

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
BACHARELADO EM GESTÃO PÚBLICA

ANA GABRIELA CALDEIRA DIAS

**A GESTÃO POR TRÁS DO “CHOQUE DE GESTÃO”: UM ESTUDO DA REFORMA  
GERENCIAL NO GOVERNO DE MINAS GERAIS (2003-2012)**

Belo Horizonte

2013

ANA GABRIELA CALDEIRA DIAS

**A GESTÃO POR TRÁS DO “CHOQUE DE GESTÃO”: UM ESTUDO DA REFORMA  
GERENCIAL NO GOVERNO DE MINAS GERAIS (2003-2012)**

Monografia apresentada ao Curso de Gestão Pública da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup>. Dra. Márcia Miranda Soares

Belo Horizonte

2013

ANA GABRIELA CALDEIRA DIAS

**A GESTÃO POR TRÁS DO “CHOQUE DE GESTÃO”: UM ESTUDO DA REFORMA  
GERENCIAL NO GOVERNO DE MINAS GERAIS (2003-2012)**

Monografia apresentada ao Curso de Gestão Pública da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Gestão Pública.

Banca Examinadora:

---

Márcia Miranda Soares – UFMG  
(orientadora)

---

Bruno Pinheiro Wanderley Reis – UFMG

Belo Horizonte, 24 de janeiro de 2013

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a meus familiares, que sempre incentivaram cada passo de minha jornada acadêmica, em especial ao meu pai João Carlos que, mesmo não presenciando em vida este momento, foi ator fundamental nesta conquista. À minha mãe Terezinha, obrigada por todos os momentos, palavras, ações... você é meu exemplo de vida. Ao Guto, meu irmão, Aline, Duda, Tia Vânia, obrigada pelo apoio constante. Ao meu esposo Wagner, parceiro nesta empreitada e especialmente à minha luz, Thaissa Victoria, filha amada, obrigada pelo incentivo, compreensão e amor incondicionais.

Meu sincero agradecimento a professora Vera Alice Cardoso, que provocou minhas reflexões mais críticas desde a primeira aula ministrada, contribuindo para a elaboração deste projeto de pesquisa. À minha orientadora Márcia Soares, grande incentivadora acadêmica e profissional, meu muito obrigada pelo apoio e pelas contribuições essenciais na lapidação deste trabalho.

Não poderia deixar de agradecer aos amigos do peito que tornaram a UFMG minha segunda casa e a GP minha paixão. Marta Leone, Gabriel Campanha, Daniel Bicalho, Michelle Lopes, sem vocês eu não teria conseguido chegar até aqui. A todos os mestres que se doaram para que apreendêssemos o máximo durante o curso, em especial aos professores Bruno Reis, José Ângelo, Leonardo Avritzer, Fátima Anastasia, Jorge Alexandre e Ernesto Amaral, cuja expressiva contribuição para este trabalho merece destaque.

Por fim, porém não menos importante, obrigada a Deus por permitir esta conquista e me abençoar com uma família maravilhosa.

## RESUMO

O processo de modernização do Estado, a partir dos anos 70 do último século, resultou em amplas transformações sociais, políticas, econômicas e culturais no mundo e um dos campos afetados, ainda que de forma fragmentada durante a história, foi a administração pública. Este é o campo de investigação deste trabalho que tem como foco o modelo gerencial de administração pública e a experiência do governo do estado de Minas Gerais entre 2003 e 2012, o denominado Choque de Gestão. A reforma gerencial empreendida no Brasil a partir dos anos 90, no âmbito da União, deixou frutos que germinaram através de experiências regionais e locais de reforma administrativa. O presente trabalho busca analisar o quadro teórico que balizou uma dessas experiências, o Choque de Gestão no estado de Minas Gerais, visando a ampliar a compreensão do processo, bem como fomentar as pesquisas acerca dos modelos de gestão pública e de seus desdobramentos em cenários permeados por especificidades como os presentes no Brasil. Diferente da abordagem comumente utilizada, que visa à avaliação do processo de implementação das reformas administrativas, esta pesquisa centra-se na forma de apropriação do referido modelo gerencial pela administração pública mineira, ou seja, busca analisar como se deu a materialização desse referencial teórico a partir da percepção dos idealizadores e com base no material produzido e divulgado sobre o período em análise, apontando aproximações e distanciamentos da reforma empregada em relação à perspectiva gerencial e demais modelos de Gestão Pública.

Palavras-chave: Modelos de Gestão Pública; Reforma Administrativa Gerencial. Choque de Gestão em Minas Gerais

## **ABSTRACT**

The process of modernization of the state, from the 70s of the last century, resulted in broad social, political, economic and cultural changes in the world and one of the fields affected, albeit fragmented throughout history, it was the government. This is the field of research of this work which focuses on the management model of public administration and experience of the state government of Minas Gerais between 2003 and 2012, called the Management Shock. The management reform undertaken in Brazil from the 90s, under the Union, let fruits that germinated through regional and local experience of administrative reform. This paper analyzes the theoretical framework balizou of these experiences, the Management Shock in the state of Minas Gerais, aiming to broaden the understanding of the process and foster research on models of public management and its development scenarios permeated for specifics as gifts in Brazil. Unlike the commonly used approach, which aims to evaluate the implementation process of administrative reforms, this research focuses on the form of ownership of this management model for public administration mining, in other words, seeks to analyze how was the realization of this theoretical from the creators of perception and based on material produced and released over the period under review, pointing similarities and differences reform employed in managerial perspective and relation to other models Public Management.

**Keywords:** Managerial Reform. Management Models. Shock Management. Administrative Reform. New Public Management.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>O MODELO GERENCIAL: CONCEPÇÕES E IMPLEMENTAÇÃO</b> .....	<b>10</b>
2.1	A GÊNESE DO GERENCIALISMO .....	10
2.2	AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL: UM BREVE HISTÓRICO DA MISCIGENAÇÃO DOS MODELOS .....	20
<b>3</b>	<b>O CHOQUE DE GESTÃO EM MINAS GERAIS: AS TRÊS FASES DA REFORMA ADMINISTRATIVA</b> .....	<b>30</b>
3.1	ANTECEDENTES DA REFORMA.....	30
3.2	CHOQUE DE GESTÃO: 1ª FASE DA REFORMA .....	31
3.2.1	<i>Planejamento e orçamento: duas faces da mesma moeda</i> .....	36
3.2.2	<i>O equilíbrio fiscal</i> .....	38
3.2.3	<i>Pactuação de resultados: foco nas organizações e nas pessoas</i> .....	40
3.2.4	<i>Modernização da gestão</i> .....	43
3.3	ESTADO PARA RESULTADOS: 2ª FASE DA REFORMA .....	47
3.4	GESTÃO PARA CIDADANIA: 3ª FASE DA REFORMA .....	55
<b>4</b>	<b>NEM TENTO AO MAR, NEM TANTO À TERRA: UM BALANÇO DA REFORMA ADMINISTRATIVA EM MINAS GERAIS</b> .....	<b>58</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>64</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>68</b>
	<b>ANEXOS</b> .....	<b>77</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Estado moderno brasileiro passou por intensas transformações sociopolíticas no final do século XX. Um dos campos mais afetados, ainda que de forma fragmentada durante a história, foi a administração pública e é desse campo que emerge o tema deste trabalho: os modelos de gestão pública, mais especificamente o modelo gerencial. A bibliografia recente (a partir da década de 1990) detalhou de forma bastante clara os princípios e características que regem o modelo gerencial de administração pública, abrangendo desde sua origem até a análise comparada de sua implementação, conforme Matias-Pereira (2008) e Abrucio (2007), inclusive no Brasil.

A reforma administrativa empreendida no país a partir da década de 1990 teve como foco o equilíbrio fiscal, uma vez que o processo de redemocratização e descentralização ampliou, no decorrer de poucos anos, a grave crise socioeconômica que se arrastava desde meados do Regime Militar. Mas as ideias de reforma tomaram novo fôlego a partir de uma nova concepção de gestão pública que aliava reestruturação fiscal e administrativa visando ao efetivo cumprimento das funções delegadas ao Estado pela CF/88. Esta nova concepção, balizada pela lógica da iniciativa privada, busca a excelência na prestação de serviços, adaptada às especificidades da administração pública, uma vez que a trajetória da sociedade brasileira, subsidiada numa cultura paternalista e avessa a conflitos substantivos na ordem social, conduziu o Estado ao posto de principal provedor de bens e serviços, imprimindo uma conformação diferenciada para o setor público nacional. Nesse contexto, tanto União quanto estados e municípios têm investido na modernização institucional, ainda que em graus diferenciados.

Diante deste cenário de intensas transformações, o estado de Minas Gerais se destacou na implementação do modelo denominado Nova Gestão Pública (NGP)<sup>1</sup>, sendo reconhecido como exemplo de sucesso e referência nacional em gestão pública. Considerando essa perspectiva, o objetivo principal deste trabalho é analisar de que forma a administração pública mineira se apropriou do modelo gerencialista no desenvolvimento de sua reforma administrativa. Busca-se apresentar ao leitor como se deu a materialização desse referencial

---

<sup>1</sup> Segundo Secchi (2009), a NGP é um modelo normativo pós-burocrático que visa à estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade.



teórico, apontando aproximações e distanciamentos da reforma empregada em relação à perspectiva gerencial e demais modelos de Gestão Pública.

Não há pretensão de avaliar a reforma, até porque tal esforço careceria de tempo e dedicação incompatíveis com a natureza desta pesquisa, mas sim de colaborar com análises que visam a tal fim, na medida em que a compreensão das características do Choque de Gestão, termo utilizado pelo governo mineiro para designar a reforma administrativa no estado, evidenciam as peculiaridades da administração pública mineira e os esforços empreendidos para levar a cabo a reforma, bem como os desafios imbricados em tal iniciativa. A promoção dessa reflexão ganha relevância no atual contexto brasileiro em que projetos de modernização e reestruturação da administração pública retornam à agenda política, tanto na União quanto nos estados e municípios, o que torna a experiência mineira uma referência a ser considerada pelas demais unidades federadas. Logo, a trajetória do Choque de Gestão constitui importante referencial analítico no refreamento a possíveis mimetismos, bem como na indução às discussões acerca dos desafios e potencialidades dos modelos de gestão pública no contexto brasileiro, marcado por heterogeneidades e assimetrias historicamente reproduzidas.

O quadro teórico-metodológico utilizado nesta pesquisa abrangerá revisão bibliográfica sobre os modelos de gestão pública e análise documental, material em grande parte produzido pelos idealizadores da reforma denominada Choque de Gestão. O corte temporal utilizado corresponderá ao período entre 2003 e 2012, que abrange os dois ciclos completos da reforma mineira sob o governo Aécio Neves e o período inicial do terceiro ciclo da reforma. Cabe salientar que esta pesquisa não esgota o tema, nem o reduz a experiência analisada, visando primeiramente, à promoção de uma análise mais peculiar, se comparada às demais já disponibilizadas para consulta, do quadro teórico da reforma administrativa empreendida em Minas Gerais.

Considerando sua natureza e seu objeto de estudo, o trabalho será dividido em quatro capítulos, além desta introdução, das referências bibliográficas e anexos, sendo o primeiro destinado a uma revisão bibliográfica sobre os modelos de gestão pública, inicialmente, de forma geral e, posteriormente, focalizando no caso brasileiro, visto que o desdobramento a níveis subnacionais seria inviável pela carência de tempo hábil. O segundo capítulo será dedicado ao estudo de caso da reforma administrativa no estado de Minas Gerais, abordando as fases do Choque de Gestão e, dentro delas, as principais diretrizes e ações. O terceiro

capítulo consistirá na análise da reforma mineira a luz dos modelos de gestão pública, enquanto no quarto serão tecidas as considerações finais a respeito da análise proposta.

Ao final da pesquisa, espera-se que o leitor possa responder às seguintes questões: quais as principais características da reforma mineira? O Choque de Gestão foi uma reforma estritamente gerencialista? Além dessas questões, o presente trabalho visa a estimular o debate em torno dos prognósticos para o caso mineiro, bem como propiciar insumos para as discussões acerca dos rumos da gestão pública brasileira de um modo geral.

## 2 O MODELO GERENCIAL: CONCEPÇÕES E IMPLEMENTAÇÃO

O processo de modernização e reestruturação do Estado, marcado pelo reordenamento das relações de trabalho, investimento e gestão do capital (globalização), intensificação e diversificação das demandas sociais, etc., bem como seus desdobramentos (ampliação dos campos de intervenção estatal, má qualidade dos gastos públicos, crises socioeconômicas, dentre outras), promoveram uma transformação crucial nas relações sociais e, conseqüentemente, nas relações entre sociedade e Estado. As respostas a tais transformações se desenrolam sobre as reformas administrativas empreendidas no mundo desde a Revolução Industrial, marco histórico da passagem da sociedade feudal para a sociedade moderna. Os fatores que viabilizaram essas transformações são intrínsecos a cada estado-nação, tornando o processo de modernização do Estado um constante laboratório onde se observam experiências singulares, porém, todas visando atender às novas demandas provenientes desse arranjo social, marcado pela multiplicidade de interesses diante da recorrente escassez de recursos, reforçando a necessidade de constante adaptação da estrutura estatal.

