerenciamento dos projetos estruturadores, já que são eles o foco da estratégia. O momento de “inicialização”, em que são selecionados os projetos, e o momento de “encerramento” (que aqui não representa exatamente o encerramento, mas sim uma intercessão entre este e o controle), que pode ser representado pela Reunião de Comitê de Resultados (figura 5).

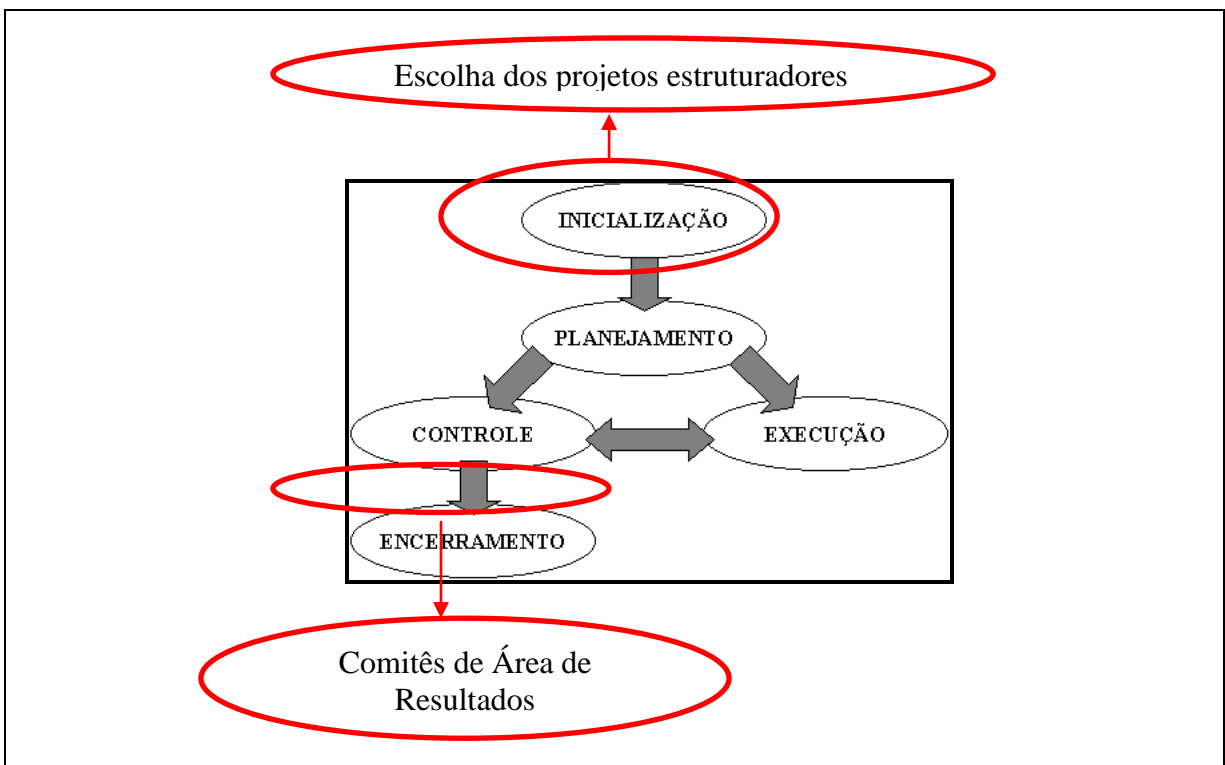


Fig. 5: Momentos principais do modelo de gerenciamento estratégico do governo de Minas Gerais.

O primeiro deles, a **escolha dos projetos estruturadores**, é o momento de decisão sobre a priorização da ação estatal. Na definição dos projetos são “escolhidos”: escopo e

abrangência das ações; público-alvo; prioridade na utilização de recursos; áreas para integração.

Na área privada essa decisão é simplificada pelo objetivo do lucro: priorizam-se as áreas que darão mais retorno financeiro e as ações são definidas. Na área pública, essa decisão envolve todos os *trade-offs* comuns à administração pública: onde investir prioritariamente? Em políticas de emprego ou de educação? Investir na profissionalização da burocracia pública ou nas políticas de transferência de renda? Enfim, a racionalidade pública torna-se fundamental a esse momento do gerenciamento estratégico.

Em Minas, a escolha dos projetos estruturadores, no primeiro governo (em 2003), deu-se por meio de estudos, que permitiram escolhas técnicas, e decisão política.

O processo de escolha dos projetos estruturadores teve início após a construção da estratégia de longo prazo: Visão de Futuro, Opções Estratégicas e Objetivos Prioritários. Os dirigentes das organizações de governo - secretários de Estado, secretários adjuntos, subsecretários e dirigentes das principais empresas, autarquias e fundações - e especialistas nas diversas áreas definiram um conjunto de aproximadamente 130 potenciais projetos estratégicos. Para cada projeto deste conjunto, já havia a definição do resultado esperado (quantificável, na maioria dos casos) e uma estimativa inicial de custos, fontes de financiamento e prazos. Este conjunto foi reduzido a menos da metade e apresentado ao governador, que escolheu os 30 Projetos Estruturadores que comporiam o portfólio de projetos submetidos à Gestão Estratégica de Recursos e Ações (GERAES). (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006, p.34)

Essa mesma lógica foi seguida no segundo governo, iniciado em 2007, período em que foi revisto o PMDI e elaborado um novo PPAG, dessa vez contendo o número de 57 projetos estruturadores, sendo uma boa parte destes projetos uma continuidade dos projetos anteriores.

Como se pode perceber, numa visão inicial, este processo é concentrado na cúpula do poder Executivo, embora a construção das visões de longo prazo tenha a participação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (que será explicitado posteriormente), seguindo a visão de Porto e Silveira (2006), para quem a participação direta do chefe do Executivo é o fator decisivo para o sucesso da implementação.

Os autores ainda aconselham a realização periódica de reuniões de avaliação, envolvendo o governante, os principais chefes do executivo (secretários) e os gerentes dos projetos estruturadores. “Nossa experiência mostra que essas reuniões têm grande impacto positivo na execução dos projetos e uma das primeiras evidências disso é a aceleração dos

projetos que se observa a partir do momento em que simplesmente são agendadas as reuniões de avaliação” (PORTO; SILVEIRA, 2006, p.75).

O governo de Minas instaurou a prática dessas reuniões desde o primeiro governo, embora a sistemática esteja mais bem estruturada a partir da segunda administração, em 2007, com a divisão dos projetos estruturadores por áreas de resultado. Os **Comitês de Área de Resultado**, no segundo momento principal do gerenciamento estratégico mineiro, são reuniões de alta gerência, comandadas pelo vice-governador, cuja função é gerenciar toda a carteira de projetos, com a presença de secretários de Estado, gerentes dos projetos e a equipe de acompanhamento da Secretaria de Planejamento e Gestão (formada por secretários e subsecretários; equipe do GERAES e do Estado para Resultados). Cada área de resultado envolve alguns projetos de linha semelhante e em cada comitê são analisadas as informações referentes ao andamento desses projetos. Nessa reunião, que acontece bimestralmente ou trimestralmente, são identificados riscos e gargalos dos projetos e elaborados planos de ação para correção dos desvios e prevenção de dificuldades futuras. Portanto, os Comitês são indicados entre o controle e o encerramento por representarem, simultaneamente, o acompanhamento constante com correção de rotas para os projetos e a possibilidade de indicar fracassos e controlar os resultados efetivos do mesmo. A estrutura dessa reunião é estabelecida da seguinte forma:

Reunião de Comitê de Resultados

Definição: Reunião onde são apresentados marcos, indicadores e resultados e atualizadas ações, riscos e dificuldades, em cada Área de Resultados.

Objetivo: O Comitê de Resultados tem como objetivo a definição de um plano de ações estratégicas capaz de auxiliar no alcance dos objetivos perseguidos, bem como deliberar estratégias de intervenção.

Participantes: As reuniões de Comitê de Resultados podem ser realizadas com ou sem a presença do Vice-Governador, mas sempre contarão com a participação das equipes da SEPLAG, da SPLOR, da SUGES, do EpR, além de representantes de Secretarias de Estado envolvidas com a Área de Resultados em questão.

Periodicidade e temporalidade: as reuniões serão mensais, organizadas por Área de Resultado. (MINAS GERAIS; MINAS GERAIS, 2007, p.4)

Estes dois momentos são cruciais para o gerenciamento estratégico do governo de Minas. Aqui se concentram as principais deliberações governamentais que devem ser tomadas no processo de planejamento e gerenciamento adotado. Portanto, ambos concentram também os principais desafios dos planejadores na condução da ação estatal.

Carneiro (2004, p.55) considera que a contribuição da análise técnica a esses momentos de deliberação governamental tem a ver com a identificação dos interesses públicos ou de grupos que serão diretamente afetados pelas políticas adotadas.

Essa identificação é relevante para permitir um conhecimento mais sistematizado dos resultados esperados e dos efeitos potencializados por cada uma delas, capaz de possibilitar uma comparação entre as mesmas, em busca da eficiência social na efetivação do gasto. Estabelecer prioridades implica, de um lado, examinar quem ganha com a oferta de uma dada política pública e a natureza do ganho e, de outro, quem é sacrificado ou deixa de ganhar, a natureza e a extensão da renúncia exigida pela viabilização da seleção feita. As preferências políticas expressam não apenas prioridades mas também *trade offs*, que são importantes de se reconhecer e incorporar ao processo decisório, embora tal prática seja mais exceção do que regra no âmbito da administração pública brasileira.

É nesse ponto do desafio que a participação democrática, como estabelecida anteriormente, pode causar um efeito prático na deliberação pública. Para identificar a utilização de instrumentos participativos nos dois momentos do gerenciamento estratégico adotado em Minas Gerais, descritos acima, bem como a lacuna e os potenciais da utilização dos mesmos, faremos a análise principal deste trabalho, na próxima seção.

5. A LACUNA DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NO MODELO DE GERENCIAMENTO ESTRATÉGICO MINEIRO

A análise principal deste trabalho é identificar a possível existência de uma lacuna de participação no modelo de gerenciamento estratégico mineiro nos dois momentos principais de decisão estratégica: escolha dos projetos estruturadores e reuniões de Comitê, identificados como as principais atividades de controle sobre a execução dos projetos.

5.1. A participação democrática no modelo mineiro - identificação da lacuna

A escolha de que projetos serão considerados estruturadores para o governo de Minas está inserida em todo o processo de planejamento previsto na legislação mineira e já descrito na introdução desta monografia. Os projetos estruturadores têm fluxo orçamentário privilegiado nas leis orçamentárias anuais, mas é definido no plano de médio prazo, o PPAG, com base nas diretrizes do planejamento de longo prazo, concretizado no PMDI.

Antes da formulação do PPAG, há um processo de revisão do PMDI (que tem duração de 20 anos) que irá definir as diretrizes para a elaboração do mesmo. Depois, a escolha efetiva dos projetos estruturadores é realizada pelo próprio governador, com base em uma lista de opções elaborada pelo alto escalão do governo e por especialistas contratados das diversas áreas de atuação. Esse processo pode ser considerado um processo centralizado, uma vez que dele participam somente técnicos (especialistas contratados) e a alta cúpula do governo (secretários, secretários-adjuntos, subsecretários e dirigentes das empresas públicas, autarquias e fundações).

No entanto, há um elemento participativo presente na construção dos instrumentos da estratégia de longo prazo: Visão de Futuro, Opções Estratégicas e Objetivos Prioritários; documentos estes que deverão servir como orientação à definição das opções de projetos estruturadores. Trata-se do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, regulamentado pela Lei 10 628/1992, que é um conselho formado por representantes do governo e da sociedade, diretamente ligado ao governador. Este conselho tem competências consultivas e deliberativas. A principal delas é a aprovação do PMDI, que contém os planos de longo prazo do governo. Ele teria ainda a função de acompanhar a execução desse plano, propondo as medidas governamentais necessárias a seu fiel cumprimento estabelecendo, dentre outras, as diretrizes e os objetivos do plano plurianual e dos programas regionais e setoriais, que

devem ser elaborados em consonância com o PMDI, de acordo com a Constituição Estadual. Portanto, ele representa a instância máxima da participação no planejamento governamental mineiro.

Yamaguti (2000) analisou a estruturação de tal conselho, bem como a sua efetividade durante os governos Eduardo Azeredo e Itamar Franco, que não entram na análise desta monografia. No entanto, algumas de suas conclusões podem auxiliar numa breve análise do referido conselho na administração atual.

O conselho atualmente é composto por 31 membros da esfera governamental e 43 representantes da sociedade civil, escolhidos diretamente pelo governador de organizações definidas pela lei ou pela livre nomeação de cidadãos de “reputação ilibada”². Yamaguti (2000, p.23) chama atenção para o fato de que, da parte que compete à sociedade, “integram a representação interesses ligados essencialmente ao capital e trabalho”. A composição por designação direta do governador também reduz a idéia do conflito na participação, uma vez que a representação da sociedade fica limitada. Em sua análise, Yamaguti (2000, p.32), deduz que, “em ambos os casos, a participação se limitou a referendar o desenho conferido ao plano pelos planejadores estatais”. Ele observou que os representantes tinham pouco interesse na participação, uma vez que consideravam o governo capaz de estabelecer o plano. Não há qualquer evidência que a atuação do conselho tenha sido diferente nos governos seguintes, em 2003 e 2007. Os próprios textos que trazem a idéia do CDES, durante a nova gestão, o

² De acordo com a Lei 10.628/1992, a composição do conselho é a seguinte:

- I- o Governador do Estado, que o presidirá;
- II- o Vice-Governador do Estado;
- III- os Secretários de Estado;
- IV- um representante da Universidade do Estado de Minas Gerais e um da Universidade Federal de Minas Gerais;
- V- o Presidente do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais - BDMG;
- VI- o Presidente do Banco do Estado de Minas Gerais - BEMGE;
- VII- o Presidente da Companhia Energética de Minas Gerais - CEMIG;
- VIII- o Presidente da Fundação João Pinheiro - FJP;
- IX- o Presidente da Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais - CETEC;
- X- o Presidente da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais - EMATER;
- XI- o Presidente da Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM;
- XII- o Presidente da Companhia de Distritos Industriais de Minas Gerais - CDI-MG;
- XIII- o Presidente do Instituto de Desenvolvimento Industrial - INDI;
- XIV- 2 (dois) representantes de cada uma das seguintes entidades:
 - a)- Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais - FIEMG;
 - b)- Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais;
 - c)- Associação Comercial de Minas;
 - d)- Federação das Associações Comerciais de Minas Gerais;
 - e)- Centro das Indústrias das Cidades Industriais;
 - f)- Clube de Diretores Lojistas de Belo Horizonte;
 - g)- Federação dos Trabalhadores em Agricultura do Estado de Minas Gerais;
 - h)- Coordenação Sindical de Servidores Públicos do Estado de Minas Gerais;
 - i)- Federação das Empresas de Transporte Rodoviário de Minas Gerais;
 - j)- Federação do Comércio de Minas Gerais.
- XV- 2 (dois) representantes de cada central sindical regularmente estabelecida no Estado;
- XVI- 10 (dez) cidadãos livremente designados pelo Governador do Estado.

apresentam como um Conselho de Notáveis, formado por representantes da sociedade com alta capacidade técnica (estudiosos, pesquisadores, entre outros).

A respeito do funcionamento do Conselho, o Plenário reúne-se, estabelece os objetivos primordiais do plano e depois o trabalho é feito em câmaras temáticas, compostas por conselheiros e técnicos convidados e presididas por secretários de Estado designados pelo governador. As câmaras preparam os relatórios, que depois voltarão ao Plenário para aprovação do conselho. Yamaguti (2000, p.21) considera que neste momento o Plenário tem a sua função deliberativa, já que “[...] as diretrizes devem ser votadas, sugerindo as possibilidades de negociações e alinhamentos entre os membros do Conselho.”

Pode-se identificar, portanto, uma lacuna ainda existente da participação, ainda que na própria construção das visões de longo prazo, uma vez que o CDES caracteriza-se como um típico conselho de notáveis, designados pelo próprio governador. Esse tipo de experiência, para Gohn (2007, p.85), representa uma “[...] forma de assessoria especializada que incide na gestão pública de forma indireta.”

Outro momento importante que envolve diretamente a participação política e, embora posterior à escolha dos projetos estruturadores, interfere sobre ela, é a aprovação do PPAG na Assembléia Legislativa, com a realização de audiências públicas. O poder de interferência está ligado à função legislativa. Cabe ao Poder Legislativo discutir e aprovar, com possibilidade de emendas de alteração ou inclusão de novos itens, os planos do Poder Executivo. As audiências públicas são uma possibilidade de participação popular na discussão legislativa, criadas a partir da Constituição de 1988. Cabe à Assembléia promover as audiências para receber, da sociedade, sugestões e propostas de emendas às leis e, no caso, aos planos governamentais.

No caso dos PPAG elaborados nas duas gestões do governo atual (em 2003 foi elaborado o PPAG 2004-2007, e em 2007 o PPAG 2008-2011), as audiências tiveram um papel importante no que se refere à participação direta da população na discussão dos projetos estruturadores escolhidos pelo governo.

Em 2003, o resultado mais evidente das audiências foi a inclusão de um projeto estruturador, não planejado pelo governo. A carteira dos projetos estruturadores continha

inicialmente 30 projetos, e as audiências conseguiram aumentar para 31, incluindo o projeto “Inclusão social de famílias vulnerabilizadas”, contemplando ações de combate à violência, exploração sexual e de trabalho infantil, geração de trabalho e renda, proteção ao idoso e às pessoas com deficiência, entre outros. Participaram das audiências 700 pessoas, com representação de 237 entidades civis. Surgiram, no processo, 203 propostas e, ao final do processo, foram incorporadas 76 emendas populares ao PPAG. Entre as propostas incluídas estavam a inclusão do Programa de Segurança Alimentar e Nutricional de Minas Gerais (PROSAN) no projeto estruturador Minas sem Fome; a introdução da merenda escolar no ensino médio e a obrigatoriedade de revisão anual do PPAG com participação popular.

Essas revisões ocorreram durante os três anos seguintes, sempre impactando as novas leis orçamentárias com emendas populares, conforme tabela 1.

Tabela 1 – Resultados das audiências públicas realizadas para o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2004-2007 na Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Audiências	Nº de propostas surgidas	Nº de emendas populares incorporadas
Elaboração do PPAG		
2003	203	76
Revisões PPAG		
2004	197	70
2005	214	45
2006	77	30

Fonte: MINAS GERAIS. Assembléia Legislativa. *Comissão de Participação Popular*. Belo Horizonte, 2007.

O novo PPAG 2008-2011, elaborado no ano de 2007, também passou por um processo de audiências públicas. As inovações do último ano foram a realização das audiências regionais (Araçuaí, Frutal e Juiz de Fora) e a parceria com o Poder Executivo, que esteve presente, por meio dos gerentes dos novos projetos estruturadores, participando da discussão da proposta governamental. A participação, em consequência, foi maior. Participaram cerca de 1000 pessoas, que apresentaram 542 sugestões ao PPAG. Destas, 123 se tornaram emendas populares aprovadas e incorporadas ao PPAG.

A realização das audiências públicas, bem como os resultados aqui apresentados, pode ser entendida como um momento de partilha do poder. No entanto, na visão de Tenório (1999, p.13), o objetivo de uma gestão democrática “[...] envolve necessariamente conferir aos cidadãos que participam o real direito de decisão, e não apenas consulta.”, como é o caso dos processos de participação no Poder Legislativo, limitados pelo acatamento ou não das sugestões pelos deputados. Além disso, refere-se a uma participação promovida pelo Poder Legislativo e posterior à elaboração detalhada dos planos. Isso significa que é um processo mais complicado no que se refere à adaptação dos planos à consideração dos participantes.

Uma vez que os planos são elaborados por técnicos e já chegam às Assembléias com um desenho final, o poder de interferência da participação popular é restrito, pela própria assimetria de informações existente. Estabelecendo uma conexão com a concepção habermasiana, essa experiência torna-se limitada, pois “o poder administrativamente disponível modifica seu estado de mero agregado desde que seja retroalimentado por uma formação democrática da opinião e da vontade que não apenas exerça posteriormente o controle do exercício do poder político, mas que também o programe, de uma maneira ou de outra.” (HABERMAS, 2002, p.282)

Se esse instrumento participativo é limitado, por um lado, por outro pode sugerir a dimensão do interesse da sociedade na discussão dos planos governamentais. Grande parte dos participantes das audiências públicas representa grupos sociais maiores, abrangendo parte relevante da população beneficiada por políticas públicas e interessada na discussão das mesmas.

Uma primeira análise do momento de escolha dos projetos estruturadores pode indicar, portanto, que, embora alguns instrumentos atuem indiretamente como o CDES e as audiências públicas, não há uma participação democrática efetiva da sociedade, no sentido de estabelecer um “[...] caráter dialógico onde ambos os pólos (Estado e sociedade) dialogam e cooperam na gestão, criando a possibilidade de desenvolver práticas inovadoras que representem avanços reais na gestão da coisa pública.” (JACOBI, 1992, p.35) Isso pode aumentar o problema da assimetria informacional entre governo e sociedade e privar o governo (principal estrategista) da utilização da razão comunicativa (habermasiana) no estabelecimento das prioridades selecionadas em sua estratégia.

O mesmo problema da informação perpassa a análise do segundo momento estratégico do modelo mineiro: as reuniões de Comitê de Resultados, que avaliam o andamento dos projetos estruturadores, com papel primordial na possibilidade de correção de rumos na estratégia. Não há descrição formal das reuniões, no entanto, a observação participante e o estágio na equipe do GERAES me permitem levantar alguns dos principais pontos de discussão, que podem levar a alguma análise sobre os riscos advindos da baixa participação democrática e controle social no processo.