O presente capítulo busca traçar a cronologia dos processos reformistas pelos quais a administração pública passou desde o advento do Estado Moderno, a fim de contextualizar o surgimento do modelo gerencial, bem como seu desdobramento no caso brasileiro, cuja experiência inicial se deu na União. Cabe salientar que a posterior disseminação do gerencialismo para as demais unidades federadas teve como marco a reforma empreendida em Minas Gerais, objeto deste estudo. Logo, iniciativas estaduais e municipais anteriores à mineira não serão discutidas neste trabalho devido à escassez de tempo e à estruturação da pesquisa. O capítulo será subdividido em duas seções, cabendo ao primeiro um apanhado histórico geral e, ao segundo, a trajetória brasileira, no âmbito da União.

### 2.1 A GÊNESE DO GERENCIALISMO

O patrimonialismo, descrito por Weber (2000) como tipo de dominação legítima baseado em crenças e laços tradicionais, dominação tradicional, foi o primeiro arranjo organizacional, oficialmente difundido, da administração pública. Nesse arranjo,

o dominador não é um “superior”, mas *senhor* pessoal; seu quadro administrativo não se compõe primariamente de “funcionários”, mas de “servidores” pessoais, e os

dominados não são “membros” da associação, mas 1) “companheiros tradicionais” ... “súditos”. Não são os deveres objetivos do cargo que determinam as relações entre o quadro administrativo e o senhor: decisiva é a fidelidade pessoal do servidor. (WEBER, 2000:148, grifo do autor)

Entretanto, a administração pública só pode ser substantivamente compreendida como tal a partir do momento em que há separação entre o que é público e o que é privado. A clareza dessa noção é imprescindível para compreender as transformações pelas quais os modelos de administração passaram e, ao que tudo indica, continuarão a passar. Segundo Torres (2004), considerando suas estruturas, é plausível afirmar que não se tratava de um modelo de administração pública e sim de um mecanismo de manutenção de privilégios elitistas que buscava legitimidade perante a sociedade. Esse mecanismo “funcionou bem” até o século XVIII, visto que, segundo Matias-Pereira (2010:113), no “Estado absoluto não havia necessidade de separação entre público e privado pois o monarca era a autoridade suprema do sistema”. Entretanto, quando eclodiu a Revolução Industrial, o liberalismo e o modo de produção capitalista, tal separação tornou-se obrigatória.

As transformações nas relações sociais originadas da transformação do modo de produção, feudalismo para o capitalismo industrial, através da burguesia emergente, induziram uma reorganização das estruturas administrativas do Estado de forma que fossem garantidos os direitos de propriedade (base capitalista), isonomia legal e estrita separação entre os bens e assuntos públicos e privados. Surge então o denominado modelo burocrático, também caracterizado por Weber (2000) como tipo de dominação legal de caráter racional. Segundo o autor, as categorias fundamentais da dominação racional são, portanto, exercício contínuo, vinculado a determinadas regras, de funções oficiais dentro de determinada competência, princípio de hierarquia, estrita aplicação das regras, separação absoluta entre o quadro administrativo e os meios de administração e produção, não apropriação do cargo público por seu detentor, sistemática documentação dos processos administrativos e introdução do critério da meritocracia via concursos públicos. Cabe ressaltar que a descrição de Weber aborda um tipo ideal <sup>2</sup> que apresenta variações em sua implementação efetiva. Segundo Behn (1998), a base conceitual do modelo burocrático foi construída pela junção das proposições de Weber às de Wilson e Taylor. Para Wilson era urgente a necessidade da separação entre administração e política (caracterizada pela rigidez processual presente no modelo), defendendo que as decisões políticas deveriam ser separadas do processo de implementação

---

<sup>2</sup> O tipo ideal é um instrumento de análise sociológica elaborado para a apreensão de fenômenos sociais; um modelo puro conceitual utilizado como parâmetro analítico-comparativo. (Weber, 2000)

das mesmas, cabendo à burocracia essa tarefa. Taylor, por sua vez, afirmava que as proposições de Wilson eram possíveis porque a burocracia meritocraticamente selecionada e rigidamente focada na execução estritamente legal dos processos estaria automaticamente apta a implementar as decisões políticas. Ainda que os três autores, ao formatar a concepção do modelo, tenham desconsiderado questões essenciais para a dinâmica da administração pública como, por exemplo, a ineficiência da burocracia devido a sua excessiva preocupação com os processos, se esquecendo de vislumbrar também os resultados; as especificidades contextuais que inevitavelmente inviabilizariam a implementação automática das decisões políticas, visto que a própria burocracia findava por gerar decisões, ainda que restritas, no processo de implementação, além de que a burocracia não era neutra à dinâmica política; dentre outras, a caracterização do modelo de administração burocrática, ou administração pública tradicional, como também é conhecida, constituiu fator crucial para o desenvolvimento da administração pública e rendeu a Weber maior visibilidade do que a seus pares, Wilson e Taylor, a ponto de o modelo ser amplamente conhecido como burocracia weberiana.

O modelo burocrático surge como resposta aos anseios da burguesia emergente que buscava construir um novo arranjo que, segundo Costin (2010:31), “partisse para uma separação efetiva entre público e privado, bem como entre o político e o técnico, mas sem eliminar a possibilidade de influências no processo.” Ainda segundo a autora, esse arranjo foi marcado pela impessoalidade, formalismo, hierarquização e o rígido controle dos meios (processos). Esse modelo mostrou-se bastante eficaz, principalmente no contexto de um Estado liberal clássico, onde seu tamanho é reduzido e sua interferência é mínima. No entanto, o desenvolvimento acelerado do modelo capitalista gerou alguns fatores que são essenciais para a compreensão da variante do modelo de gestão burocrática que emergiu após a Segunda Guerra Mundial, primeiro na Europa e depois nos Estados Unidos, e foi denominado como *Welfare State* ou Estado de Bem Estar, caracterizado pela implementação de políticas sociais frente ao quadro de “profundas desigualdades provocadas pela Revolução Industrial, urbanização e nas consequências econômicas e sociais provocadas pelas depressões econômicas e guerras” (Matias-Pereira, 2010:45-46).

O excedente econômico, a disseminação da doutrina keynesiana e a experiência centralizadora gozada pelo Estado durante a Guerra são, segundo o autor, elementos básicos para explicar o surgimento e desenvolvimento do Estado de Bem Estar, que teve como

precursor “o modelo de Estado do Bem-Estar criado pelo chanceler alemão Otto Von Bismarck ou modelo Bismarckiano...” (Matias-Pereira, 2010:45). No *Welfare State*, o Estado foi chamado a intervir mais efetivamente nas relações entre mercado e sociedade, ampliando sua atuação no provimento de bens e serviços, no intuito de equilibrar desenvolvimento econômico e social, ainda que, ao fim e ao cabo, tenha se mostrado mais como garantia de manutenção do capitalismo, conforme argumenta Matias-Pereira (2010), com base nas Teorias Marxista e Funcionalista que buscam explicar o fenômeno do *Welfare State*.

É pertinente ressaltar que as teorias Marxista e Funcionalista sustentam que as políticas sociais são úteis e funcionais para o capitalismo... amortecem o processo de acumulação e diminuem os choques decorrentes da concentração de renda. Assim, a transferência de renda dos governos para determinados grupos viabiliza simultaneamente a produção e a circulação de bens..., o que reduz a possibilidade dos riscos de uma crise sistêmica. (MATIAS-PEREIRA, 2010:48)

Entretanto, suas características impediram que evoluísse em consonância com o sistema capitalista que o “gerou”, visto que tal modelo não interessava à elite econômica. A intensificação dos processos tecnológicos, a globalização, a flexibilização das relações de trabalho e as crises financeiras (em especial a crise do petróleo, de 1973) levaram a um déficit público crescente, tornando a configuração predominante do Estado de Bem Estar insustentável. Como alternativa, alguns países – majoritariamente os nórdicos europeus (Noruega, Suécia, Dinamarca, etc.) - reestruturaram seu *Welfare State* de modo a ampliar a cobertura social e reduzir as disparidades consequentes das crises oriundas do processo capitalista. No entanto, a maioria das nações optou por introduzir uma nova perspectiva de atuação do Estado frente ao mercado e à sociedade.

O *Welfare State*, segundo a perspectiva “majoritária”, não era mais viável economicamente, haja vista os crescentes déficits que o sistema gerava em função da redução da arrecadação alavancada pelas crises econômicas e a incapacidade estatal de investir em projetos sociais, e, em boa medida, nem socialmente, considerando a lógica capitalista onde o indivíduo deve ser um consumidor em potencial. Abrucio (2006) salienta que o Estado de Bem Estar só prosperou devido a características específicas que o viabilizaram, sendo que o amplo consenso social sobre qual era o papel do Estado foi crucial tanto na manutenção desse sistema quanto em seu processo de corrosão. Tais fatores subsidiaram o desenvolvimento de um novo modelo que pudesse responder tanto aos anseios e necessidades dos diferentes

segmentos sociais quanto do setor público, sendo o modelo gerencialista, e suas variações, elencado como solução exequível diante do grave contexto apresentado.

O modelo gerencialista de administração pública deriva da administração privada, cujo foco é a eficiência, entendida como redução dos insumos com manutenção ou melhoria dos produtos obtidos (fazer mais, ou pelo menos o mesmo, gastando menos), e onde imperam as orientações voltadas ao mercado e ao capital. Para enquadrar-se no setor público, sofreu algumas adaptações em maior ou menor grau, de acordo com seu arranjo. Esses arranjos configuram variações quanto ao “foco” ou “objetivo” de utilização do modelo. Cabe ressaltar que o gerencialismo aplicado ao setor público originou-se na Inglaterra, mas teve suas bases moldadas pelo modelo gerencial privado implementado nos Estados Unidos, além de que, se analisados de forma mais ampla, tais arranjos possuem um “elo evolutivo”, ou seja, numa perspectiva cronológica, esses arranjos representam a “evolução” do modelo gerencialista (Abrucio, 2006). O Quadro 1 apresenta as principais características dos arranjos do gerencialismo inglês.

**Quadro 1 – Evolução do gerencialismo inglês**

<b>VERTENTES DO GERENCIALISMO</b>	<b>MODELO GERENCIAL PURO</b>	<b><i>CONSUMERISM</i></b>	<b><i>PUBLIC SERVICE ORIENTATION</i></b>
<b>FOCO</b>	Economia/Eficiência (Produtividade)	Efetividade/Qualidade	<i>Accountability</i> /Eqüidade
<b>CARACTERIZAÇÃO DO PÚBLICO-ALVO</b>	<i>Taxpayers</i> (contribuintes)	Clientes/Consumidores	Cidadãos
<b>OBJETIVO</b>	Busca pela eficiência, diminuir os gastos, conceito de produtividade como eixo central, separação entre política e administração	Perspectiva da qualidade, voltada á satisfação do público intitulado como consumidor	Utiliza conceitos de <i>accountability</i> , transparência, participação política, equidade e justiça; conceito de cidadania, proteção contra o clientelismo e corporativismo

Fonte: ABRUCIO, 2006:181 (adaptado)

Logo, o gerencialismo puro foi a primeira tentativa de desburocratização da máquina pública<sup>3</sup> e alcance do equilíbrio fiscal (eficiência), dado o contexto mencionado anteriormente. Sua implementação na Inglaterra se deu a partir da proposição de três visões basilares absorvidas

<sup>3</sup> Entendida aqui como conjunto de instituições públicas e seus respectivos quadros funcionais.

do modelo burocrático: clara definição das responsabilidades dos funcionários públicos, clara definição dos objetivos substanciais das organizações e maior consciência do valor dos recursos públicos. Essas visões são apresentadas por Abrucio (2006) e, segundo ele, foram viabilizadas pela adoção de mecanismos e instrumentos gerenciais que visavam à racionalização orçamentária (que foram fundamentais para a implementação das demais reformas), avaliação de desempenho organizacional, delegação de poderes aos gerentes (na verdade, uma desconcentração administrativa) e controle orçamentário. Tais iniciativas culminaram, em 1945, com a fundação da *Financial Management Initiative* (FMI), nos Estados Unidos, organização que viria a financiar a implementação do modelo gerencial em diversos países. Apesar da manutenção de características burocráticas, a distinção mais contundente e que lança o gerencialismo como alternativa ao modelo burocrático é o deslocamento do foco institucional: enquanto no modelo burocrático o foco eram os processos, no gerencial o foco passa para os resultados. O gerencialismo puro primava pela flexibilização da administração pública de forma a torná-la mais eficiente e foi exatamente este o fator que promoveu sua reestruturação. Era inegável que a busca pela eficiência era válida, mas esta deveria ser aliada aos fatores políticos que legitimavam o modelo de administração implementado.

O *Consumerism* foi idealizado como uma segunda fase do gerencialismo, onde, uma vez alcançado o equilíbrio fiscal, o Estado estaria mais capacitado para atender às demandas de seus clientes ou consumidores, primando pela satisfação destes em relação aos serviços prestados (introduzindo o conceito de eficácia) sem, contudo, abrir mão da eficiência. A incorporação de novos significados, como o conceito de qualidade do serviço público e direcionamento ao consumidor/cliente, segundo Abrucio (2006), foi o que balizou a implementação desse novo arranjo gerencial. Ainda segundo o autor, no intuito de operacionalizar esses conceitos, o governo inglês adotou três medidas, sendo a primeira a promoção de uma descentralização eficaz, marcada pela transferência efetiva de autonomia decisória aos dirigentes locais, que induzisse o controle por parte dos consumidores/clientes dos serviços públicos. A segunda medida foi a introdução de mecanismos de competição entre as organizações visando a ampliação da qualidade dos serviços prestados. A terceira medida foi a adoção de um novo modelo de contratualização para os serviços públicos, sendo esta medida subsidiada por três pilares: extensão das relações contratuais entre o setor público, o privado e o voluntário/não lucrativo; extensão das relações contratuais internas ao próprio



setor público (delegação, descentralização); estabelecimento de contratos de qualidade entre prestadores de serviço e consumidores/clientes.

Fica clara a evolução do modelo gerencial nesse novo arranjo mas, ainda sim, alguns pontos foram negligenciados e merecem destaque pois serão a “porta de entrada” de um arranjo gerencial mais complexo que será explicitado posteriormente. Um primeiro e mais vibrante ponto seria o próprio conceito balizador do *Consumerism*, pois converter o cidadão em consumidor não era uma ação trivial; um consumidor de serviços privados não pode ser comparado a um consumidor de serviços públicos pois estes possuem prerrogativas intrínsecas à sua condição de cidadão. Bens públicos, segundo Mankiw (2005), são não-excludentes e não-rivais, ou seja, o Estado não pode impedir que nenhum indivíduo usufrua deles e o usufruto por parte de um indivíduo não inviabiliza o usufruto do mesmo bem para os demais. Assim, o conceito de consumidor não poderia substituir o de cidadão nem atenderia adequadamente ao problema da equidade, valor fundamental na administração pública.

O *Public Service Oriented* (PSO) seria a terceira fase do modelo gerencialista, caracterizada como reforma de 2ª geração<sup>4</sup>, e que apresentou-se como o mais completo arranjo administrativo, pois aliava eficiência e eficácia a um conceito mais complexo e substantivo: a efetividade. Nesse arranjo, conhecido também como Nova Gestão Pública, o cidadão não seria apenas um receptor dos serviços, mas um gestor deles. Segundo Abrucio (2006), o PSO é uma tendência relativamente recente que está em fase de amadurecimento. Esse arranjo propõe uma readaptação do gerencialismo a partir da confluência das características positivas dos modelos weberiano e gerencial, bem como busca suprimir as lacunas deixadas durante esse processo de coesão.

Os novos conceitos incorporados nesse arranjo estão fortemente relacionados ao ideal democrático e republicano (transparência, participação política, equidade, justiça e *accountability*), e que, de acordo com o autor, estiveram ausentes do debate no modelo gerencial puro e seu sucessor, *Consumerism*. Entretanto, o “objeto” que gerou o arranjo do PSO deriva desses modelos: a descentralização; mas dessa vez ela é tomada de forma mais substantiva do que a forma inicialmente difundida, introduzindo uma perspectiva de

---

<sup>4</sup> As reformas de 1ª geração compreenderam o gerencialismo puro e o *Consumerism* sendo caracterizadas pela ênfase economicista. As reformas de 2ª geração se iniciam com o PSO, sendo caracterizadas pelo direcionamento social de suas diretrizes e ações.

aprendizado que converge com os conceitos apresentados anteriormente e culmina com o conceito base da *Public Service Oriented* que é o de esfera pública. A descentralização abordada no PSO é relacionada ao processo de ampliação da participação efetiva dos cidadãos através das instâncias locais de poder, sendo estas viabilizadas pela descentralização real do *locus* decisório.

O conceito de esfera pública como *locus (sic)* de transparência e de aprendizado social deve estar presente também na organização interna da administração pública, sobretudo no momento de elaboração das políticas públicas. O planejamento estratégico, por exemplo, não pode estar confinado à burocracia. Os objetivos políticos definidos pelo planejamento estratégico devem ser discutidos e revelados num processo de debate público (POLLITT, 1990:150 *apud* ABRUCIO, 2006:191).

Outro conceito que, segundo Abrucio (2006), é reorganizado pelo PSO é o que se refere à competição entre as agências governamentais, sendo este substituído pelo conceito de cooperação entre essas agências, que viabilizaria a equidade na oferta de serviços públicos de um modo geral. Ainda sim, cabe ressaltar que não há ruptura com os demais arranjos gerenciais e sim um reordenamento das características positivas e a busca pelo preenchimento das lacunas deixadas pelos arranjos anteriores. Assim, o ponto vital que diferencia o PSO dos demais arranjos é a introdução do conceito de cidadão como ser coletivo e essencial nos processos sociais.

Apesar de sua origem privada, com as devidas adequações, o gerencialismo tem se mostrado bastante eficaz em suas proposições, além de “atacar” os pontos de estrangulamento do Estado de forma eficiente. Entretanto, assim como o modelo weberiano, é um tipo ideal e sua efetiva implementação é sensível aos contextos inerentes a cada estado-nação, a cada sociedade que se apropria dele e a forma com que se dá essa apropriação, aliada à variável contextual, baliza os resultados da implementação do modelo.

Abrucio argumenta que essa variável contextual foi o diferencial entre o gerencialismo inglês e o norte-americano, onde o modelo foi caracterizado pelo hibridismo<sup>5</sup> das iniciativas, considerando o histórico sociocultural do país. Nos Estados Unidos, a forte descentralização decisória e a rígida postura em relação aos princípios weberianos que salvaguardavam a

---

<sup>5</sup> O hibridismo é entendido nesse contexto como as adaptações gerencialistas incorporadas à burocracia weberiana. Essa característica foi assimilada por inúmeros países, principalmente os latino-americanos. Apenas Inglaterra e Nova Zelândia optaram por uma “substituição” mais incisiva, porém não absoluta, para o gerencialismo.

política de iniciativas clientelistas impediram a implementação de um gerencialismo puro no país. “Em suma, nos EUA se tentou criar, desde o início, um modelo híbrido.” (Abrucio, 1997:30). O autor ainda aborda a nova perspectiva de administração pública norte-americana que assim como o PSO, busca reformular os princípios de ação do Estado. Tal concepção foi, segundo o autor, sistematizada na obra de David Osborne e Ted Gaebler, *Reinventando o governo* (1994), onde

A reforma do sistema significa, ao mesmo tempo, a introdução de métodos voltados para a produção qualitativa de serviços públicos com a prioridade dada aos clientes e cidadãos como razões últimas do setor público, o que quer dizer não só que eles devem ser bem atendidos, mas que devem ser também chamados a participar do governo, definindo os destinos de suas comunidades. (ABRUCIO, 1997:31)

Osborn e Gaebler (1994) afirmam, ainda, que o problema fundamental da administração pública é o fato de esta não configurar-se no tipo adequado às necessidades do Estado, do mercado e da sociedade. Segundo os autores,

“não necessitamos de mais governo ou menos governo: precisamos de *melhor* governo. Para sermos mais precisos, precisamos de uma *melhor atividade governamental*. [sendo esta] o processo mediante o qual solucionamos coletivamente os nossos problemas e atendemos às necessidades da sociedade.” (OSBORN; GAEBLER, 1994: 25, grifo do autor)

O *Public Service Oriented* não é visto como uma receita de bolo em que os ingredientes estão enunciados e suas medidas definidas, principalmente se considerado na perspectiva de países com altos índices de desigualdades socioeconômicas, mas representa um avanço inquestionável para o estudo de reformas administrativas<sup>6</sup>, e mais amplamente da reforma do Estado, “entendida como amplo processo de reflexão sobre Estado e sociedade” (Spink, 2006:155), pois absorve os principais conceitos da democracia de forma integrada, incutindo ao cidadão o papel de agente social junto ao sistema político que gere seu Estado.

Entretanto, o modelo gerencialista sofreu críticas contundentes quanto à sua lógica essencialmente privada. A definição dos objetivos, os meios para alcançá-los e a mensuração dos resultados eram processos definidos de forma tecnocrática. Ainda que o PSO tenha

---

<sup>6</sup> O conceito de reforma administrativa utilizado neste trabalho será o apresentado por Spink (2006:154), de que “reforma administrativa tornou-se a expressão de referência para mudanças globais na estrutura e no pessoal destinadas a servir de apoio a planos de desenvolvimento nacional, que procuravam controlar a administração pública dotando-a de coerência estrutural, especificidade funcional e praticas de pessoal adequadas, com elaboração de orçamento geral e exigências de planejamento.”

buscado introduzir conceitos democráticos como transparência, participação política, equidade, justiça e *accountability*, tais conceitos não teriam se materializado no cotidiano da administração pública. A consolidação das democracias modernas fez emergirem demandas específicas até então suprimidas em nome da soberania e estabilização da unidade nacional. O discurso democrático imbuíu os movimentos sociais, caracterizados pelos múltiplos pertencimentos e identidades que eclodiram com a disseminação das novas tecnologias de comunicação e informação viabilizadas pelo intensivo processo de globalização, de argumentos substantivos em prol de sua inclusão no processo político, com ênfase para a gestão de políticas públicas.

A partir dessa nova estruturação social, o Estado promoveu transformações em sua lógica de funcionamento visando a incorporar essas novas demandas e grupos que, de forma mais efetiva, se apropriaram do termo esfera pública, definida por Avritzer e Santos (2006) como “arena viva e dinâmica na qual permanente processo de construção, desconstrução e reconstrução discursiva e simbólica da nação tem lugar”. A essa nova estruturação denominou-se Administração Deliberativa, caracterizada pela institucionalização da esfera pública enquanto arena política efetiva, além criação e aprimoramento de instrumentos democráticos de vocalização social, em especial para as minorias até então relativamente suprimidas do processo político. A administração deliberativa pressupõe a ampliação dos mecanismos democráticos como subsídio às decisões políticas e aos rumos da gestão pública, bem como a internalização, por parte do Estado, das multiplicidades sociais como fator agregador, visto que, uma vez reconhecidas as demandas e os demandantes, a busca por soluções necessariamente deverá envolver todos os atores afetados pela *issue*<sup>7</sup> em questão.

Esse novo modelo de administração pública apresenta várias denominações na literatura, sendo chamado de administração societal (Paula, 2005), modelo democrático-participativo (Matias-Pereira, 2010) ou modelo deliberativo (Brugué, 2012) e, embora guarde relação com o *Public Service Oriented*, mantém um enfoque nitidamente diferenciado. Enquanto o enfoque do PSO é criticado por ser “socialdemocrata de cunho neoliberal”, ou seja, manutenção social a partir da visão do cidadão enquanto consumidor em potencial que manteria o sistema capitalista funcionando, o modelo deliberativo traria o enfoque “democrático participativo”, segundo Matias-Pereira. De acordo com Paula (2005), a vertente

---

<sup>7</sup> O termo *issue* se refere a um problema que se torna relevante na esfera pública a ponto de ser incluído na agenda política.

societal emerge a partir da ascensão política dos partidos ideologicamente posicionados à esquerda, como é o caso do Partido dos Trabalhadores (PT) no cenário brasileiro, através da implementação de conselhos gestores de políticas públicas, fóruns temáticos, dentre outras iniciativas que visam a incorporação das demandas e dos demandantes sociais ao Estado. Ambos os autores defendem que esse novo modelo está mais relacionado ao conceito de cidadania, onde o indivíduo cumpre seus deveres e exerce seus direitos de forma plena, onde o gestor público perderia sua relevância para o próprio processo de gestão pública que seria permeado pela sociedade civil, sendo esta a grande sustentadora da administração deliberativa.

Segundo Brugué (2012), a administração deliberativa não é a solução celestial aos problemas vivenciados pela administração pública mas apresenta-se como alternativa mais democrática num contexto marcado pela necessidade de uma gestão pública eficiente e uma sociedade cada vez mais complexa e exigente. O modelo não romperia com a burocracia weberiana nem com as diretrizes gerencialistas mas assimilaria as potencialidades de ambos numa estruturação substantiva da gestão pública através da transformação da cultura organizacional e da promoção ao exercício efetivo da cidadania, a partir da indução do comprometimento entre as partes envolvidas para a resolução dos problemas e atendimento às demandas de forma democrática. Em linhas gerais, apesar de desconsiderar questões relevantes como as assimetrias diversas (informacional, financeira, de poder, educacional, etc.) entre os atores envolvidos nos processos decisórios, a administração deliberativa emerge como um modelo democratizante da administração pública no sentido mais estrito do termo, através de um processo gradual porém substantivo de densificação do tecido social e consequente qualificação permanente dos produtos derivados desse modelo.