O formato da reunião, já apresentado, é, aparentemente, caracterizado pelo controle sobre a carteira dos projetos estruturadores. São convidados, para cada reunião por áreas de resultado, os secretários de Estado das áreas afins, os gerentes dos projetos estruturadores e a equipe de técnicos da Secretaria de Planejamento e Gestão e do programa Estado para Resultados. Estes últimos são os responsáveis por alimentarem as informações da pauta da reunião. São apresentadas ao vice-governador as principais entregas, as informações do andamento dos projetos por meio do resumo dos relatórios (*Status Report*), além dos principais problemas, riscos e dificuldades relacionadas à execução dos projetos.

O sistema de acompanhamento do *Status Report*, o relatório elaborado nas reuniões mensais pela equipe do GERAES, consiste em dar às ações orçamentárias de cada projeto estruturador faróis verde, amarelo ou vermelho. Os faróis referem-se ao cumprimento de prazos e metas acordados no detalhamento de cada projeto, realizado anualmente, por meio do planejamento governamental ligado diretamente à elaboração do orçamento. O farol verde identifica que marcos e metas estão sendo cumpridos, o amarelo indica um pequeno atraso (até 60 dias), e o farol vermelho indica um grande atraso (superior a 60 dias) ou a insuficiência do cumprimento das metas. A reunião é conduzida pelo vice-governador que, claramente, demonstra maior interesse nas ações de farol vermelho, buscado conhecer os motivos e recolher justificativas das autoridades presentes para os atrasos. A partir das justificativas apresentadas, podem ser traçados cenários de atuação direta na solução das questões, como remanejamento orçamentário, interferência da alta administração ou interveniência do governador com outras instituições para solução de conflitos, o que caracteriza o caráter de avaliação de estratégia nesta reunião.

Não há, no desenho das reuniões de Comitê, nenhum instrumento participativo, nem mesmo de *accountability* no que se refere aos resultados dos projetos estruturadores. O

desenho privilegia uma idéia de relatórios internos à Administração Pública. Não é possível, para o cidadão comum, ter acesso às informações que alimentam a reunião de Comitê, a não ser que dali surja a proposta de anunciar alguma entrega ou realização do projeto, o que configura uma ação de marketing político ou anúncio público. Sendo assim, uma primeira conclusão pode ser a de que não existe participação na avaliação dos projetos estruturadores. No entanto, alguns outros pontos devem ser observados, para identificar a lacuna da participação democrática nesse momento crucial da estratégia do governo mineiro.

O primeiro deles refere-se à qualidade e validade das informações que são levantadas pelos técnicos da Secretaria de Planejamento e Gestão. Por mais que se faça um trabalho constantemente amadurecido de acompanhamento dos projetos, é impossível levantar o maior nível de detalhamento possível das informações da execução dos projetos. O que se obtêm são cenários de tendência para as ações, com algumas justificativas dos técnicos de cada secretaria de governo. As relações são permeadas por duas imperfeições, já previamente apontadas pelos próprios formuladores do modelo, Guimarães e Almeida (2006, p.12): “[...] (1) informacional: em geral, uma das partes tem informação superior e a utiliza em benefício próprio; (2) os burocratas são agentes auto-interessados que maximizam suas próprias funções de utilidade (bem-estar)”.

Estas duas imperfeições podem interferir no processo de acompanhamento dos projetos e na realização das reuniões de comitê. Em primeiro lugar, há o risco de que os responsáveis pelas ações dos projetos estruturadores podem passar informações falsas sobre o término dos marcos e sobre o acompanhamento das metas dos mesmos, uma vez que muitas delas não podem ser conferidas pelos técnicos do GERAES. Por exemplo, a publicação de um edital de licitação pode ser facilmente conferida, mas a medição de quilometragem da recuperação de estradas ou a finalização de uma obra no interior do Estado dificilmente serão conferidas.

Uma das justificativas para fornecer informações incorretas ou incompletas pode referir-se diretamente à segunda imperfeição: o auto-interesse dos burocratas. Há, no governo estadual, hierarquia entre o vice-governador (gerente da carteira) e os secretários, ou os gerentes de projetos. Sendo assim, uma sinalização clara de mau andamento do projeto (muitos faróis vermelhos, por exemplo) pode resultar em uma troca de cargos ou em uma redução do orçamento para aquele projeto nos anos seguintes. Esta última, especialmente, tem sido uma estratégia utilizada no governo de Minas. Aos projetos mal avaliados em um ano,

reduz-se o orçamento no ano seguinte, pela própria incapacidade de muitos deles em cumprir orçamentos planejados.

A equipe técnica da Secretaria de Planejamento tem instrumentos para avaliar a capacidade de execução de cada secretaria ou projeto e o poder para agir sobre o orçamento, que é controlado por ela, mesmo que os projetos tenham fluxos orçamentários privilegiados. Além disso, a própria equipe técnica do GERAES tenta corrigir algumas dessas possíveis imperfeições com adoção de instrumentos ou formais mais adequadas de acompanhamento, que amadurecem ao longo do desenvolvimento das atividades.

A observação das reuniões de Comitê permite identificar a possibilidade de auto-interesse dos burocratas que dela participam. Para muitos dos atrasos ocorridos são oferecidas justificativas superficiais (aparentemente “maquiadas”), muitos problemas graves no andamento dos projetos são omitidos por motivações políticas (para evitar conflitos entre as autoridades presentes ou simplesmente para manter a imagem de alguns gerentes/secretários perante o vice-governador). O risco dessas possíveis falhas no fluxo de informações é o prejuízo para os objetivos de controle, avaliação e correção de rumos, finalidade principal da reunião.

Outro problema comum, e que se mostra no momento das reuniões de Comitê, é a interferência da política no gerenciamento dos projetos públicos. A reunião de Comitê, sendo um momento primordial para o gerenciamento estratégico no governo de Minas, deveria resultar num efetivo controle sobre o andamento dos projetos. As indicações de fracasso na execução dos projetos poderiam resultar em ações como: alteração do escopo do projeto; mudança na gerência do projeto; re-alocação orçamentária entre os projetos; e até mesmo a extinção de um projeto estruturador. No entanto, a questão política afeta diretamente a possibilidade de interferência, mesmo que do vice-governador, na maior parte das questões levantadas.

Os riscos evidentes da interferência política são: omissão de problemas quando atingem burocratas ligados diretamente à alta administração; busca de solução de problemas sem a urgência necessária, para evitar conflitos internos dentro do governo; omissão das próprias equipes de acompanhamento, formadas por burocratas de nível hierárquico inferior à maioria dos responsáveis pelas ações. Independente de questões de mérito quanto à competência dos

envolvidos nesse processo, esses problemas possíveis são recorrentes na esfera pública e afetam diretamente o funcionamento das reuniões de Comitê, considerando-a como uma reunião em que os principais problemas relativos aos projetos deveriam ser expostos e debatidos.

Outro problema refere-se à possibilidade de mensurar os reais efeitos de ações públicas sobre os problemas enfrentados pela sociedade. Para Oliveira (2006, p.41), “[...] de maneira geral, os indicadores relacionados ao setor público estão, em grande medida, atrelados aos processos, desconsiderando os resultados alcançados pelos mesmos.” Sendo assim, torna-se tarefa difícil a de analisar o bom andamento dos objetivos previstos para os projetos que compõe a agenda estratégica do governo de Minas. A tentativa de estabelecer indicadores é recente, ligada ao programa Estado para Resultados, desde o ano de 2007, e enfrenta inúmeras dificuldades, entre elas a inadequação entre os indicadores estabelecidos e as ações dos projetos; a periodicidade ampla dos indicadores medidos, que provoca a incapacidade de se analisar horizontes de curto prazo; entre outras.

Este é, portanto, um ponto falho no gerenciamento estratégico do setor público e, no nosso caso, do modelo mineiro. O desafio da avaliação da estratégia elaborada em um governo deve ser o de alcançar o resultado real de suas ações junto à sociedade, conforme análise de Carneiro (2004, p.61):

A preocupação com a racionalização e o gerenciamento eficaz dos gastos governamentais é importante mas não pode ser utilizado como principal critério para avaliar o desempenho da administração pública. Entendo que, em toda e qualquer circunstância, a escolha da forma de intervenção a ser adotada no âmbito público deve ser pautada pelo princípio do maior benefício social líquido. Sob esse enfoque analítico, o que cabe fazer é identificar e mensurar quais interesses representativos da sociedade serão afetados, negativa e positivamente, pelas alternativas de ação que se abrem à deliberação do governo. Isto implica considerar não apenas os efeitos diretos, mas os efeitos indiretos, convencionalmente tratados como externalidades, os efeitos de curto prazo e os de médio e longo prazos, além dos efeitos locais e os globais. Isso significa lidar com questões complexas, de difícil antecipação ou percepção. A complexidade se evidencia, em particular, no tratamento a ser dado aos efeitos intangíveis, isto é, efeitos não quantificáveis.

Encerra-se, assim, a discussão de uma série de problemas ligados aos dois momentos principais do gerenciamento estratégico do governo de Minas. Mais do que identificar esses problemas, este trabalho pretende mostrar que há, em todos eles, uma lacuna: a da participação democrática.

A primeira conclusão que se pode chegar é a de que, baseado nesses dois momentos principais do gerenciamento – escolha e avaliação dos projetos estruturadores, há uma estrutura centralizadora nesse modelo. Cabe diretamente ao governador, por um lado, escolher a carteira dos projetos estruturadores, com alguma interferência indireta dos instrumentos de participação analisados (CDES e audiências públicas). Por outro lado, cabe ao vice-governador, gerente da carteira de projetos, acompanhar a avaliação dos mesmos nas reuniões de Comitê, bimestralmente, com objetivos de controle e correção de rumos, sem a participação da sociedade civil nessa análise.

Pode-se, a partir das análises teóricas iniciais deste trabalho, identificar o modelo mineiro, em alguns aspectos, como mais afinado aos modelos de *elitismo democrático*, uma vez que centraliza a tomada de decisões públicas relevantes, e com os modelos *clássicos de estratégia*, uma vez que a figura do estrategista (governador/vice-governador) é central na elaboração e implementação da estratégia.

Assim, a lógica do planejamento público, nos seus desafios apresentados inicialmente e na estratégia adotada, apresenta uma lacuna forte na relação entre planejadores e “povo”, seguindo a análise de Nobre (2004, p.27):

Ao atribuir ao Estado a obrigação pela implementação de políticas, o cidadão foi tornado *cliente* do Estado e, nessa posição, objeto de uma ação *paternalística* por parte de uma burocracia a quem delega a promoção da igualdade de fato entre os cidadãos. Nesse sentido, substitui-se a participação do cidadão na vida pública pela decisão técnica da burocracia estatal, sendo que o controle político da burocracia fica delegado aos partidos políticos e o único momento de intervenção do cidadão é o voto; o cidadão consente em que o Estado invada domínios antes considerados inexpugnáveis, os domínios da autonomia privada, em nome do objetivo maior da igualdade material a ser alcançada. (NOBRE, 2004, p. 27).

Essa escolha pode agravar alguns problemas técnicos, desconsiderando a dimensão democrática, que são as falhas possíveis já descritas para o gerenciamento estratégico. Basicamente: interferência política na escolha e na avaliação dos projetos estruturadores; falta de transparência e *feedback* da sociedade na priorização dos recursos do governo.