Esta breve divagação sobre a gênese do gerencialismo e dos modelos de gestão representa um esforço para sistematizar o conhecimento produzido por autores relevantes sobre o tema, bem como subsidiar a análise das reformas administrativas no Brasil.

## 2.2 AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL: UM BREVE HISTÓRICO DA MISCIGENAÇÃO DOS MODELOS

Compreender as especificidades da administração pública brasileira requer uma análise histórica que abarque o desenvolvimento cultural, socioeconômico e político do país. Segundo Torres

Desde a descoberta do Brasil até a Revolução de 1930, o Estado brasileiro pode facilmente ser descrito como a grande instituição garantidora dos privilégios sociais e econômicos de uma elite rural, aristocrática e parasita. Essa elite gravitava em torno do Estado e lhe arrancava os mais diversos privilégios... (TORRES, 2004:143)

A descrição de Torres (2004) remete ao conceito weberiano de patrimonialismo. A figura dos grandes latifundiários permeia toda a história brasileira e se manteve arraigada na estruturação da administração pública do país de tal forma que ainda hoje o Estado é constrangido por ela. Carvalho (2002:53) afirma que "Se é possível argumentar que os efeitos da escravidão ainda se fazem sentir no Brasil de hoje, a grande propriedade ainda é uma realidade em várias regiões do país." Essa variável é crucial na compreensão dos processos pelos quais a administração pública brasileira tem passado.

Em que pese essa carga patrimonialista, a industrialização e conseqüente ascensão de uma classe burguesa subsidiada pelo sistema capitalista induziu uma reorganização das estruturas do Estado a partir dos anos 30 do último século. Esse processo foi "dirigido" por Getúlio Vargas, de forma ainda mais incisiva durante o Estado Novo, e caracterizou-se pela ampla modernização social, via cooptação sindical e regulamentação trabalhista, e industrial, a partir do fomento a atividades no setor de comércio e serviços que viabilizou a incorporação de setores médios urbanos e da incipiente burguesia brasileira, constituindo esse novo pacto social (Torres, 2010). Dentre as várias medidas adotadas no período, a mais contundente em relação ao reordenamento do aparelho estatal foi a criação, em 1938, do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público –, sendo este o responsável pela implementação do modelo burocrático weberiano na administração pública brasileira, no âmbito da União, inclusive no que tange à profissionalização dos servidores públicos.

Segundo Torres (2010), os avanços alcançados pelo DASP estão relacionados ao poder a ele investido pelo regime ditatorial de Vargas. Ainda que o objetivo principal fosse a mitigação da herança patrimonialista, bem como a necessidade de adaptação do Estado ao novo sistema industrial, o processo de implementação da burocracia weberiana manteve os vieses políticos elitistas que ainda influenciavam a administração pública brasileira. Vale ressaltar que a Era

Vargas inaugurou o Estado social no Brasil, cabendo a Getúlio o “mérito” pelo molde institucional social, político e econômico definitivo do Brasil moderno (Peixoto, 2008), bem como que tais transformações foram implementadas no âmbito da União, privando os demais entes federados do “privilégio” modernista, visando à manutenção da ordem política centralista historicamente vigente no país.

Após o Estado Novo, o Brasil gozou de um curto período democrático (de 1945 a 1964) onde pouco avançaram as iniciativas de modernização induzidas pelo DASP. Cabe salientar, entretanto, que o rico diagnóstico da administração pública brasileira, realizado no governo de João Goulart, deu origem ao Decreto-Lei nº 200/67, sancionado durante o Regime Militar. Novamente, é durante um período autoritário que a administração pública brasileira passa por um processo de reorganização. O Decreto-Lei nº 200/67 propunha a introdução de princípios gerenciais da administração privada, estabelecendo cinco princípios fundamentais de estruturação: planejamento, coordenação, descentralização (através da criação de instituições mais flexíveis administrativamente às quais foram atribuídas funções que demandavam maior discricionariedade, agilidade e eficiência), delegação de competências e controle. Os princípios apresentados pela nova legislação, apesar de figurarem ainda hoje como nortes da administração pública, foram viesados pela cultura sociopolítica do país, bem como pelos traços patrimonialistas inerentes a ela.

O Decreto-Lei nº 200/67 viabilizou a criação de organizações de administração indireta que agilizariam as atividades estatais. Contudo, dado que os recursos humanos dessas organizações não seriam necessariamente preenchidos por concursos públicos, tais instituições tornaram-se artifício de manutenção do clientelismo estatal. Tal fator, aliado a simples desconcentração administrativa, marcada pela ausência de autonomia decisória, uma vez que a descentralização (caracterizada pela autonomia decisória por parte dos dirigentes dessas instituições) não ocorreria efetivamente devido ao cunho autoritário do regime vigente, tornava a iniciativa mais onerosa do que eficaz para o regime. A administração indireta permaneceu na estrutura administrativa brasileira. A flexibilidade das relações de trabalho na administração indireta (mais gerencial), se contraposta à rigidez da administração direta (mais burocrática) relegava a esta as piores perspectivas de desenvolvimento profissional e financeiro se comparada àquela, visto que os processos de ascensão profissional, e conseqüentemente financeira, eram relativamente mais negociáveis na administração indireta devido aos princípios legais mais flexíveis aos quais ela estava submetida. Outros efeitos

negativos, segundo Torres (2010) foram a ausência de mecanismos de profissionalização da alta burocracia e o insulamento burocrático do alto escalão, características que afetam o sistema político ainda hoje. Outro fator relevante foi que “o processo de modernização da administração pública no Brasil, entre as décadas de 1930 e 1990, seguiu alguns padrões, entre eles a fragmentação institucional e a separação entre a formulação e a implementação política” (MATIAS-PEREIRA, 2010:75), que representam desafios para a gestão pública atual.

A seleção do alto escalão junto à administração indireta, devido ao seu “regime diferenciado” de contratações que viabilizava a seleção de profissionais mais qualificados e a manutenção do clientelismo político, inviabilizou um controle social nos moldes propostos pelo Decreto-Lei nº 200/67, ao passo que possibilitou a manutenção dos privilégios patrimoniais via *lobby*<sup>8</sup>, ou seja, através das relações pessoais e clientelistas, visto que as admissões em instituições da administração indireta não eram obrigatoriamente regidas por critérios meritocráticos. Considerando que as elites gozavam de recursos materiais e simbólicos suficientes para manter estreita relação com o alto escalão burocrático e que a manutenção do Regime Militar dependia de legitimação social, pode-se inferir que essa via de mão dupla foi benéfica tanto para a elite quanto para os militares.

Entretanto, o povo resolveu não aceitar passivamente a manutenção dos privilégios elitistas e, pela primeira vez na história, produziu um movimento marcado pela ampla adesão social, ainda que perpassado por interesses elitistas e apoio de segmentos abastados, que culminou com o processo de redemocratização do Estado. Várias eram as insatisfações com o regime autoritário, desde a violência e cerceamento das liberdades civis e políticas até a questão econômica que padecia pela estagnação após um período de crescimento expressivo, conhecido como “milagre econômico”. Os movimentos sociais, que até então mantinham sua existência às margens do Estado sob pena de forte repressão, encontraram o elo fraco da corrente autoritária na fragmentação interna do regime militar resultante da crise do petróleo, em 1973, bem como na crise de legitimidade interna e externa, sendo a interna incitada pela própria burguesia emergente que se via cerceada pelo regime. Há controvérsias políticas em torno dos reais motivos da queda do regime militar e considerando a sensibilidade do tema, a

---

<sup>8</sup> Termo inglês que, de forma simplificada, corresponde ao processo de atuação de grupos de interesses junto ao Estado.



abordagem relevante do período, para efeitos deste trabalho, será a de cunho administrativo, materializada pela promulgação da Constituição de 1988.

A Constituição de 1988 (CF/88), denominada de Constituição Cidadã, institucionalizou espaços de debate público e mecanismos sociais de controle, regulamentou direitos sociais, delegou prerrogativas e deveres a entes federados, dentre outras disposições que, apesar de constarem das Cartas anteriores, não possuíam mecanismos claros de viabilização. No que tange à administração pública, a CF/88 introduziu um novo desenho institucional que trazia a figura do cidadão para o centro dos debates na arena política, lhe fornecendo meio de se tornar um agente social efetivo. Esse fator é imprescindível no campo das reformas administrativas pois inclui um novo ator relevante no jogo. Apesar de a CF/88 ter sido marcada pela atuação de alguns *lobbys* expressivos, como o ruralista que defendeu incisivamente a manutenção de seus privilégios relacionados às grandes propriedades, o que, segundo Carvalho (2002), permanece como um dos maiores entraves ao exercício efetivo da cidadania e à gestão eficaz das políticas públicas de redução das desigualdades sociais, a sociedade como um todo foi beneficiária. Na medida em que o conceito de cidadão passa ao centro das discussões, as arenas devem se deslocar para absolver esse novo e relevante ator institucional.

Do ponto de vista administrativo, segundo Bresser-Pereira (2006), a CF/88 representou um retrocesso pois reafirmou princípios do modelo burocrático inviáveis no contexto globalizado e multifacetado no qual o país estava inserido, tornando a administração pública obsoleta antes mesmo de sua reestruturação. Os princípios da descentralização inseridos durante o regime militar foram negados e elencou-se a necessidade de consolidar a burocracia weberiana instituída de forma incipiente nos anos de 1930, com o Governo Vargas. Entretanto, o autor ressalta que os privilégios das elites foram mantidos, configurando a reprodução da herança patrimonialista ibérica. Segundo Bresser,

Em síntese, o retrocesso burocrático da Constituição de 1988 foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático. Foi, além disso, uma consequência de uma atitude defensiva da alta burocracia, que, sentindo-se acuada, injustamente acusada, defendeu-se de forma irracional. (BRESSER-PEREIRA, 1996:248)

Cabe ressaltar que entre 1985 e 1994 o Brasil passou por um período financeiro conturbado, marcado pela crise inflacionária, crescente endividamento da União e dos demais entes federados e certa instabilidade política, não do regime democrático, mas de legitimidade em relação ao Legislativo e Executivo (impeachment de Fernando Collor). Segundo Soares (2010), esta instabilidade decorreu do processo de descentralização e do desajuste monetário e fiscal que marcaram o início do período democrático, o que exigiu novas medidas macroeconômicas e constitucionais (reforma constitucional) por parte do poder central. Também, a necessidade de uma reforma administrativa ganhou evidência, pois o aparelho estatal devia acompanhar a modernização social induzida pela CF/88, bem como corrigir os vieses por ela provocados. Nesse contexto, o modelo gerencial retorna à agenda política e emerge com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1994. De acordo com Soares, esse período, a partir de 1994, foi marcado pela rescentralização e responsabilidade fiscal.

Tal período converge com a iniciativa do então presidente FHC de formular uma ampla reforma administrativa com base no modelo gerencial, denominado Nova Gestão Pública. Segundo Torres (2010), apesar de não ser o foco da campanha presidencial nem a prioridade do governo no momento, a perspectiva reformista ganhou força com a criação do MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado), em 1995, com a designação de Bresser Pereira, um peessedebista intelectual de renome, que coordenou a elaboração do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995. O autor ressalta que

Ao contrário dos dois momentos anteriores de modernização da administração pública brasileira, a reforma proposta por FHC foi empreendida e elaborada em plena operação do regime democrático, o que ditou um ritmo mais lento e exigiu um processo mais delicado e complexo de negociações para sua efetivação. (TORRES, 2010:177)

Apesar de não alcançar sua plenitude implementativa, a reforma gerencial proposta por Bresser-Pereira e levada a cabo por FHC angariou frutos essenciais à manutenção da estabilidade econômica e consequente viabilização dos projetos de ordem social. Dentre os principais benefícios estão, segundo Torres (2010), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Emenda Constitucional nº 19, que definiu patamares mínimos de gastos com saúde para estados e municípios, a criação das agências reguladoras, além da própria modernização da gestão, proporcionada pela distinção dos segmentos fundamentais de ação do Estado, apresentado no PDRAE e sistematizado conforme o Quadro 2. Segundo o PDRAE (1995), a reforma abrangeria três dimensões: a primeira, institucional-legal, trataria da reforma do

sistema jurídico e das relações de propriedade; a segunda, cultural, estaria centrada na transição de uma cultura burocrática para uma gerencial; a terceira abordaria a gestão pública a partir do aperfeiçoamento da gestão e da estrutura organizacional.

**Quadro 2. Estrutura Funcional e Objetivos Específicos**

<b>SETOR DO ESTADO</b>	<b>OBJETIVO</b>
<p><u>NÚCLEO ESTRATÉGICO</u> (Formulação e Decisão Política) Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público.</p>	<p>Garantir o aumento da efetividade; modernizar a administração burocrática mediante políticas de profissionalização, de carreiras e salários, concursos anuais, programas de educação continuada, fomento da cultura de avaliação de desempenho; desenvolver a capacidade de gerir contratos com agências autônomas responsáveis pelas atividades exclusivas de Estado, bem como com as Organizações Sociais.</p>
<p><u>ATIVIDADES EXCLUSIVAS</u> (Execução de políticas públicas) Regulação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica</p>	<p>Transformar em agências autônomas as entidades (fundações e autarquias) com poder de Estado, geridas por contratos de gestão, com autonomia para gerenciar os recursos humanos e financeiros à sua disposição e condicionadas ao cumprimento de objetivos/resultados e ao acompanhamento de indicadores de desempenho; promover a aplicação de mecanismos de formulação e de avaliação de políticas públicas que priorizem a participação e o controle social.</p>
<p><u>ATIVIDADES NÃO EXCLUSIVAS</u> (alternativa para a publicização da prestação de serviços públicos nas áreas hospitalar, cultural, de educação universitária e de pesquisa científica)</p>	<p>Transferir serviços para o Terceiro Setor ou entidades sem fins lucrativos e de direito privado, com autorização específica do Congresso Nacional para formalizar contratos e alocar recursos públicos; garantir autonomia e responsabilização aos gerentes; promover o controle social sobre os serviços; manter financiamento público, e auferir recursos oriundos de serviços próprios e doações; aumento da eficiência e da qualidade dos serviços.</p>
<p><u>SETOR DE PRODUÇÃO PARA O MERCADO</u> (produção de bens)</p>	<p>Continuidade do processo de privatização; reorganizar e fortalecer as entidades de regulação dos monopólios naturais e dos privatizáveis; implantar contratos de gestão nas empresas nacionais.</p>

Fonte: Ribeiro, 2002:12 (adaptado)

No entanto, o que se viu foi um amplo ataque na dimensão institucional-legal no que tange a ajuste fiscal e redução de pessoal, ambos direcionados à descentralização via privatizações. Quanto à dimensão cultural, apesar da evidente mudança de paradigma, pouco se evoluiu junto aos servidores da ponta (*street level bureaucrats*), estando os novos princípios mais

difundidos junto ao alto escalão. No que tange à terceira dimensão, os mecanismos de gestão e a própria estrutura foram modernizados, principalmente a partir do aperfeiçoamento das tecnologias de informação e comunicação, mas o processo de descentralização, caracterizado pela transferência de autonomia decisória efetiva, não vingou de forma expressiva, permanecendo a desconcentração administrativa, delineada pela transferência da execução de decisões tomadas no âmbito central da União, no cenário nacional. Em que pese as conquistas positivas da reforma, o aspecto fiscal foi o mais privilegiado durante o Governo FHC, sendo as demais iniciativas frustradas com a extinção do MARE no segundo mandato. Entretanto, características básicas como a gestão do gasto e profissionalização da burocracia foram mantidas, sendo atribuídas ao Ministério do Planejamento após a extinção do MARE.

O Governo Lula (2003-2010) e o Governo Dilma (2011/2012) optaram por direcionar sua ação para modernização dos instrumentos e mecanismos do Estado onde este amplia sua atuação na redução das desigualdades e na promoção do desenvolvimento econômico e humano, além da promoção da participação e controle social (*accountability*), transparência, redução do déficit institucional, representado pela carência física e humana no Executivo Federal, e fortalecimento de suas capacidades de formular e implementar políticas (Matias-Pereira, 2010:97). Essa perspectiva vai ao encontro do modelo de administração deliberativa defendido por Brugué (2012) e Paula (2005), na medida em que focaliza o cidadão como agente relevante e tenta trazê-lo para dentro do Estado, estando também relacionada a uma 3ª geração de reformas administrativas. A ampliação dos processos democráticos a partir da instituição de conselhos, fóruns e audiências públicas sobre temas sensíveis à sociedade, como a questão racial, elucida as bases sobre as quais a gestão petista busca alicerçar seu governo, o que, para a sociedade, representa um grande avanço democrático.

Assim como o modelo burocrático, o modelo gerencial e o deliberativo brasileiro encontraram obstáculos em alguns males herdados da cultura ibérica e em tantos outros forjados em solo nacional. Alguns dos desafios imbricados à implementação efetiva de um modelo seriam: a manutenção da cultura patrimonialista, enviesada pelo clientelismo; a ausência de incentivos aos servidores de carreira; o empoderamento local, via descentralização efetiva, e social, ambos caracterizados pela delegação de autonomia decisória aos atores político locais; as múltiplas demandas associadas à eclosão dos novos movimentos sociais e marcadas pelo pluralismo de interesses, múltiplos pertencimentos e múltiplas identidades; o próprio contexto federalista, visto que este não apresenta mecanismos institucionais de cooperação,

prevalecendo a competição entre as unidades federadas e a conseqüente inviabilidade de consenso acerca da implementação de uma reforma administrativa substantiva; a distância entre Estado e sociedade que se mantém às expensas do processo de democratização do acesso aos instrumentos e mecanismos de vocalização social; as restrições orçamentárias provenientes das vinculações de receita e despesa; dentre outros. Abrucio (2007:84) apresenta quatro eixos que, segundo ele, seriam importantes para uma nova agenda de modernização do Estado: profissionalização, eficiência, efetividade e transparência/*accountability*. No entanto ressalta que “o problema maior do caso brasileiro é fazer valer o que já existe.”, referindo-se ao arcabouço jurídico em vigor no país.

Vale salientar que tal análise refere-se a um tipo ideal, assim como os modelos “puros” já descritos, e que, conforme argumenta Junquilha (2004), a promoção de qualquer mudança num contexto histórico-cultural como o brasileiro será extremamente complexa. Logo, a implementação de um modelo não consiste necessariamente na extinção do outro, antes a predominância de traços de um ou outro em períodos específicos da história. Em seu artigo *Nem “burocrata” nem “novo gerente”*: o “caboclo” e os desafios do Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil do real, Junquilha traça, a partir de uma pesquisa qualitativa, o perfil do “gerente público” brasileiro, com base no desenvolvimento da administração pública e sua conseqüente interferência sobre o processo de construção desse profissional, a partir de um estudo de caso no estado do Espírito Santo. A pertinência e relevância dessa pesquisa assenta-se sobre a validade das análises realizadas se consideradas do ponto de vista da estrutura administrativa do Estado. O autor chega à conclusão que a miscigenação dos modelos de administração, viabilizada pela imbricação das reformas empreendidas no contexto da União, estruturou a cultura organizacional brasileira de tal maneira que o resultado é a prevalência de um “gerente caboclo”, fruto de práticas e valores patrimoniais, burocráticos, gerencialistas e, mais recentemente, deliberativos.

Logo, é possível inferir que tal constatação se reproduz no que tange ao modelo de administração predominante no âmbito federal, visto que este também é fruto da miscigenação dos modelos de gestão implementados até o momento, bem como da tradição patrimonialista arraigada na sociedade brasileira. Segundo Faoro (1984:44), todas as organizações são governadas por minorias e o poder delas é “assegurado pela regulação material da economia, regulação conquistada pelo regime patrimonial e perpetuada no Capitalismo estatal”. No Brasil essa característica ainda permanece viva no cenário político e,

não raramente, vem à tona através dos inúmeros casos de corrupção que perpassam o Executivo, o Legislativo e até o Judiciário

Autores como Bresser-Pereira(2001, 2006), Paiva (2009), Lima Junior (1998), Costa (2008), Matias-Pereira (2008, 2010), Souza e Araújo (2003), Rezende (2002 [a] e [b]), Ferreira (1996, 2002), Abucio (1997), Melo (2005), dentre outros, analisaram os períodos de reforma administrativa no Brasil e, apesar da heterogeneidade nas abordagens, eles convergem quanto aos gargalos dessas tentativas e quanto ao “futuro” delas no cenário nacional. Ainda sim, podemos inferir, com base na literatura analisada, que a gestão pública<sup>9</sup> brasileira evoluiu consideravelmente nos últimos anos, tanto do ponto de vista da interação planejamento-gestão quanto do desenvolvimento socioeconômico. Com base nas reflexões realizadas, o capítulo seguinte tratará de um caso específico de reforma administrativa gerencial: o Choque de Gestão em Minas Gerais.

---

<sup>9</sup> Entendida aqui como a capacidade de condução da missão da organização; um sistema integrado de práticas de planejamento, organização, direção e controle. Maior será a capacidade de gestão quanto melhor for a relação obtida entre recurso, ação e resultado. (Lima, 2008)

### **3 O CHOQUE DE GESTÃO EM MINAS GERAIS: AS TRÊS FASES DA REFORMA ADMINISTRATIVA**

A partir das reflexões realizadas até o momento, cabe apresentar, de forma mais detida, um caso específico de reforma administrativa gerencial empreendida no país, em nível subnacional, que tem repercutido bastante, tanto nacional como internacionalmente: o Choque de Gestão em Minas Gerais. O capítulo será dividido em quatro partes, a primeira trará uma breve descrição do quadro anterior à reforma e as três seguintes corresponderão a uma análise das fases da reforma e buscarão apresentar as concepções de reforma empreendidas em cada momento.

#### **3.1 ANTECEDENTES DA REFORMA**

Assim como os demais estados da federação, Minas Gerais passou por fases turbulentas no período pós-88, alternando avanços e retrocessos tanto no campo econômico quanto social e administrativo. Segundo Soares (2010), de 1985 a 1994 os estados gozaram de autonomias fiscais até então desconhecidas, viabilizadas pelo amplo processo de descentralização indexado ao processo de redemocratização, o que refletiu num enorme desajuste nas contas públicas e “obrigou” a União a reestruturar tais autonomias. O processo de rescentralização e responsabilização fiscal empreendido pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) a partir de 1994, introduziu uma legislação rigorosa quanto aos gastos dos entes subnacionais, sendo a sanção da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, a principal medida nesse sentido, a fim de promover o equilíbrio das contas públicas e a estabilização monetária.

Compreender o quadro nacional torna-se relevante para analisar o caso de Minas Gerais, uma vez que a redemocratização e a estabilização da moeda (Plano Real) induziram mudanças socioeconômicas significativas, o “que permitiu ao país voltar a planejar políticas públicas com um horizonte mais controlável do ponto de vista econômico.” (IPEA, 2012:7), o que se estende para as unidades subnacionais, em certa medida. Apesar dos esforços empreendidos no intuito de sanear as contas estaduais, Minas Gerais, terceira maior economia do país, entrou no ano de 2003 com um déficit orçamentário na casa dos R\$ 640 milhões e com expectativa de fechar o ano com déficit de cerca de R\$ 2,3 bilhões. Além disso, o estado

apresentava, em 2002, uma despesa de pessoal 12,7% superior ao limite de 49% da Receita Corrente Líquida<sup>10</sup> fixado pela LRF, enfrentava dificuldades para quitar as obrigações com a folha de pagamento e 13º dos servidores, bem como o pagamento dos fornecedores, somando a isso uma Dívida Consolidada Líquida<sup>11</sup> com percentual 74,4% superior ao limite de 200% estabelecido pela Resolução nº40 de 20 de dezembro de 2001 do Senado Federal. (MINAS GERAIS, 2006[a]).

Num contexto econômico tão desfavorável, o investimento em políticas públicas, bem como na burocracia pública, instituições e recursos humanos, era residual ou inexistente. Havia um consenso implícito na esfera política estadual de que alguma coisa deveria ser feita para reverter esse quadro e tal sentimento era, em grande medida, partilhado pela sociedade. Como diz um velho ditado popular, “situações extremas pedem medidas extremas” e as eleições de 2002 representaram um ponto de inflexão na administração pública mineira: com 57,68% (TSE, 2002) dos votos válidos, no primeiro turno, Aécio Neves foi eleito governador do estado e, junto com ele, sua proposta de governo alcunhada “Choque de Gestão”.

### 3.2 CHOQUE DE GESTÃO: 1ª FASE DA REFORMA

O Choque de Gestão (CG) foi “um conjunto integrado de políticas de gestão pública orientado para o desenvolvimento” (VILHENA; MARTINS; MARINI, 2006:21). As primeiras medidas do CG começaram ainda no final do governo Itamar, em 2002, com a solicitação junto, ao Legislativo, da delegação de poderes para que o Executivo promovesse a reestruturação das instituições que compunham a administração pública mineira, através de um “pacote” de leis delegadas que criaram, fundiram e extinguiriam órgãos da administração direta e indireta visando ao alinhamento destes ao novo projeto de governo. Merece destaque a criação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), através da Lei Delegada nº 49, de 29 de janeiro de 2003, que, segundo Vilhena (2006), tinha como firme propósito ser “um

---

<sup>10</sup> RCL corresponde ao somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, deduzidas as parcelas dos municípios e a contribuição para custeio da previdência. (MINAS GERAIS, 2006[a]:34)

<sup>11</sup> DCL corresponde à dívida consolidada (montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 meses, tenham constado como receitas no orçamento) deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. (SENADO FEDERAL, 2001:Art.2º)



órgão central de gestão forte e titular dos meios necessários à plena execução do Projeto Choque de Gestão” e junto com a Secretaria de Estado de Fazenda (SEF), conduzir o estado ao desenvolvimento integrado. Cabe salientar que a SEPLAG resultou da fusão entre a Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral e a Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração, centralizando sob sua responsabilidade a gestão de pessoal e a gestão da máquina pública, entendida como instrumentos e mecanismos institucionais de coordenação do provimento de bens e serviços públicos.