Ainda na visão de Carneiro (2004, p.54), essa é uma visão equivocada do papel a ser cumprido pela atividade planejadora, “[...] à qual não compete definir objetivos e metas de política pública, e sim fornecer subsídios e informações relevantes ao processo de escolha que, vale insistir, tem natureza política e não técnica, por maior que possa ser a influência do conhecimento especializado no resultado da deliberação.”

Por fim, a intenção é não só identificar a lacuna da participação nesse modelo, mas também demonstrar o potencial da participação democrática nos processos de deliberação pública, seguindo os principais autores que analisaram os benefícios advindos de instrumentos participativos. Os riscos identificados, junto à comprovação teórica da eficiência governamental conseqüente da adoção de instrumentos participativos, poderão embasar a conclusão final pela necessidade de adotar tais instrumentos no modelo mineiro. Para construir esse cenário, será necessário retomar parte do referencial teórico utilizado na primeira parte dessa monografia, para relacionar os principais benefícios apontados com a “lacuna” existente no gerenciamento estratégico do modelo mineiro.

5.2. Efeitos potenciais da participação democrática

Grande parte da teoria sobre participação chama atenção para os efeitos da adoção de instrumentos participativos nos processos deliberativos governamentais. Esses efeitos relacionam-se, principalmente, à legitimidade e razoabilidade das decisões públicas; sustentabilidade da ação pública e maior envolvimento dos cidadãos; aumento da eficácia e eficiência na implementação das políticas públicas; aprimoramento da concepção dos programas e projetos públicos; aumento do capital social e fortalecimento da sociedade civil, com conseqüente descaracterização do Estado como um ator monolítico; adensamento da *accountability* pública e da justiça social; articulação entre burocracia governamental e os interesses de trabalhadores, usuários e beneficiários de políticas públicas; transparência na deliberação e visibilidade das ações; possibilidade de acesso às informações governamentais; compreensão do funcionamento da máquina administrativa pública; apropriação de interesses tradicionalmente excluídos do processo de decisão nos países com alta desigualdade social; menor apropriação privada dos recursos estatais; entre outros.

Todas essas possíveis conseqüências da adoção de instrumentos participativos são fundamentais para a construção de uma estratégia pública que atenda aos interesses dos cidadãos. Grande parte delas tem um impacto direto sobre falhas passíveis de surgirem nos processos de gerenciamento de estratégia no setor público, como no caso mineiro.

A principal contribuição dos instrumentos participativos, em todo o processo, remete à idéia de deliberação pública habermasiana, que considera a razão instrumental e a

comunicativa nos processos de tomada de decisão. Esta “[...] não se dará por meio da competição dos grupos de interesse nem através da agregação de preferências individuais no mercado, senão através de mecanismos deliberativos que têm como fundamento a participação dos cidadãos nesses foros públicos.” (MARINS, 2004, p.78)

Esta nova forma de tomada de decisão pública seria mais eficaz e promoveria maior governança especialmente por permitir o estabelecimento de critérios de razoabilidade às discussões públicas. Por exemplo, a escolha dos projetos estruturadores bem como a avaliação dos mesmos seria realizada, mesmo com a influência de fatores externos e internos (principalmente políticos), de forma a alcançar a situação ótima por meio dos critérios de razoabilidade da argumentação pública.

A boa deliberação deve ser racional no sentido instrumental de que os indivíduos promovam seus próprios fins individuais e coletivos por meio da discussão, da livre associação, do levantamento de informação, do planejamento e da resolução de problemas. Deve também ser razoável no sentido de que os participantes respeitem as reivindicações dos outros e refreiem a busca de seu próprio auto-interesse em acordo com as normas de justificação. A razoabilidade deve requerer dos participantes que se contenham quando outros oferecerem argumentos convincentes baseados nos interesses comuns do grupo ou normas comumente aceitas como as de respeito, reciprocidade e equidade. A razoabilidade pode, por exemplo, requerer de alguém que retire seu apoio de uma proposta que melhor promoveria seu próprio auto-interesse, porque outras são mais necessárias. A boa deliberação é também igual e inclusiva. Os participantes devem ser aproximadamente iguais em suas oportunidades e capacidades de propor idéias e fazer reivindicações. Quando eles forem altamente desiguais, um discurso voltado principalmente para a formação da vontade, pode ser um precursor necessário a uma deliberação mais completa. (FUNG, 2004, p.184).

Esta é a idéia principal de toda a teoria habermasiana: a de que as tomadas de decisão alcançam o seu melhor resultado quando enfrentam processos argumentativos, em que o maior número possível de participante pode defender seus interesses, desde que sejam publicamente defensáveis, até o limite em que outros participantes tenham bons argumentos contrários, de tal maneira que ao fim chega-se a um consenso argumentativo. Este consenso seria o mais próximo possível do ideal para o caso de deliberações complexas, como a priorização de recursos governamentais, uma vez que não há soluções únicas para o desafio da Administração Pública.

Fung (2004) mostra que, na verdade, esses processos são mais eficazes na medida que os participantes tenham vantagens epistêmicas sobre os assuntos discutidos e maiores interesses nas deliberações, em um ambiente propício para a troca de informações entre governantes e governados. Essa seria uma alternativa eu ajudaria a estabelecer, por exemplo,

padrões para uma maior justiça da política e da ação pública no que se refere aos grupos que são politicamente fracos ou excluídos. Claramente, a participação desses grupos e o acesso às decisões sobre políticas públicas dariam maior propensão à promoção da justiça social.

É claro que há dificuldades na prática da participação, como por exemplo o desconhecimento dos processos administrativos para a maior parte dos cidadãos, mas estas dificuldades podem ser superadas a partir da própria atuação do poder público, que pode fornecer informações no decorrer dos processos participativos com vistas a diminuir a assimetria informacional. Todo o esforço necessário à implementação de práticas participativas poderia ser superado pelos benefícios advindos da mesma.

Partindo para uma análise mais direta do potencial da participação no gerenciamento estratégico do modelo mineiro, fechemos a análise na escolha dos projetos estruturadores. O modelo apresentado, de escolha pessoal do governador baseada em critérios estabelecidos por um *Conselho de notáveis*, formado por estudiosos e especialistas, restringe a consideração de muitos grupos sociais, bem como o nível de informação que esses grupos poderiam acrescentar às possibilidades de escolha. Tomando como referência os estudos de Fung (2004,p.186), identifica-se um importante papel da participação para casos como esse: “[...] os representantes podem esperar aprender não apenas acerca das preferências e valores dos cidadãos, mas também sobre suas próprias operações e estratégias: sobre o que está funcionando e o que não está em seus esforços de resolução de problemas e de implementação de políticas.”

O estabelecimento de um processo de escolha ampliado, utilizando a discussão em foros públicos envolvendo participação, conferiria maior legitimidade ao processo, eficácia – na incorporação das perspectivas dos diversos atores envolvidos, além da adesão aos planos governamentais. Esta última, por exemplo, pode ser identificada na participação existente por meio das audiências públicas realizadas pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais (tabela 1). A observação participante permitiu identificar que a maior parte dos grupos envolvidos no processo interferiu no sentido de melhorar os projetos estruturadores, acrescentando informações e idéias ao escopo principal do programa e demonstrando alto nível de satisfação com a qualidade técnica dos projetos apresentados.

Marins (2004, p.91), analisa que os institutos de participação cumprem o papel de promotor da negociação e do diálogo público por meio da “transparência da Administração e do maior policiamento dos resultados de suas atividades, em troca da adesão dos administrados [...], ou seja, da sua aceitabilidade racional”.

Brasil (2007) insere ainda o impacto positivo dessa aceitação dos planos governamentais na sustentabilidade, solidez e continuidade dos mesmos. Isso seria a resposta para dois problemas fundamentais da Administração Pública na atualidade: a instabilidade dos planos frente à mobilidade política dos governos e o baixo envolvimento dos cidadãos nesses planos. Sendo assim, a escolha, por uma via público-participativa, dos projetos estruturadores poderia significar uma grande visibilidade e adesão dos cidadãos ao mesmo, aumentando conseqüentemente o compromisso político estabelecido e o maior nível de cobrança e cooperação do povo na implementação dos projetos. Por exemplo, a articulação entre diferentes níveis de governo, no caso o nível estadual e o municipal, e entre os poderes, Executivo e Legislativo, poderia ser afetada positivamente não somente pela negociação política como também pela pressão popular.

Já no que se refere ao segundo momento do gerenciamento estratégico do governo de Minas, a reunião de Comitê de Resultados, a ampliação da possibilidade da participação democrática poderia trazer efeitos diretos no que se refere à *accountability*.

Através da deliberação pública organizada, os cidadãos podem examinar coletivamente as ações e políticas dos representantes, avaliar o alinhamento deste comportamento do Estado com suas próprias aspirações e valores e tentar colocar os dois em conformidade. Por exemplo, o público geralmente tem um interesse na integridade que se distancia das práticas corruptas encontradas nos governos de muitos países em desenvolvimento e em alguns desenvolvidos. [...] Essa função é especialmente importante, e é provável que seja exercida, onde a lacuna entre o interesse público e a ação estatal é ampla. (FUNG, 2004, p.187)

A *accountability* é defendida, na democracia atual, como uma das principais formas de combate às práticas de corrupção e ineficiência governamental. No caso dos comitês do governo mineiro, algum tipo de instrumento que oferecesse aos cidadãos informações consolidadas sobre o andamento dos projetos estruturadores poderia afetar diretamente as relações povo-planejadores.

Os problemas de assimetria informacional, por exemplo, poderiam ser impactados pela proximidade dos cidadãos com os problemas enfrentados pelos projetos estruturadores. Os

fracassos dos projetos se tornariam mais visíveis, as percepções da população seriam evidenciadas por meio dos participantes de forma a diminuir a dificuldade de mensuração dos resultados dos projetos, e a racionalidade comunicativa seria fundamental para estabelecer um maior leque de soluções possíveis para os maiores problemas enfrentados. É claro que a exposição do acompanhamento do projeto não exclui a necessidade de um acompanhamento gerencial interno (nos moldes do realizado atualmente). Seguindo a própria concepção habermasiana, a participação deliberativa não exclui a importância de um poder administrativo plenamente estabelecido. No entanto, instrumentos participativos nos moldes defendidos poderiam ampliar a *accountability* e incluir os cidadãos na solução dos problemas públicos.

A circulação de informações entre cidadãos, administradores e políticos pretende ainda reforçar a eficácia da ação pública, nos moldes defendidos pelas mais modernas teorias de estratégia, que conferem caráter fundamental ao aprendizado nos processos de elaboração estratégica. Esse processo de aprendizado, conforme exposto especialmente na abordagem processualista, é a principal característica daquilo que é conhecido como estratégia emergente.

[...] o conceito de estratégia emergente abre a porta para o aprendizado estratégico, porque reconhece a capacidade da organização para experimentar. Uma ação isolada pode ser empreendida, o *feedback* pode ser recebido e o processo pode prosseguir até a organização convergir sobre o padrão que passa a ser sua estratégia. E o “estrategista” também pode ser a coletividade. Várias pessoas podem interagir e assim desenvolver, mesmo inadvertidamente, um padrão que se torna uma estratégia. (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000, p.143).