Através de um conjunto de 63 Leis Delegadas decretas em janeiro de 2003, o Executivo Estadual viabilizou a implementação eficaz das diretrizes do Choque de Gestão bem como a preponderância da SEPLAG e da SEF sobre as demais secretarias e órgão da administração direta e indireta, visto que a gestão orçamentária e financeira e o monitoramento e modernização das ações estatais figuravam como alicerce do projeto de governo. A reestruturação dos órgãos e instituições estaduais culminou com a extinção ou fusão de secretarias consideradas obsoletas, sendo constituídas novas estruturas que corresponderiam às necessidades governamentais frente às demandas sociais.

Considerando o cenário encontrado e as demandas pungentes, a equipe responsável pela elaboração do CG o fez subsidiada pelas diretrizes do modelo gerencialista, estando sempre presentes os conceitos de eficiência, pactuação de metas e resultados, flexibilização administrativa, alinhamento estratégico, monitoramento de processos e modernização da gestão. Segundo Anastasia (2006:15), tal equipe foi composta por técnicos de diversas áreas e com vasta experiência no trato da coisa pública, sob sua coordenação, resultando num diagnóstico óbvio da crise fiscal, mas em especial de uma crise administrativa profunda, elencando o tema da boa gestão como base para as transformações necessárias no *modus operandi* da Administração Pública mineira.

Para tal fim, mostrou-se importante, no desenho da reforma, a contribuição efetiva das consultorias prestadas pelo Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG)<sup>12</sup>, empresa de consultoria cujo público-alvo é o setor privado, reconhecida pela larga experiência na gestão por resultados e técnicas de gestão empresarial, Macroplan Prospectiva Estratégia & Gestão, empresa experiente no ramo de consultoria em cenários prospectivos, administração

---

<sup>12</sup> Atualmente denominado Falconi Consultores de Resultados.

estratégica e gestão orientada para resultados, e Fundação Dom Cabral (FDC), centro de desenvolvimento de executivos, empresários e gestores públicos cuja experiência no ramo de capacitação profissional da alta gerência é amplamente reconhecida, com destaque para os consultores Caio Marini, Humberto Martins e Rubem Myrrha. Cabe ressaltar, entretanto, que tais colaboradores detinham larga experiência no setor privado e as metodologias por eles indicadas sofreram adaptações, ainda hoje muito criticadas pelo seu cerne privado, para se enquadrar ao setor público, sendo necessário, para tanto, discussões substantivas quanto aos instrumentos e mecanismos de utilização dos mesmos junto à administração pública estadual, reforçando o caráter gerencial das pretensões do CG. Dentre as metodologias utilizadas durante o processo, duas merecem destaque devido à sua abrangência e relevância para o cumprimento das diretrizes do projeto de governo vigente:

a) matriz SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats), traduzida para o português como PFOA (Potencialidades, Fragilidades, Oportunidades, Ameaças), referente à análise de ambiente interno e externo, utilizado no caso mineiro de acordo com a Figura 1, onde o ambiente externo é representado pelo contexto nacional e o ambiente interno pelo contexto do estado;

**Figura 1 - Cenários Minas 2020**



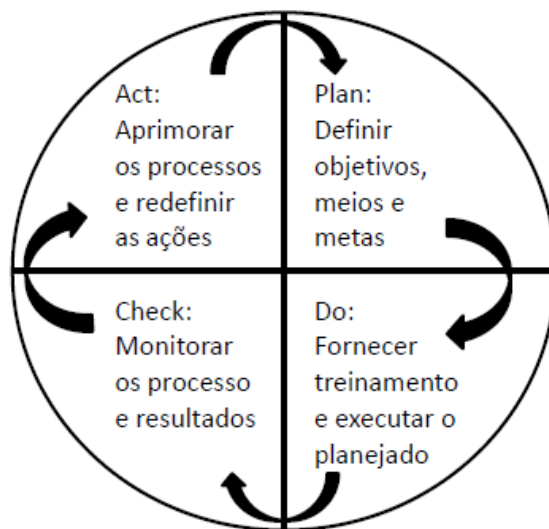
Fonte: PMDI 2003-2020, p.56

b) o ciclo de projetos PDCA (Plan, Do, Check, Act), correspondente às fases de planejamento, execução, verificação (monitoramento) e ação (aprimoramento) dos projetos governamentais,

conforme Figura 2. O PDCA constitui instrumento basilar dos Projetos Estruturadores e do Gerenciamento Matricial de Despesa (GMD), metodologia de gestão do gasto público que viabilizou o controle da execução orçamentária e financeira do estado e contribuiu para o equilíbrio fiscal alcançado em 2004. O ciclo PDCA é apresentado da seguinte forma:

Na fase de planejamento, é definida a meta de redução de despesa e estabelecidos os meios (planos de ação) necessários para se alcançar a meta proposta. Na fase de execução dos planos de ação, há treinamento envolvendo as pessoas, os planos são implementados e coletados dados que possam fornecer informações sobre a obtenção da meta. Na verificação, com o uso dos dados coletados na etapa de execução, é feita uma avaliação dos resultados obtidos em relação ao alcance da meta. Na fase de ação, o que deverá ser realizado depende dos resultados obtidos, avaliados na etapa de verificação: se a meta for alcançada, são estabelecidos os meios de manutenção dos bons resultados obtidos; se a meta não foi alcançada, inicia-se novo giro do PDCA, com o objetivo de se encontrarem meios que levem o processo a obter resultados que superem a diferença (lacuna) entre o valor da meta (objetivo, valor e prazo) e o resultado alcançado com a implementação do plano de ação. (VILHENA; SANTOS, 2006:336)

**Figura 2 - Ciclo PDCA**



**Fonte: Elaboração própria a partir de Vilhena e Santos (2006:336)**

Mas os objetivos do Choque de Gestão eram bastante complexos e, conforme descreveu Anastasia,

o Governador eleito determina à sua equipe de transição, sob nossa coordenação, o início da implantação do Projeto, com a apresentação de propostas objetivas que permitissem a reformulação da gestão estadual, especialmente do comportamento da máquina administrativa, mediante novos valores e princípios, de forma a se obter, ainda que a longo prazo, uma nova cultura comportamental do setor público mineiro, voltado para o desenvolvimento de nossa sociedade, dentro de padrões éticos rigorosos e de critérios objetivos para se medir o desempenho dos resultados das ações governamentais, a par de se adotar fatores de estímulo e motivação dos

servidores públicos, imprescindíveis para o sucesso deste novo modo de funcionamento da Administração Pública. (ANASTASIA, 2006:15)

Esta citação resume os objetivos audaciosos do CG. Audaciosos porque promover mudanças na cultura organizacional não é algo trivial e a história da administração pública em Minas Gerais, assim como no Brasil e América Latina de um modo geral, não demonstra propensões mais agudas em tal transformação. Exemplo disso foram as tentativas de reformas burocrática, gerencial e societal, empreendidas no âmbito da União ao longo do Século XX, sendo esta última de forma incipiente, mas com resultados significativos, na gestão Lula.

Apesar de apresentar objetivos abrangentes, as medidas mais incisivas foram aplicadas no campo econômico, com ênfase para o alcance do equilíbrio fiscal, lembrando que tal característica também se fez presente na reforma gerencial empreendida no governo de FHC. Tal iniciativa ficou conhecida como “Déficit Zero” e foi o que garantiu, em grande medida, a reeleição de Aécio Neves em 2006, bem como subsidiou as demais medidas administrativas implementadas durante o governo. No entanto, a preponderância do ajuste fiscal e do princípio da eficiência, marcas registradas pelo gerencialismo, não figuraram sozinhas nessa reforma. O investimento maciço em planejamento e monitoramento dos projetos foi um dos fatores decisivos para o “sucesso” da experiência mineira, tornando o CG referência nacional e internacional em gestão pública.

Segundo Vilhena (2006), o Choque de Gestão foi uma inovação da administração pública na medida em que consolidou experiências gerenciais dispersas, temporal e espacialmente, num projeto único que aliou ajuste fiscal e desenvolvimento, integrando meios e fins a partir de um “plano estratégico orientado para o futuro com ações definidas, priorizadas e implementadas mesmo no contexto de crise.” Outro fator relevante nas proposições do CG, e que complementariam seu caráter inovador, relaciona-se a

um novo padrão de burocracia governamental, frequente e erroneamente autodenominado “pós-burocrático”. Trata-se de uma burocracia que (justamente por ser burocracia, não perde o caráter racional-legal-impessoal) possui uma morfologia distinta, mais afeita ao contexto atual: modelo de gestão mais orgânico, posicionada na perspectiva da governança social, portanto, parceirizada com o terceiro setor e mercado, orientada para a eficiência e sujeita a maior controle social e transparência. (VILHENA; MARTINS; MARINI, 2006:31)

As medidas que compuseram o alicerce do Choque de Gestão merecem uma análise mais detida, visto que correspondem às diretrizes do modelo gerencial e sua compreensão é essencial para a reflexão aqui proposta.

### *3.2.1 Planejamento e orçamento: duas faces da mesma moeda*

O principal instrumento utilizado para levar a cabo as aspirações do CG foi o planejamento intensivo de suas ações. A CF/88 introduziu, como instrumentos de planejamento governamental, o Plano Plurianual (PPA), em Minas denominado Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo o PPA o planejamento de médio prazo e a LDO e a LOA de curto prazo. O governo mineiro introduziu na Constituição Estadual, em 1989, mais um instrumento, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), correspondente a um planejamento de longo prazo, modificando a dinâmica do planejamento e buscando integrá-la à dinâmica do orçamento. No entanto, tal instrumento não logrou resultados efetivos no que tange à execução conjunta de planejamento e orçamento, tornando-o mais uma lei “pra inglês ver”. Entretanto, a partir do Choque de Gestão, o PMDI retomou seu vigor normativo ao ser incluído como peça chave nos objetivos governamentais de longo prazo, bem como no alinhamento do PPAG, da LDO e da LOA a esses objetivos.

A apropriação da lógica da retroalimentação entre planejamento e orçamento, denominada Duplo Planejamento, configurava “um plano estratégico baseado em abordagem dual, com estratégias de curto prazo para o primeiro ano e, simultaneamente, um planejamento estratégico de médio e longo prazo (PPAG 2004-2007 e PMDI 2003-2020).” (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006:44) e orientava-se pela missão assumida pelo então governador Aécio Neves, através do PMDI 2003-2020, de tornar Minas o melhor estado para se viver. Para tanto, a atuação da Junta de Programação Orçamentária e Financeira (JPOF), instância de coordenação e integração criada para deliberar de forma permanente sobre o orçamento, com foco sobre a programação e monitoramento da execução financeira e orçamentária do estado, criada pelo Decreto nº 22.787, de 30 de março de 1983, foi fundamental, bem como a criação do GERAES (Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado), estrutura institucional, criada em julho de 2003, chefiada por servidores do alto escalão do BDMG e conduzida por ex-alunos da Escola de Governo de Minas Gerais/Fundação João Pinheiro (instituição

estadual referência na formação e qualificação de administradores públicos) que, ao completarem a formação eram nomeados automaticamente nomeados para o cargo de Administrador Público. O GERAES era responsável pela gestão dos projetos prioritários do governo, alcunhados Projetos Estruturadores, para os quais, em tese, os recursos necessários à sua execução estariam garantidos pelo orçamento estadual.

O cerne dos Projetos Estruturadores (PE) foi concebido, segundo o PPAG 2004-2007, para tornar realidade a visão de futuro proposta pelo PMDI 2003-2020, integrando planejamento e orçamento de modo eficaz visando ao cumprimento dos objetivos expressos nos referidos projetos. Tal integração pode ser considerada uma das “variáveis explicativas de estratégias percebidas como exitosas” no CG (OLIVEIRA; ALMEIDA; GUIMARÃES, 2006: 67). A escolha dos PE se deu a partir da indicação, por parte dos dirigentes do alto escalão das instituições estaduais em conjunto com especialistas em diversas áreas (saúde, gestão, orçamento, etc.), de aproximadamente 130 potenciais projetos cujos objetivos, meios e resultados esperados já estavam previamente definidos. Considerando a limitação orçamentária, foram selecionados 30 PE. Cabe ressaltar que os dirigentes do Executivo realizaram uma série de audiências públicas, em parceria com o Legislativo Estadual, visando a apresentar os Projetos Estruturadores à sociedade civil e que, dessas audiências, resultou a criação do projeto Inclusão de Famílias Vulnerabilizadas, da área de assistência social, na carteira de gestão do GERAES, que ampliou para 31 os PE<sup>13</sup> a serem executados durante o CG (ANEXO A). Os PE, segundo Guimarães, Almeida e Oliveira (2006), permitiriam ao governo alocar eficientemente seus recursos, visto que “além de definir o foco de atuação do Governo, o advento dos projetos estruturadores permite que se avalie a aderência dos instrumentos de planejamento — notadamente o orçamento — à estratégia.”