A estratégia emergente, portanto, surge a partir do momento em que a circulação e informações e os *feedbacks* gerados por processos interativos permitem criar novos padrões alterar as estratégias para adaptação à realidade. No processo de avaliação estratégica utilizado pelo governo mineiro, por exemplo, a inclusão de instrumentos participativos poderia alavancar a correção de rumos estratégicos por meio da percepção dos cidadãos, do público beneficiário dos projetos e das soluções advindas das realidades locais, afetadas pela ação governamental.

Essa “estratégia da participação” corresponde à prática comum recente e inovadora na gestão estratégica da administração privada, que considera o conhecimento como o recurso mais valioso para a organização. Para Whittington (2006, p.30), a maior parte do conhecimento útil às organizações é tácita, não facilmente capturada por técnicos e bancos de dados, e esta reside nas mentes dos membros dos níveis mais baixos da mesma. O autor

conclui que “o conhecimento é dinâmico de maneiras imprevisíveis – experiências e eventos sempre lhe acrescentam algo, independentemente dos esforços formais de pesquisa e desenvolvimento.”

Essa é uma clara indicação do potencial da participação democrática no gerenciamento estratégico do governo de Minas. Independente do nível de maturidade dos cidadãos para a discussão de escolhas públicas – maturidade essa que só é aumentada com experiências constantes ao longo do tempo, o conhecimento tácito (ou a razão comunicativa) decorrente desses instrumentos participativos traria grandes contribuições à solução as principais dificuldades de implementação dos programas do governo.

Por fim, os democratas participativos indicam, como grande contribuição da participação ao amadurecimento político, que essas “[...] arenas deliberativas funcionam como escolas de democracia onde os indivíduos adquirem acentuadamente as habilidades da cidadania e passam a considerar os interesses públicos mais acentuadamente em suas próprias preferências e inclinações.” (FUNG, 2004, p.187)

Essas habilidades da cidadania estão diretamente ligadas à idéia de desenvolvimento do capital social. Brugué, Font e Goma (*apud* BRASIL, 2007, p.118) colocam a incorporação de colaboradores nas deliberações públicas e o fortalecimento do capital social como um dos maiores potenciais da participação. Para eles, a participação cidadã representa uma forma de superar os déficits administrativos e políticos que acompanharam a crise do Estado keynesiano, por meio do impulso de co-gestão e do capital social, além de representar um processo de amadurecimento democrático.

Todos esses potenciais da adoção de instrumentos participativos podem demonstrar a lacuna da participação democrática no modelo de gerenciamento estratégico do governo de Minas Gerais. Eles respondem mais especificamente ao desafio de estabelecer relações entre planejadores e o povo, conforme o modelo apresentado por Rattner (1979), na figura 1. O estabelecimento dessas relações é fundamental para adaptar os instrumentos “importados” da administração gerencial privada pelo governo de Minas, que acabaram por aumentar consideravelmente os seus níveis de eficácia e as suas possibilidades de integrar planejamento e orçamento de forma inovadora na Administração Pública, aos desafios democráticos do novo milênio, nos moldes da democracia deliberativa.

5.3. Lacuna da participação x Potencial dos instrumentos participativos

O quadro a seguir aponta para as principais correlações estabelecidas entre a lacuna da participação democrática no modelo mineiro e o potencial dos instrumentos participativos apontados pelos principais teóricos da área.

Quadro 1 – Relação entre a lacuna da participação democrática identificada e os potenciais da adoção de instrumentos participativos apresentados para o modelo mineiro

(continua)

Momento	Identificação da lacuna	Potencial da participação
Escolha da carteira dos projetos estruturadores	Elaboração extremamente técnica das diretrizes de longo prazo do PMDI (CEDS - Conselho de Notáveis)	<ul style="list-style-type: none"> - Alto nível de informação circulante entre poder público, técnicos e sociedade civil; - Vantagens epistêmicas do conhecimento tácito da sociedade civil; - Apropriação de interesses tradicionalmente excluídos dos planos governamentais.
	Centralização da escolha da carteira de projetos estruturadores na figura do governador.	<ul style="list-style-type: none"> - Maior legitimidade da decisão pública de priorização dos investimentos públicos; - Visibilidade dos planos governamentais.
	Limitação do escopo dos projetos a critérios técnicos e políticos.	<ul style="list-style-type: none"> - Critérios de razoabilidade inseridos nas principais escolhas do escopo; - Alto nível das contribuições dos participantes.
	Desconhecimento dos planos e ações governamentais e instabilidade política dos mesmos.	<ul style="list-style-type: none"> - Maior nível de adesão da população aos planos e ações governamentais; - Possibilidade de acesso real às informações e processos governamentais; - Sustentabilidade e continuidade dos planos por meio da pressão popular.

Controle e avaliação (Reuniões de Comitê de Resultados)	Instabilidade no grau de confiabilidade das informações levantadas por técnicos da SEPLAG.	- <i>Accountability</i> e controle público; - Proximidade dos cidadãos com a realização das ações governamentais.
	Interferência da política na capacidade de correção de rumos estratégicos para intervir nos casos de fracassos nos projetos estruturadores.	- Maior policiamento dos resultados das atividades realizadas; - Pressão pública pela solução de problemas nos projetos; - Combate à ineficiência administrativa, desperdício de recursos públicos e favorecimentos políticos.
	Baixa capacidade de estabelecer ações concretas para correção de rumos no andamento dos projetos estruturadores.	- Ampliação do leque de opções de atuação por meio do <i>feedback</i> dos cidadãos; - Maior utilização dos recursos do conhecimento no aprendizado estratégico (Estratégias emergentes).
	Dificuldades na mensuração dos resultados concretos dos projetos. (Formulação de indicadores)	- Captação dos níveis de percepção direta da população; - Maior preocupação com o benefício social líquido; - Consideração das diversas externalidades das ações.
	Ação paternalística da burocracia estatal e configuração de um Estado como ator monolítico no processo de planejamento governamental.	- Envolvimento dos cidadãos nas deliberações públicas; - “Escolas de democracia” e aumento das habilidades democráticas dos cidadãos; - Aumento do capital social e fortalecimento da sociedade civil.

5.4. Proposição de instrumentos participativos para o modelo mineiro

Pode-se identificar uma lacuna da participação democrática no modelo de gerenciamento estratégico adotado por Minas Gerais, que poderia ser equacionada pela adoção de instrumentos participativos, seguindo os efeitos potenciais analisados até o momento. No entanto, há alguma facilidade em simplesmente apontar tal lacuna, transformando este trabalho numa crítica ao modelo mineiro.

Em primeiro lugar, é necessário considerar os avanços obtidos pelo modelo de gerenciamento estratégico adotado pelo governo de Minas. Os avanços identificados no gerencialismo governamental, na profissionalização da burocracia pública, nas melhorias da prestação de serviços públicos e no equilíbrio financeiro do Estado, são méritos do modelo adotado. Este modelo é extremamente inovador para a Administração Pública, especialmente se comparado com o histórico da estrutura governamental no estado, e com as demais experiências dos outros estados da federação. A integração entre instrumento de planejamento e curto, médio e longo prazo com o orçamento estadual, a priorização da alocação de recursos por meio de projetos que são acompanhados gerencialmente, tanto nos seus processos como nos seus resultados, são as maiores inovações do modelo. Não há como negar tal evolução na administração do setor público.

Os efeitos potenciais de instrumentos participativos nesse modelo não poderiam alterar a estrutura principal do mesmo, mas somente ampliá-la, com o objetivo de conferir maior eficiência e legitimidade. Essa preocupação provém principalmente da excessiva centralização expressa nos principais momentos do gerenciamento estratégico e do pouco conhecimento e adesão da sociedade civil às estratégias adotadas.

Para não limitar este trabalho à crítica do modelo ou identificação da lacuna, será proposta a adoção de instrumentos participativos no modelo apresentado. Esta proposta preocupa-se pouco em detalhar os processos participativos e apresentar a solução definitiva para o modelo mineiro. A principal preocupação será a de estabelecer que meios de participação democrática poderiam afetar as estruturas do modelo, de forma a contribuir com os benefícios apontados da participação democrática.

Com vistas a limitar a ousadia da proposta, serão utilizadas soluções comuns às experiências de democracia participativa, especialmente no Brasil, focando nos instrumentos de conferências e conselhos. Uma das grandes fontes da proposta é a análise do potencial democrático-participativo da experiência da Conferência Municipal da Juventude de Belo Horizonte (LADEIRA, 2007), uma vez que sua estrutura e modelo trazem soluções interessantes para a ampliação da participação e o empoderamento das deliberações surgidas no processo.

Há ainda, a extrema preocupação de não excluir do foco do gerenciamento estratégico o papel do poder administrativo. Pode-se destacar, nesse sentido, que o próprio Habermas, em nenhum momento, prescinde dessas instâncias para a tomada de decisões políticas. Os cidadãos não podem, ainda que capazes de uma ação coletiva, substituírem o poder administrativo. Na visão dele, “a opinião pública transformada em poder comunicativo segundo procedimentos democráticos não pode ‘dominar’, mas apenas direcionar o uso do poder administrativo para determinados canais.” (HABERMAS, 2002, p.282)

Portanto, serão propostos, seguindo o modelo já existente, e para os dois momentos considerados principais para o gerenciamento estratégico, a adoção de instrumentos participativos interligados e adaptados de algumas experiências já existentes.

O primeiro momento a ser adaptado é a **escolha dos projetos estruturadores**. Visando garantir a qualidade e o nível técnico das escolhas, propõe-se a manutenção da etapa inicial, de construção dos instrumentos de estratégia de longo prazo: Visão de Futuro, Opções Estratégicas e Objetivos Prioritários, a partir das plenárias do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e do trabalho das câmaras temáticas, com a presença dos conselheiros e técnicos convidados. Posteriormente, os dirigentes das organizações de governo - secretários de Estado, secretários adjuntos, subsecretários e dirigentes das principais empresas, autarquias e fundações - e especialistas nas diversas áreas definem as Áreas de Resultado e, para cada uma, uma carteira de potenciais projetos estratégicos. Para cada projeto deve haver – no mesmo esquema de funcionamento do sistema no primeiro ano do governo, em 2003 - a definição do resultado esperado (quantificável, na maioria dos casos), um pequeno escopo e uma estimativa inicial de custos, fontes de financiamento e prazos.

Até aqui o processo é idêntico ao já realizado pelo governo de Minas Gerais. Nessa etapa é que se dá a centralização do processo: a carteira dos projetos potenciais segue para que o governador faça, individualmente, a escolha de quais projetos serão adotados como projetos estruturadores pelo governo, sem passar por qualquer discussão pública específica para esse tema.

A proposta é de criar um instrumento participativo que promova a discussão pública, baseada na estratégia de longo prazo definida pelo CDES, das propostas de projetos estruturadores. Essa discussão poderia trazer a ampliação do escopo dos projetos ou a inclusão de novos projetos a partir da argumentação pública, por meio da razão comunicativa. A discussão das propostas dos projetos se daria nos moldes da realização das audiências públicas já realizadas, posteriormente, pela Assembléia Legislativa de Minas Gerais. O governo teria a oportunidade de apresentar o escopo e as intenções dos projetos, e os participantes teriam a chance de discuti-los e indicarem suas preferências, por meio do consenso argumentativo.