A busca pelo equilíbrio fiscal (questão que será analisada mais profundamente na próxima seção) aliada ao investimento programado nos PE viabilizou, de forma relativamente eficaz, os objetivos mais gerenciais do CG, em seu sentido mais liberal balizado pelo conceito de eficiência, e consolidou a experiência como marco modernizador da administração pública, principalmente se considerado o contexto anterior a sua implementação. Cabe salientar que tanto o planejamento quanto a gestão dos PE coube à SEPLAG, em “parceria” com os órgãos vinculados aos projetos, que centralizou boa parte dos insumos necessários à execução dos

---

<sup>13</sup> Os Projetos Estruturadores do Choque de Gestão integram o PPAG 2004-2007.

mesmos, exercendo também o monitoramento intensivo dessa execução. Houve pouca margem de atuação, nesse primeiro momento, para que as equipes, no âmbito dos órgãos parceiros, pudessem imprimir modificações aos PE, o que tornou sua execução um tanto quanto engessada, ainda que correspondente, em grande medida, ao planejado inicialmente.

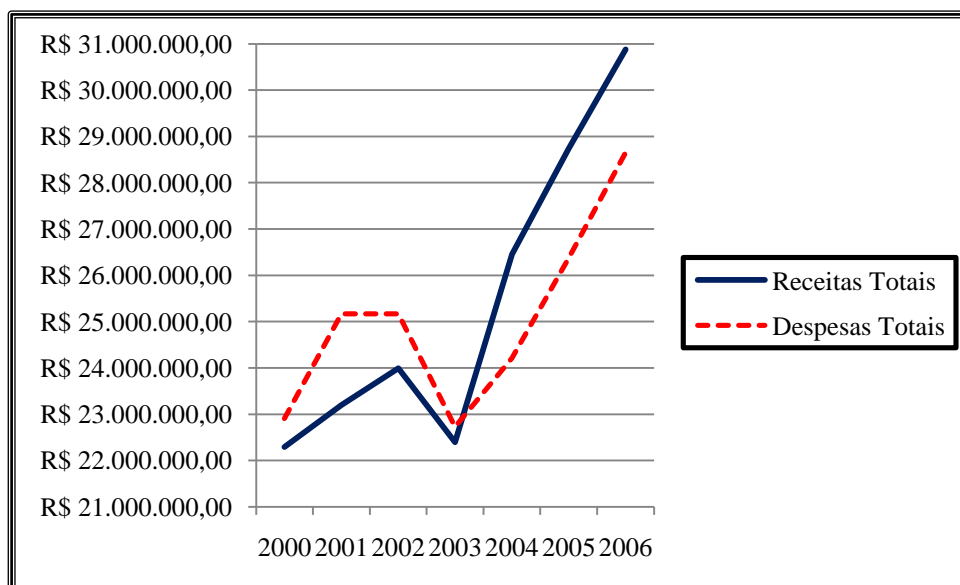
### 3.2.2 *O equilíbrio fiscal*

Um dos maiores slogans do Choque de Gestão também configura um dos fatores que alavancou as críticas mais calorosas a seu respeito. Afinal de contas, o que foi o “Déficit Zero”? O resultado de um esforço tenaz e eficiência de saneamento das contas públicas? Uma manobra de marketing e manipulação fiscal do governo? O primeiro desafio da nova gestão estadual foi equilibrar as contas e isto foi feito, em um primeiro momento, através da redução das despesas, ou seja, do ajuste da execução orçamentária ao fluxo de caixa (MINAS GERAIS, 2006[a]). Tal tarefa contou com o apoio das áreas de planejamento e orçamento da SEPLAG, visando à manutenção dos projetos prioritários do governo e adequação das ações governamentais ao orçamento, via JPOF. Após intensas negociações, nem todas harmoniosas, a redução das despesas foi consensuada com os demais órgãos da administração pública mineira. A focalização dos gastos nos projetos estruturadores amenizou as tensões e tornou a questão orçamentária um problema “negociável” no âmbito do CG, mesmo que, volta e meia, ela tenha sido pivô de disputas interorganizacionais e intraorganizacionais. Uma medida de relevância financeira com impactos na gestão de recursos humanos e na credibilidade governamental foi o enxugamento, no primeiro ano de governo, dos cargos comissionados.

O próximo passo foi adotar medidas de incremento da receita, uma vez que apenas a redução das despesas não seria suficiente para alcançar os objetivos explicitados no Choque de Gestão e ratificados pelo PMDI 2003-2020 e PPAG 2004-2007. A alteração da legislação tributária e a alocação seletiva de recursos, principalmente na modernização da gestão fiscal, desempenharam papel fundamental nesse quesito, contribuindo para a redução de um déficit orçamentário previsto de R\$ 2,3 bilhões para R\$ 283 milhões no final de 2003. O aprimoramento dessas medidas aliado ao planejamento estratégico, que elencou projetos, alinhados ao PMDI e PPAG, de gestão das receitas e despesas, qualidade do gasto, combate à sonegação, modernização dos sistemas de apuração contábil, dentre outros, levou ao tão desejado equilíbrio fiscal, denominado “Déficit Zero”. Em 2004, era previsto um déficit

orçamentário de R\$ 1,4 bilhão, mas, contrariando as previsões, “em 23/11/2004, o Governo do Estado de Minas Gerais anunciou o déficit zero nas contas públicas” (MINAS GERAIS, 2006[a]:31). O Gráfico 1 apresenta os resultados primários do estado, ou seja, a evolução da receita e despesa totais, entre 2000 e 2006, demonstrando que a ampliação da receita representou o ponto de inflexão no processo de ajuste fiscal empreendido através do CG.

**Gráfico 1 – Resultado Primário**



Fonte: MINAS GERAIS, 2006[a]:208 (adaptado)

Entretanto, compreender os parâmetros que balizam esse equilíbrio é essencial para entender a expressão pelo qual é denominado. O equilíbrio alcançado pelo estado, a duras penas, diga-se de passagem, trata-se do resultado primário que, de forma bastante simplificada, é o resultado da receita total menos a despesa total (excluindo receitas e despesas de privatizações, operações financeiras, transferências constitucionais, juros e atualizações monetárias) “e mede como as ações no setor público afetam a trajetória de seu endividamento líquido, visando avaliar a sustentabilidade da política fiscal da administração pública num dado exercício financeiro” (MINAS GERAIS, 2006[a]:101).

Considerando que o superávit primário é direcionado ao pagamento dos juros e amortização da dívida pública, cabe ressaltar que os resultados primários positivos do CG projetaram o estado no cenário nacional, visto que as obrigações financeiras perante a União foram honradas exemplarmente, e internacional, uma vez que o equilíbrio fiscal, associado às reestruturações promovidas pela reforma, viabilizou a contração de empréstimos junto a



organismos internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), com o aval da União. Tal reconhecimento rendeu frutos essenciais para o desenvolvimento dos projetos almejados pelo CG, como a quitação da folha de pagamento dos servidores e 13º salário, além da ampliação dos investimentos em ações relevantes para o desenvolvimento dos Projetos Estruturadores.

A partir de tal explicação, é possível inferir que o slogan “Déficit Zero” é válido porque representa o equilíbrio de um dos tipos de resultados das contas governamentais. Contudo, sua utilização carece de maior detalhamento visando a transmitir seu real significado, principalmente no contexto assimétrico de informações no qual foi largamente disseminado e assimilado pela população leiga e diversos grupos de interesses. Fato é que ao alcançar tal equilíbrio, o estado tomou novo fôlego e se enquadrou nos parâmetros estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com destaque para a manutenção dos percentuais relativos à despesa com pessoal, tornando-se “ambiente favorável a novos investimentos, abrindo horizonte para uma série de projetos de impacto social” (MINAS GERAIS, 2006[a]:31).

### 3.2.3 *Pactuação de resultados: foco nas organizações e nas pessoas*

Como apresentado anteriormente, os objetivos do Choque de Gestão eram audaciosos na medida em que almejavam transformações na cultura organizacional e no *modus operandi* da administração pública. Na busca de tais objetivos, alguns instrumentos gerenciais foram introduzidos e, dentre eles, os mais significativos foram a pactuação de resultados (em suas diversas facetas) e a gestão de recursos humanos, conjuntamente aos Projetos Estruturadores, JPOF, GERAES e “Déficit Zero”, já apresentados anteriormente. No que diz respeito à pactuação de resultados, ela foi implementada em vários âmbitos, com regulamentações diferenciadas visando atingir as metas estabelecidas em cada um dos tipos de instrumento. O primeiro e mais difundido desses instrumentos foi o Acordo de Resultados (AR) que estabeleceu, num primeiro momento, um compromisso entre os dirigentes máximos das instituições públicas mineiras e o Governador.

Os termos de cada AR foram estabelecidos de modo consensual entre a equipe técnica da SEPLAG e o alto escalão das instituições, assim como os projetos prioritários, as metas, prazos e monitoramento desses projetos que poderiam ou não figurar como PE na agenda

governamental mas que, independente disso, seriam incluídos no AR para fins de alinhamento estratégico das instituições aos anseios governamentais. Cabe ressaltar que o caráter centralizado das negociações na SEPLAG continuou a ser alvo de críticas contundentes ao CG mas, naquele momento específico, pode-se inferir, a partir das ações privilegiadas durante a reforma e abordadas detalhadamente no livro *O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o Desenvolvimento*<sup>14</sup>, que a ampliação e desdobramento do debate referente ao processo decisório era inviável, se considerada a urgência da implementação dos projetos balizadores do Choque de Gestão, uma vez que tal ampliação dependeria de um processo de treinamento em relação às metodologias e aos instrumentos que demandaria um tempo do qual o CG não dispunha se quisesse levar a cabo seus objetivos.

Os instrumentos de avaliação de desempenho e remuneração diferenciada, denominado Prêmio por Produtividade (PP), derivaram do AR e foram intimamente relacionados à política de gestão de recursos humanos proposta. O primeiro deles foi instituído pela Lei Complementar nº 71, de 30 de julho de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº 43.672, de 4 de dezembro de 2003. em julho de 2003, sendo denominado Avaliação de Desempenho Individual (ADI), tendo como objetivo aferir o desempenho dos servidores em relação às suas funções dentro das instituições com vistas a “melhorar o desempenho do servidor a fim de garantir a prestação de serviços público de qualidade a todos os cidadãos” (SILVA; BERNARDI; JORGE, 2006:186). A ADI consiste no estabelecimento de metas individuais em relação às funções exercidas pelo servidor, em conjunto com o dirigente responsável, bem como acompanhamento periódico e avaliação dos resultados obtidos ao final do ciclo que dura 12 meses. Os resultados mensurados pela ADI compõem o cálculo das remunerações variáveis dos servidores como o Adicional de Desempenho (substituto do quinquênio<sup>15</sup>), o PP, etc. Cabe ressaltar que esse instrumento já estava previsto pela Constituição Federal e que,

A avaliação de desempenho do servidor público, presente implicitamente no ordenamento jurídico brasileiro, ganha efetivamente contornos de verdadeiro instituto jurídico com a publicação da Emenda Constitucional nº 19, de 05 de junho de 1998, que, entre outras finalidades, modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, e estabelece explicitamente a eficiência como princípio norteador da administração pública, ao lado dos demais princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade. (SILVA; BERNARDI; JORGE, 2006:162).

---

<sup>14</sup> Publicado em 2006, o livro corresponde a um relatório detalhado das ações, desafios e possibilidades do Choque de Gestão, sob a perspectiva dos idealizadores da reforma, ao final dessa 1ª fase de implementação.

<sup>15</sup> Vantagem pessoal correspondente ao acréscimo de 10% do salário base do servidor a cada ciclo de 5 anos de efetivo exercício.

O Prêmio por Produtividade, instituído pela Lei nº 14.694, de 30 de julho de 2003, constitui remuneração extra, variável e condicionada à avaliação satisfatória da instituição quanto aos termos estabelecidos pelo AR, bem como avaliação satisfatória do servidor em sua ADI, tendo por objetivo incentivar os servidores e instituições a cumprir os termos estabelecidos do AR, além de ser vinculado à redução das despesas correntes das instituições. Cabe salientar que a Secretaria de Estado de Fazenda (SEF) recebeu tratamento diferenciado em relação às demais instituições visto que nestas o PP se configura como um “14º salário”, enquanto na SEF, o pagamento do PP é condicionado ao aumento da receita, sendo esta apurada trimestralmente, levando os servidores dessa secretaria a receberem “14º, 15º, 16º e 17º salários”. Entretanto, caso as metas trimestrais não sejam cumpridas, os servidores perdem o direito ao benefício até que o “saldo negativo” seja quitado e nova meta seja alcançada. A percepção do PP constituiu mais um instrumento de incentivo ao cumprimento das metas individuais e institucionais planejadas pelo AR e pela ADI.