Esse processo se daria por meio da realização de **Conferências Regionais de Planejamento Governamental**, realizadas em todas as macrorregiões de planejamento do estado de Minas Gerais, com vistas a incluir toda a população na discussão das questões. Cada conferência teria a seguinte programação geral:

- a) Palestras iniciais sobre a importância do planejamento governamental, os principais desafios da Administração Pública e o modelo de gerenciamento estratégico adotado em Minas Gerais;
- b) Apresentação inicial das diretrizes dos planos de longo prazo e da divisão da estratégia por Áreas de Resultado;
- c) Formação de grupos temáticos, por Áreas de Resultado;

A programação dos grupos é que promoveria a discussão de conteúdo dos projetos, na seguinte ordem:

- a) Apresentação, por representantes do governo, das propostas de projetos estruturadores;

- b) Discussão do escopo dos projetos pelos participantes;
- c) Elaboração de propostas com sugestões de alteração, incremento e preferências para as propostas de projeto apresentadas;
- d) Eleição de representantes por Área de Resultado, proporcional ao número de participantes por grupo, para a **Conferência Estadual de Planejamento Governamental**;
- e) Eleição de um conselheiro por Área de Resultado, cujo papel será explicitado mais adiante.

A realização das dez (10) conferências regionais poderia contar com o apoio das prefeituras para levar participantes às cidades em que as conferências fossem realizadas. A participação deveria necessariamente ser aberta a todos os cidadãos interessados na discussão e caberia ao governo estadual fazer uma ampla divulgação da realização das conferências regionais, visando demonstrar a importância do nível da discussão para a Administração Pública.

A próxima etapa seria a realização da **Conferência Estadual de Planejamento Governamental**, na capital mineira. Nela, seriam delegados com direito a voz e voto os representantes regionais eleitos nas conferências regionais, o que garantiria uma representação regional proporcional à participação no primeiro momento. Esse instrumento permitiria que a representação fosse proporcional não somente à população de cada região de planejamento, como também ao nível de articulação social e participação das mesmas, demonstrado pelo número de participantes. Isso provocaria um interesse crescente na participação, bem como uma maior mobilização do capital social de cada região, uma vez que a sua representação estaria diretamente ligada a esse envolvimento dos cidadãos.

Na **Conferência Estadual de Planejamento Governamental**, os delegados de cada Área de Resultado aprovariam as propostas surgidas nas conferências regionais, relativas aos potenciais projetos estruturadores formulados pela equipe técnica do governo. Por fim, elaborariam um documento indicando as preferências da população na estruturação da carteira

de projetos estruturadores. Ainda elegeriam mais 10 conselheiros por Área de Resultado, para compor o conselho que será estruturado posteriormente.

O documento final, contendo as indicações de preferências e os novos desenhos dos potenciais projetos estruturadores seriam entregues ao Governador do Estado de Minas Gerais. Como defendido anteriormente, caberia à ele, representante maior do poder administrativo, definir a carteira dos projetos estruturadores que comporiam o instrumento de planejamento de médio prazo do governo, o PPAG, a ser enviado à Assembléia Legislativa, como no modelo atual.

No entanto, essa escolha deveria estar baseada não só na capacidade governamental de atender ao escopo das propostas, como também nas preferências públicas levantadas na Conferência. Caberia ao governador, por um lado, justificar publicamente a sua decisão pela composição da carteira, especialmente nos pontos em que houvesse divergência do documento final da Conferência. Isso traria, por outro lado, a legitimidade democrática da escolha e o aproveitamento máximo de todo o conhecimento tácito advindo da prática social, captado no consenso argumentativo das conferências.

Esse tipo de estratégia é defendido não somente pelos teóricos participativos, como também pelos próprios defensores de planejamentos estratégicos para as organizações.

Considere primeiro o que chamamos de *estratégia guarda-chuva*. Aqui, a gerência sênior define diretrizes abrangentes (digamos, para produzir apenas produtos de elevada margem em tecnologia de ponta ou para favorecer produtos que usem tecnologia de junção) e deixa a decisão de quais produtos específicos fabricar àqueles que ocupam níveis mais baixos na organização. Essa estratégia não é apenas deliberada (em suas diretrizes) e emergente (em seus detalhes), mas também é deliberadamente emergente no fato de que o processo é conscientemente gerenciado para permitir que estratégias emergjam no decorrer. (MINTZBERG, 1998, p.428).

No instrumento proposto ocorre exatamente a situação descrita por Mintzberg (1998). Cabe a uma equipe de técnicos do governo e especialistas de cada área temática estabelecer a estratégia guarda-chuva (os planos de longo prazo e as propostas de projetos), e a decisão final da alocação estratégica de recursos, com a definição da carteira de projetos se dá com base na argumentação dos ocupantes dos níveis mais próximos à realidade da organização (no caso os próprios cidadãos que enfrentam os problemas públicos cotidianamente).

Outra idéia semelhante à concepção de estratégia organizacional presente no instrumento proposto é a que se refere à posterior análise de viabilidade das decisões advindas dos processos de discussão públicos. Para Mintzberg (1998, p.428), “deliberadamente emergente, também, é o que chamamos de *estratégia de processo*. Aqui a gerência controla o processo de formulação de estratégia – importando-se com o projeto da estrutura, o corpo de funcionários, os procedimentos e assim por diante – enquanto deixa o conteúdo, em si, para os outros.” O controle, no caso, seria a fase final de análise da equipe do governador da real viabilidade dos projetos propostos, seja na visão de recursos disponíveis, seja na capacidade administrativa para realizar os mesmos.

Esse instrumento participativo, da realização das duas etapas da **Conferência Estadual de Planejamento Governamental**, permitiria ao modelo de gerenciamento estratégico mineiro obter os benefícios advindos da participação já citados: critérios de razoabilidade nas deliberações, alto nível de informação circulante, legitimidade e visibilidade dos planos governamentais, maior adesão aos planos, apropriação de interesses tradicionalmente excluídos, sustentabilidade e continuidades dos planos por meio da pressão popular, entre outros.

O instrumento participativo apresentado seria uma garantia da participação democrática na elaboração da estratégia governamental, mas não teria, por si só, um impacto semelhante da participação no acompanhamento da implementação dos planos e, conseqüentemente, a solução de alguns problemas de accountability e controle social. Esse é um problema comum às experiências participativas. Elas se perdem na falta de continuidade e na dificuldade de estabelecer um acompanhamento constante da ação pública. Isso está ligado à idéia de empoderamento, considerado como a capacidade das deliberações de um instrumento participativo influenciar diretamente a prática pública. A falta de empoderamento é uma das justificativas mais concretas da falta de interesse na participação política, especialmente em países como o Brasil, onde a prática de corrupção e a ineficiência administrativa perduram ao longo da história da Administração Pública.

Para solucionar a questão, será proposto um outro instrumento participativo, desta vez inserido no segundo momento principal da estratégia governamental, o de **controle e avaliação dos projetos estruturadores – a reunião de Comitê de Resultados**. Esse instrumento seria a formação de um conselho que teria a função de acompanhar a execução

dos projetos. O conselho seria formado a partir da própria conferência, com vistas a conferir empoderamento à mesma, uma vez que os conselheiros teriam participado de todo o processo de discussão. Seria formado um conselho por Área de Resultado, composto por um representante de cada regional, eleito na conferência regional, e dez representantes eleitos na conferência estadual, pelos votos dos próprios participantes. Os primeiros garantiriam a representação regional no instrumento, evitando a tradicional concentração dos processos participativos na região central; enquanto os segundos seriam representantes selecionados pela própria atuação na argumentação pública, garantindo um maior nível de conhecimento tácito na representação do conselho.

Esses conselhos poderiam ser chamados de **Conselhos de Estratégia das Áreas de Resultado** e teriam a sua atuação ligada, em partes, à idéia de “conselhos de programas”.

Os Conselhos de Programas: vinculados a programas governamentais concretos, em geral associados a ações emergenciais bem delimitadas quanto a seu escopo e a sua clientela. Em geral, articulam ou acumulam funções executivas no âmbito do respectivo programa. Trabalham mais com a noção de clientelas específicas, supostamente beneficiárias dos programas. Dizem respeito não à extensão de direitos ou garantias sociais, mas a metas incrementais, em geral vinculadas ao provimento concreto de acesso a bens e serviços elementares ou a metas de natureza econômica. (TATAGIBA, 2002, p.49)

Esses conselhos teriam a função de acompanhar a execução dos projetos estruturadores nos mesmos moldes do acompanhamento realizado pelo vice-governador, gerente da carteira de projetos estruturadores, nas reuniões de Comitê de Áreas de Resultado. Seriam realizadas reuniões para apresentação da situação dos projetos, baseadas nas informações colhidas pelos *Status Report* dos projetos, e com a presença dos gerentes dos mesmos e secretários das áreas afins.

É claro que, mais uma vez, não deve ser substituída a prática do poder administrativo. As reuniões de Comitê de Resultados, nos moldes do modelo atual, são fundamentais para o estabelecimento de acordos internos do governo e planos de ação concretos para correção de rumos do projeto. Assim, não haveria substituição dessa reunião pela realização da reunião do conselho. As reuniões de Comitê continuariam ocorrendo, nos moldes atuais, com periodicidade bimestral.

A reunião dos **Conselhos de Estratégia das Áreas de Resultado** seria realizada com uma periodicidade menor (semestral ou anual) e nela seriam expostas, basicamente,

informações sobre o andamento dos projetos e o atingimento das metas mensais estabelecidas anualmente para os projetos, bem como exposição dos principais problemas identificados nas informações referidas. Após cada uma das reuniões, o conselho se reuniria para analisar o andamento dos projetos, propor soluções e indicar possíveis correções de desvio na estratégia planejada. Essa reunião geraria um relatório com proposições para o governo mineiro (relatório este que teria que ser respondido oficialmente) e garantiria a transparência das ações governamentais, uma vez que os conselheiros seriam representantes menos auto-interessados e seriam responsáveis pela divulgação das suas percepções nos mais distintos meios sociais.

Caberia ao governo garantir o bom nível de informações de acompanhamento do projeto nas reuniões do conselho e, por outro lado, incentivar a capacitação dos conselheiros no fortalecimento da interlocução com a sociedade civil. Essa última preocupação é ressaltada por Gohn (2007, p.92): “É preciso entender o espaço da política para que se possa fiscalizar e acompanhar políticas; é preciso capacitação ampla que possibilite a todos os membros do conselho uma visão geral da política e da administração.”

A adoção do segundo instrumento apresentado poderia ser capaz de contribuir com os benefícios e potenciais já apontados da participação: *accountability* pública e controle social; proximidade dos cidadãos com a realização das ações governamentais; policiamento dos resultados das atividades realizadas; pressão pública pela solução de problemas nos projetos; combate à ineficiência administrativa, desperdício de recursos públicos e favorecimentos políticos; ampliação do leque de opções de atuação por meio do *feedback* dos cidadãos; maior utilização dos recursos do conhecimento no aprendizado estratégico; captação dos níveis de percepção direta da população; consideração das diversas externalidades das ações; envolvimento dos cidadãos nas deliberações públicas; promoção das “escolas de democracia” e aumento das habilidades democráticas dos cidadãos; aumento do capital social e fortalecimento da sociedade civil.

A proposta não traz inovações no que se refere ao desenho dos instrumentos participativos. Utiliza-se a experiência já existente e consagrada de instrumentos participativos, especialmente no cenário brasileiro, conforme apresentado neste trabalho.

Por outro lado, não há uma alteração substancial no modelo de gerenciamento estratégico adotado pelo governo de Minas: são mantidas boa parte das estratégias utilizadas,

garantindo o desenvolvimento técnico das estratégias, além de permanecerem todos os processos de gerenciamento de projetos advindos das teorias de administração privada.

A idéia, por fim, é aperfeiçoar o modelo já existente com a inclusão de instrumentos participativos. Essa inclusão seria justificada pelos problemas identificados no modelo mineiro, bem como pelas possibilidades de soluções advindas da participação, baseado no potencial desses instrumentos levantados pelos principais teóricos do assunto.

Toda a estrutura inicial deveria ocorrer no primeiro ano de exercício de um governo, uma vez que nesse ano é revisto o PMDI e elaborado o PPAG para os próximos quatro anos. As reuniões dos conselhos perdurariam pelos quatro anos seguinte, anos em que o PPAG é colocado em prática por meio das leis anuais orçamentárias.

Os detalhes da proposta, como viabilidade financeira e logística, instrumentos de divulgação e controle, formato das discussões e orientações para a participação, não serão tratados neste trabalho, uma vez que não contemplam o objetivo principal do mesmo. Basta a esse trabalho a proposta geral, que confere maior realidade às análises realizadas até aqui.

Apresenta-se, na figura 6, um fluxo do modelo proposto, com o resumo das idéias apresentadas. Em azul (linha contínua) estão as fases que reiteram a estratégia adotada pelo governo de Minas, enfatizando o papel do poder administrativo e a idéia de razão técnica ligadas às decisões públicas. Em vermelho (linha tracejada) apresentam-se as inovações dos instrumentos participativos, enfatizando a idéia de razão comunicativa, construída pelo consenso argumentativo e o controle social, por meio da representação por conselhos.

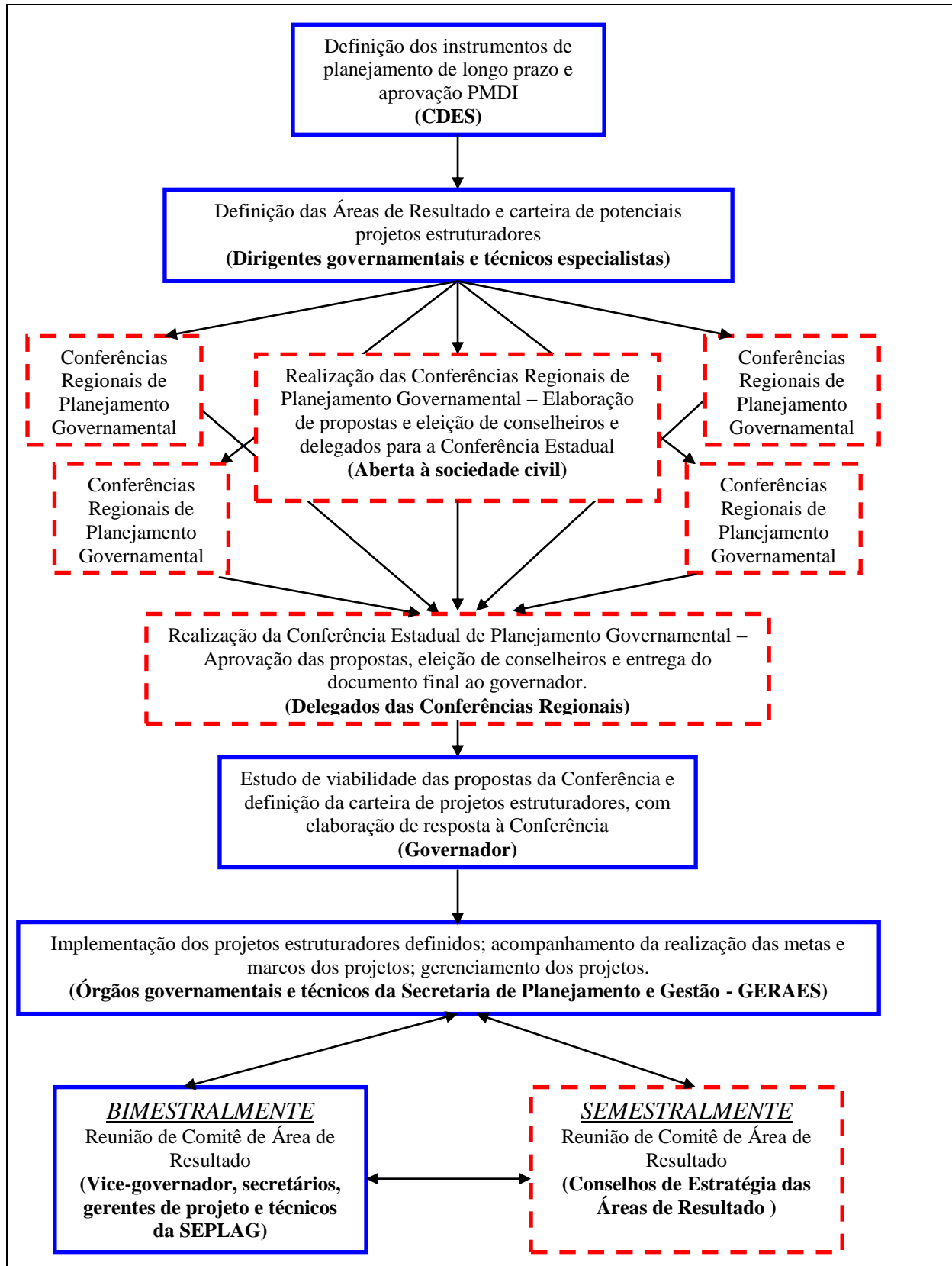


Fig. 6: Fluxo do modelo de gerenciamento estratégico proposto.

Nota: CDES = Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. GERAES = Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado. SEPLAG = Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para finalizar este trabalho de monografia, é necessário retomar a análise do modelo de gerenciamento estratégico adotado pelo governo de Minas Gerais à luz da discussão bibliográfica dos modelos de democracia no século XX e das concepções de estratégia advindas das teorias das organizações. É esta ligação que permitirá desenvolver conclusões que possibilitem demonstrar a relevância das discussões propostas, sobre a lacuna da participação, para o avanço da democracia e da Administração Pública, junto à possibilidade de incrementar e aperfeiçoar os modelos inovadores de gestão estratégica implantados pelo governo mineiro.

Retomando a idéia abordada por Santos e Avritzer (2002), de que a democracia é um processo contínuo, cuja concepção é discutida e experienciada em distintos contextos, torna-se possível identificar as características marcantes do modelo mineiro.

Uma das características principais desse modelo, apontada ao longo do trabalho, foi a centralização decisória das decisões estratégicas. Essa característica aproxima-o da concepção identificada como “elitismo democrático”. Na mesma linha de Weber, o modelo parece defender a necessidade de capacidade técnica para controlar os meios de produção da Administração Pública, como única saída possível para controlar o nível de complexidade das questões ligadas à sociedade.

Embora pareça não ser estabelecida a idéia da disputa de poder entre as elites para o estabelecimento do método democrático, o modelo poderia ainda aproximar-se das idéias de Schumpeter, ao limitar a participação dos cidadãos ao momento do voto. A estratégia mineira parece ser desenhada pelos técnicos e autoridades do governo exclusivamente a partir da legitimidade conferida pelas eleições.

Uma inconsistência passível de identificação é a consideração do utilitarismo político nas fundamentações do modelo, enfrentado com a contratualização de metas e resultados e o acompanhamento constante dos projetos por uma equipe técnica, por um lado; e por outro lado, a sua estrutura centralizadora, que acaba deixando nas mãos de poucos as principais decisões estratégicas sem se preocupar com a influência do auto-interesse dos governantes, aquela que Downs (1956) identifica como a vontade de permanecer no poder.

Toda essa estrutura ignora a idéia de utilização e instituições participativas na definição das prioridades, por meio dos processos de debates públicos. Isso se torna claro quando se analisa o gerenciamento estratégico do governo mineiro à luz das construções de modelo de Tenório (1998).

Ele ressalta que há uma escolha dos governos entre dois tipos de gestão: uma estratégica e outra social. A primeira apresenta características muito ligadas à experiência mineira: cálculo de meios e fins para as ações do governo, justificção por meio da competência técnica e atribuição hierárquica, modelo de poder tecnoburocrático, integração da razão técnica com a razão política e desenvolvimento de soluções ótimas para os problemas públicos. Em oposição a gestão social utilizaria a ação comunicativa e dialógica para atingir o consenso para as decisões públicas estratégicas, alterando os destinos da sociedade com o desenvolvimento do capital social gerado por experiências participativas.

Sem discutir os instrumentos gerenciais utilizados, que já foram defendidos e considerados inovadores para a Administração Pública, o trabalho pretendeu examinar criticamente essa escolha do governo mineiro, justificando essa análise no potencial democrático da institucionalização da participação. Como demonstrado na análise realizada na seção 5, esses potenciais estariam diretamente ligados a soluções para os principais problemas encontrados no modelo de gerenciamento estratégico adotado.

Para ampliar essa conclusão, pode-se ainda utilizar a comparação do modelo adotado com as próprias concepções sobre estratégias para as organizações (elaboradas por teóricos das organizações privadas).

A despeito das concepções contemporâneas, o modelo de gerenciamento estratégico do governo de Minas Gerais está muito ligado às concepções clássicas de estratégia. Estas estão ligadas à análise racional, afastada do “campo de batalha”. A abordagem mineira parece seguir a estratégia militar, típica dos modelos clássicos de estratégia: a figura de um líder que, do topo de uma hierarquia, determina metas e objetivos de curto e longo prazo e toma as decisões finais, legitimado pelo seu poder racional e técnico, adquirido por sua experiência. Essa estratégia permitiria adotar ações e alocar recursos de uma maneira ótima para chegar à maximização do resultado esperado pela organização, no caso, a sociedade mineira.

Seguindo esta linha de concepção, o gerenciamento estratégico mineiro parece adotar as idéias de processo de concepção, que permite avaliar pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades num momento único; processo formal, uma vez que o mapa estratégico é definido por um líder hierárquico e modificado com a interferência dele na sua implementação; e processo visionário, pois esse líder (a cúpula do governo) teria a visão necessária à estratégia: suas capacidades de intuição, julgamento, sabedoria, experiência e critério.

Mais uma vez, a análise crítica da escolha por esse modelo de gerenciamento estratégico está ligada à incapacidade de um núcleo decisório governamental considerar as complexidades internas e externas da sociedade. Ao fazê-lo, o processo se limita ao âmbito do planejamento governamental e afasta-se do percurso da implementação das medidas adotadas, junto à sociedade. Por isso, essa concepção clássica recebeu muitas críticas dos principais teóricos do assunto.

A evolução estaria ligada às idéias de estratégias emergentes, surgidas do envolvimento íntimo com a práxis do mundo da vida (no caso de governos, com a realidade social); de aprendizado, como noção de direcionamento modificado quando necessário, baseado nas experimentações contínuas no processo de elaboração e re-elaboração de estratégias; e à própria lógica processualista, voltada para a aceitação da racionalidade limitada (especialmente no complexo setor público) e voltada a busca de níveis satisfatórios de desempenho, não necessariamente os níveis “ótimos”, tão incertos nas questões de interesse público.

Todas essas concepções mais atuais adaptam-se à idéia de envolvimento dos cidadãos nas decisões estratégicas de governo e, sendo assim, mais uma vez endossam a defesa de uma remodelação democrática mais participativa, defesa esta amparada pela maior parte dos teóricos utilizados neste trabalho. Para Brasil (2007, p.148), essa remodelação mais democrática tensiona a lógica de planejamento governamental e as intervenções de cunho tecnocrático já institucionalizadas na prática dos governos, em especial no caso brasileiro. A adoção de instrumentos participativos implica mudanças nas formas de atuação dos governos, principalmente nos processos da implementação e gestão de políticas públicas. Para ela, “[...] este é, certamente, um dos desafios mais importantes relacionados à participação cidadã. Sua

magnitude se evidencia na medida em que os processos intra-organizacionais se revelam ainda fundamentalmente centralizados, hierárquicos, no mínimo pouco permeáveis e participativos.”

Essa “tensão” trazida pela participação democrática é que ampliaria a capacidade de aperfeiçoamento do modelo mineiro, resultando, dentre outros, nos potenciais identificados no quadro 1. A idéia de publicização contida na adoção de práticas participativas traz ainda o efeito da legitimidade do planejamento governamental, na medida em que busca tornar seus objetivos e práticas mais transparentes para a população. A simples prática de marketing governamental, exaltando as ações realizadas por governos (ainda que muitas tenham méritos para tal exaltação), limita a prática democrática e o próprio desenvolvimento do capital social. Além disso, na concepção atual das democracias, e nas suas próprias constituições legais, o acesso dos cidadãos às informações governamentais são, definitivamente, um direito dos mesmos.

Por outro lado, como defendido, a adoção da participação seria benéfica não só para os cidadãos, como para o próprio governo, ao aumentar a eficácia do planejamento governamental. As relações *planejadores-povo*, ressaltadas na figura 2, completam o “modelo ideal de funcionamento do setor público”. Como demonstrado neste trabalho, um dos caminhos mais férteis para o desenvolvimento dessas relações é o preenchimento da “lacuna da participação democrática” com a institucionalização dessa participação.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AVRITZER, Leonardo. *Democracy and public space in Latin America*. Oxford: Princeton University, 2002.
- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática, racionalidade e participação - uma crítica habermasiana ao elitismo democrático. In: AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da Democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: UFMG, 1996. (Coleção Debates, 272)
- AVRITZER, Leonardo; WAMPLER, Brian. Públicos Participativos: sociedade civil e novas instituições participativas no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos (org.). *Participação e Deliberação – Teoria democrática e Experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.
- BRASIL, Flávia. A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas e projetos: potenciais e desafios. In: FAHEL, Murilo; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa. (orgs). *Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. SPINK, Peter. (org.) *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1998. P. 21-38.
- CARNEIRO, Ricardo. O planejamento na esfera pública: fundamentos teóricos, possibilidades e limites operacionais. In: CARNEIRO, Carla Bronzo; COSTA, Bruno Lazzarotti. (org.). *Gestão Social: o que há de novo?* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.
- COHEN, Joshua. Deliberation and democratic legitimacy. In: HAMLIM, A. et all. *The good polity*. New York: Oxford University, 1989.
- COHEN, Joshua. Procedure and Substance in Deliberative Democracy. In: BOHMAN, James; REGH, William (org.). *Deliberative Democracy: essays on reason and politics*. Cambridge: MIT, 1997.
- COHEN, J. ARATO, Andrew. *Civil society and political theory*. Cambridge: MIT, 1992.
- CÔRTEZ, Soraya Vargas. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, Catia; COELHO, Denilson Bandeira; MELO, Marcus André. *Desenho institucional e participação política – Experiências no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.
- DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J; PANFICHI, Aldo. (org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.
- DAHL, Robert. *On democracy*. New Haven: Yale University, 1998.
- DOWNS, A. *An economic theory of democracy*. Nova York: Harper, 1956.
- FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. (org.). *Participação e*

deliberação – Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 3d. São Paulo: Cortez, 2007. (Coleção Questões da nossa época, v. 84)

GUIMARÃES, Tadeu Barreto; ALMEIDA, Bernardo Tavares. Da estratégia aos resultados concretos: a experiência do governo de Minas (2003-2005). *Cadernos BDMG*, Belo Horizonte, Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, n. 12, abr. 2006.

HABERMAS, Jurgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. São Paulo, Ed. Loyola, 2002.

HABERMAS, Jurgen. *Between Facts and Norms*. Cambridge: MIT, 1995.

HABERMAS, Jurgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jurgen. *Further Reflections on the Public Sphere*. Habermas and the Public Sphere. Cambridge: MIT, 1992.

HABERMAS, Jurgen. *The theory of communicative action*. Boston: Beacon, 1984.

IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: pesquisa de informações básicas municipais - 1999*. Rio de Janeiro, 2001.

JACOBI, Pedro. Participação e gerência dos serviços de saúde: desafios e limites no município de São Paulo. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, abr./jun. 1992.

LADEIRA, Leonardo. A experiência de democracia participativa na Conferência Municipal da Juventude de Belo Horizonte. *Revista Pensar BH / Política Social*. Belo Horizonte, Prefeitura de Belo Horizonte, n.19, out./dez. 2007.

KLIKSBERG, B. Seis teses não convencionais sobre participação. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, v.3, n. 33, jun. 1999.

MACPHERSON, C.B. *The life and times of liberal democracy*. London: Oxford University, 1977.

MANIN, Bernard. On legitimacy and political deliberation. *Political Theory*, vol. 15, n. 3, ago, 1987.

MARINS, Vinícius. *Agências reguladoras e legitimidade democrática: uma abordagem à luz da teoria discursiva do direito de Jürgen Habermas*. 2004. Monografia (Graduação em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2004.

MINAS GERAIS. Lei 10.628. 16 de janeiro de 1992. Estabelece a organização e o funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, instituído no artigo 231 da Constituição do Estado. [Belo Horizonte, 1992].

MINAS GERAIS. Assembléia Legislativa. *Comissão de Participação Popular*. Belo Horizonte: Gerência-Geral de Imprensa e Divulgação da ALMG, 2007.

MINAS GERAIS. Governo (Aécio Neves da Cunha 2007-2010). *Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado*.

Disponível em: <http://www.geraes.mg.gov.br/estrutura_org.asp>. Acesso em 20/11/07.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (coord.). *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2007-2023*. Belo Horizonte, 2007.

MINAS GERAIS. Vice-governadoria; MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. *Diretrizes para consolidação do processo de trabalho integrado: conceituações, definições das atribuições e dos responsáveis da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPLOR), Subsecretaria de Gestão (SUGES) e do Programa Estado para Resultados (EpR)*. Belo Horizonte, set. 2007.

MINTZBERG, Henry. A criação artesanal da estratégia. In: MONTGOMERY, Cynthia A; PORTER, Michael E. *Estratégia: a busca da vantagem competitiva*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. *Safári de estratégia – um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Porto Alegre, Bookman, 2000..

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO; Vera Schattan. NOBRE, Marcos. (org.). *Participação e Deliberação – teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

NORONHA, Gabriella Nair. *Conselhos estaduais de Minas Gerais: características institucionais e funcionamento no período 2005-2007*. 2007. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2007.

OLIVEIRA, Kamila Pagel. *Gerenciamento dos projetos estruturadores implementados no Estado de Minas Gerais: discussão e análise comparativa, a partir das percepções das equipes responsáveis pelo gerenciamento dos projetos voltados para a área de infra-estrutura econômica e para a área social*. 2006. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2006.

OLIVEIRA, Virgílio César; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Vânia Aparecida. *Paradigmas de administração pública e conselhos gestores municipais: velhas abordagens de gestão em novos arranjos institucionais?* In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2007, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

PASSOS, Iana Maria et al. Uma experiência de gestão pública com participação popular: o caso do Núcleo de Regularização de Loteamentos do município do Rio de Janeiro. In: TENÓRIO, Fernando Guilherme (coord.). *Gestão social – metodologia e casos*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1998.

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

PINTO, Céli Regina Jardim. Espaços deliberativos e a questão da representação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 54, fev. 2004.

PIRES, Roberto. *Regulamentação da participação no OP em Belo Horizonte: eficiência distributiva aliada ao planejamento urbano*. In: MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano; PIRES, Roberto. (org.). *Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo*. São Paulo: Xamã, 2008.

PMBOK guide: a guide to the project management body of knowledge. 3th ed. Pennsylvania: Project Management Institute, 2000.

- PORTO, Cláudio; SILVEIRA, José Paulo. Implantação e gestão da estratégia de governo. *Cadernos BDMG*, Belo Horizonte, n. 12, abr. 2006.
- PRADO, Darci. *Planejamento e controle de projetos*. Nova Lima (MG), INDG Tecnologia e Serviços, 2004. (Série Gerência de Projetos / v. 2).
- RATTNER, Henrique. *Planejamento e bem-estar social*. São Paulo: Perspectiva, 1979. (Coleção Debates, 152)
- REIS, Fábio Wanderley. *Deliberação, interesses e "sociedade civil"*. In: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. (org.). *Participação e Deliberação – teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.
- SANTOS, Boaventura de Souza. AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SCHUMPETER, J.A. *Capitalism, socialism, and democracy*. New York: Harper, 1942.
- SIEBENEICHLER, Flávio Beno. *Jurgen Habermas - razão comunicativa e emancipação*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.
- TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- TATAGIBA, Luciana. Os desafios da articulação entre sociedade civil e sociedade política sob o marco da democracia gerencial - O caso do Projeto Rede Criança em Vitória/ES. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J; PANFICHI, Aldo. (org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.
- TENÓRIO, Fernando G; COSTA, Frederico L. Bases conceituais e metodológicas para o estudo da participação cidadã na gestão pública: entre práticas e representações sociais. *Cadernos EBAP*, Rio de Janeiro, n. 93, 1999.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social: uma perspectiva teórica. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme. O mito da participação. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 162-164, maio/jul. 1990.
- UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia? In: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. (org.). *Participação e Deliberação – teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.
- VITA, Álvaro de. Democracia deliberativa ou igualdade de oportunidades políticas? In: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. (org.). *Participação e Deliberação – teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.
- WEBER, Max. *Economy and society*. Berkeley: University of California, 1978.
- WHITTINGTON, Richard. *O que é estratégia?* São Paulo, Thomson Learning, 2006.
- YAMAGUTI, César Teruo. *Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: a participação da sociedade no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado*. 2000. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2000.