Ainda, no tocante à política de recursos humanos, outra medida relevante foi a reestruturação dos planos de carreiras dos servidores públicos, tarefa considerada por muitos, até hoje, inacabada e das mais difíceis na administração pública. A proposta era, com base no princípio meritocrático, estabelecer incentivos à capacitação permanente dos servidores através da criação do instituto que estabelece a progressão e promoção por escolaridade adicional. A gestão por competências também entraria nesse bojo, visando à capacitação dos servidores de acordo com suas competências ou capacidades, além da reestruturação do sistema de previdência dos servidores. Entretanto, a capacitação de servidores acabou se resumindo ao incentivo à profissionalização da alta gerência através de cursos e seminários direcionados a servidores ocupantes de cargos de relevância estratégica, como o Fórum de Superintendentes de Gestão e Finanças, treinamentos para utilização das metodologias de gestão de projetos (PMBOK e *Balanced Scorecard*), dentre outros. Outra medida relevante foi o alcance da adimplência em relação à folha de pagamento dos servidores, estabelecendo-se inclusive, como data única para o recebimento dos proventos o 5º dia útil de cada mês.

No que tange à transformação da cultura organizacional, esta depende de uma política de recursos humanos efetiva e foi o que se tentou estabelecer em Minas. Contudo, aspectos histórico-sociais, ao que parece, foram negligenciados ou subestimados, tonando os projetos dessa área bastante truncados. Grande parte dos servidores não tomou conhecimento real das diretrizes que balizaram a política de recursos humanos levada a cabo pela SEPLAG, com

participação marginal dos sindicatos, em especial do SINDIPÚBLICOS (Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público de Minas Gerais), nem do contexto no qual as decisões foram tomadas, tornando inviável a promoção de uma mudança cultural eficaz.

A lógica gerencialista da flexibilização decisória e da redução dos níveis hierárquicos também não foi implementada de maneira satisfatória, frustrando tanto os idealizadores da reforma quanto os servidores de um modo geral, visto que ambos ansiavam pelos benefícios de tais medidas. Enquanto os idealizadores almejavam a transferência de responsabilidades aos executores locais, estes visavam à execução das ações com certo grau de autonomia, bem como o reconhecimento profissional vislumbrado, ao fim e ao cabo, via compensação remuneratória expressiva. Entretanto, vale salientar que a própria cultura organizacional da administração pública mineira representou um entrave aos instrumentos de gestão por resultados, bem como a resistência de alguns setores, como educação, saúde e assistência social, em relação aos princípios gerencialistas empreendidos pelo CG, ambos potencializados pela assimetria informacional entre idealizadores e executores dos projetos.

#### *3.2.4 Modernização da gestão*

A redução da burocracia ou procedimentalismo, um dos pressupostos mais pujantes do modelo gerencial, foi o foco de inúmeras ações em todas as instituições públicas mineiras. Instrumentos de publicização foram fortemente utilizados no intuito de tornar as políticas públicas mais fluídas e seus resultados mais rápidos, eficientes e eficazes. Assim como o Choque de Gestão em si, a utilização de Parcerias Público-Privadas (PPP) e a contratualização com o Terceiro Setor, através de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), tornaram-se “marcas registradas” do governo mineiro. Cabe salientar que a contratualização com o Terceiro Setor foi regulamentada pela União através da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, já as PPP só foram regulamentadas, no âmbito da União, em 2004, através Lei nº 11.079. Considerando as peculiaridades do modelo proposto em Minas, optou-se pela criação de uma legislação própria, baseada em regulamentações federais, supranacionais (Lei de OSCIP vigente no Acre em 2002) e internacionais (modelos de PPP instituídos na Inglaterra, África do Sul, Austrália, Canadá, dentre outros).

O modelo mineiro de OSCIP, instituído pela Lei nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003, era de natureza híbrida pois mesclava características de gestão das Organizações Sociais, instituídas pela Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998, aos aspectos de fomento das OSCIPs, o que ampliaria sua abrangência ao mesmo tempo em que atenderia, “com um só instrumento, a necessidade de descentralização e flexibilização do Estado e as demandas de fomento a projetos específicos do Terceiro Setor.” (LEMOS et al., 2006:131). O Decreto nº 43.749, de 12 de fevereiro de 2004, regulamentou o modelo mineiro, detalhando os procedimentos para qualificação das OSCIP, bem como para o processo de contratualização entre elas e o Estado, via Termos de Parceria, definido como a materialização do vínculo de parceria e cooperação entre Estado e OSCIP, incluindo seleção, monitoramento das ações, avaliação, além dos mecanismos de fomento a elas. Cabe ressaltar que o processo de seleção das OSCIP era opcional, conforme art.12 da Lei nº 14.870/2003, caso houvesse apenas um projeto qualificado, conforme legislação pertinente, além do fato de que o projeto deveria ser apresentado ao conselho<sup>16</sup> temático pertinente.

A contratualização seria realizada através de Termos de Parceria

tanto para relações com organizações que passem a assumir a execução de serviços sociais que já eram realizados pelo Estado, como para a execução de projetos de curta duração ou, mesmo, para a defesa de direitos e interesses difusos (sem que isto implique em prestação de serviços transferidos ou não do Estado, situação na qual a condição de OSCIP reveste-se do caráter de titularidade mais avançada que as antigas titularidades de utilidade pública). No primeiro caso, da transferência de serviços de relevância pública do Estado para o Terceiro Setor, assemelha-se ao modelo de OS; nos dois outros casos, da prestação de serviços de relevância pública por iniciativa própria ou de titularidade ordenadora da atuação do Terceiro Setor, assemelha-se ao modelo OSCIP federal. (LEMOS et al., 2006:131)

Segundo Lemos (2006), a grande vantagem do Termo de Parceria (TP) seria a possibilidade de incluir o controle das atividades da OSCIP nos moldes dos Acordos de Resultados, com a inclusão de metas e indicadores que deveriam ser atingidos, cabendo ao Estado, através da instituição com a qual foi firmado o TP, acompanhar o andamento do projeto, bem como realização do desembolso para o OSCIP parceira. Durante o CG (2003-2006), vários Termos de Parceria foram celebrados e inúmeros desafios encontrados para sua execução eficaz. Desde a resistência natural às mudanças, tanto por parte dos servidores quanto dos gerentes, passando pelos resquícios da inconfiabilidade quanto aos processos públicos, por parte das

---

<sup>16</sup> Conselho de Políticas Públicas vinculado à temática na qual o projeto estivesse inserido. Tal proposição seria suprimida caso não houvesse um conselho correspondente ao tema do projeto.

OSCIP, até a própria estruturação de tais parcerias, visto o ineditismo da iniciativa no estado. Os Termos de Parceria eram monitorados por comissões compostas por um representante da instituição estadual que firmou o TP, um integrante da OSCIP, um representante do conselho da temática ao qual o TP está submetido e um gestor da SEPLAG, sendo esta instituição responsável pela elaboração dos relatórios de avaliação.

Cabe ressaltar que a regulamentação das OSCIP foi alterada pelo Decreto nº 46.020, de 9 de agosto de 2012, com relevância para a inclusão da obrigatoriedade de processo seletivo para escolha de projetos. Entretanto, considerando os esforços para fomentar a celebração dos Termos de Parceria, os avanços tem se mostrado tímidos, sendo que, atualmente, Minas conta com apenas 11 contratualizações em vigor. O foco na flexibilização administrativa e financeira, além da fiscalização dos resultados a *posteriore*, bem como a discricionariedade do administrador quanto à seleção dos projetos, salientada pela atual mudança desse procedimento, abrem margem para reflexões quando aos princípios utilizados na publicização do Estado, via OSCIP, principalmente num contexto como o mineiro, em cujas práticas patrimonialistas se mantêm arraigadas nas relações pessoais e profissionais.

No tocante às PPP, Minas figura como o primeiro estado da federação a regulamentar esse instrumento, através da Lei 14.868, de 16 de dezembro de 2003, estando bastante relacionadas a projetos de infraestrutura, saneamento e segurança pública, representando um aprimoramento do modelo contratual da administração pública. O marco legal das PPP abrange aspectos essenciais para eficácia e foi resultado

de um esforço conjunto do Poder Executivo e da Assembleia Legislativa do Estado - contando, além do mais, com a participação de segmentos expressivos da sociedade civil organizada -, para a consolidação de um texto normativo que agregasse em si não apenas os conceitos e metodologias do novo mecanismo que então se criava, mas que estabelecesse claramente os princípios a ele inerentes, bem como as novas práticas e posturas demandadas sobre a administração pública. (ATHAYDE; GUSMÃO; SILVA, 2006:146)

A coordenação das PPP recebeu atenção especial com a criação de estruturas administrativas específica para gerir seus projetos, como o Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas (plano anual que apresentou a carteira de projetos de PPP propostos para o exercício), o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (órgão colegiado responsável pela apreciação dos projetos), a Unidade PPP (Unidade Operacional de Coordenação de Parcerias Público-

Privadas), responsável pela sistematização e compilação das experiências, metodologias e conceitos de PPP, além de prestar assessoramento ao Conselho Gestor e aos parceiros envolvidos no processo de contratualização, bem como acompanhamento dos projetos, configurando-se como estrutura essencial à gestão das PPP, entre outros, sendo todos previstos na legislação da PPP, além do apoio de organizações internacionais e a elaboração de um Manual de Operações visando à capacitação técnica dos servidores envolvidos. Cabe salientar que a gestão das Parcerias Público-Privadas cabia à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE), responsável pela Unidade PPP. Os idealizadores do modelo mineiro ressaltam que a participação social, principalmente durante as audiências públicas, seria um dos pilares do Programa de PPP, assegurando “transparência ao Programa, assim como às decisões tomadas pelos dirigentes responsáveis”. Ressalta-se que as audiências públicas previstas na legislação mineira abrangem não só o Plano Estadual com as próprias minutas de contratos, configurando-se como instrumento relevante na vocalização social.

Minas concluiu, nesses 9 anos de vigência da lei, 4 projetos de PPP, a saber, PPP MG-050 (recuperação viária), PPP Complexo Penal (disponibilização de três mil vagas penitenciárias), PPP UAI (implantação e gestão de Unidades de Atendimento Integrado em 6 municípios do estado) e PPP Mineirão (modernização do estádio para adequação à Copa do Mundo de 2014), que, de um modo geral, representam ações relevantes para a população. Entretanto, a aferição real dos impactos só será possível transcorrido certo tempo de sua implementação, considerando a natureza de longo prazo dos contratos.

O aprimoramento de ferramentas de gestão, como o PDCA, e o investimento em novas tecnologias, principalmente no âmbito da receita pública e dos processos de compras (criação do portal de compras, flexibilização procedimental das licitações públicas através de ferramentas como o pregão eletrônico, informatização dos sistemas, etc.), o intenso processo de monitoramento e a avaliação das ações governamentais, com foco na eficiência e transparência, ainda que esta última não tenha sido alcançada satisfatoriamente, contribuíram para a modernização dos processos na administração pública em Minas Gerais, bem como projetaram o estado de forma positiva no cenário nacional e internacional.

O caráter dos instrumentos utilizados pelo CG elenca-os como medidas mais visíveis de introdução dos princípios gerencialistas na administração pública e, como qualquer mudança implementada, faz emergir também os principais entraves na adoção desses princípios,

principalmente no contexto sociocultural da administração pública mineira. Cabe salientar que o êxito do CG deve-se muito ao contexto no qual foi implementado, caracterizado por expressivo crescimento econômico do país, entretanto, ficou aquém do esperado no âmbito socialdemocrático, visto que instrumentos e ações nessa seara foram pouco desenvolvidos, Ladeira<sup>17</sup> argumenta que,

A análise crítica da escolha por esse modelo de gerenciamento estratégico está ligada à incapacidade de um núcleo decisório considerar as complexidades internas e externas da sociedade. Ao fazê-lo, o processo se limita ao âmbito do planejamento e afasta-se do percurso da implementação das medidas, junto à sociedade, motivo pelo qual a concepção clássica recebeu críticas dos principais teóricos do assunto. (LADEIRA, 2009:14)

Considerando os entraves e as possibilidades vislumbradas pelo CG, o governo optou pela continuidade do processo de reforma gerencial, visando ao aprimoramento e ajustes necessários aos processos que levariam a cabo o projeto de governo. Aécio Neves foi reeleito, novamente em primeiro turno, com 77,03% (TSE, 2006) dos votos válidos, e com ele seu Estado para Resultados, alcunha da 2ª fase da reforma mineira, e todo legado do Choque de Gestão.

### 3.3 ESTADO PARA RESULTADOS: 2ª FASE DA REFORMA

O programa Estado para Resultados (EpR) é a continuação do processo de reforma administrativa iniciado com o Choque de Gestão, tendo como característica definidora sua “orientação sistematizada da gestão pública para o alcance de resultados” (GUIMARÃES; PORDEUS; CAMPOS, 2010:9) e, segundo o então governador do estado em 2010, Antônio Anastasia, “O termo *resultados* passou a ser empregado em Minas Gerais para expressar os compromissos de um governo com sua sociedade; certamente, o uso mais nobre que a ele poderia ser dado pelo administrador público” (ANASTASIA, 2010:7).

Como consequência do próprio ciclo orçamentário e de planejamento, mas atribuindo mais substância dada a experiência dos últimos anos, procedeu-se a revisão do PMDI e PPAG, tendo “como desafio central a inserção dos destinatários das políticas públicas no cerne do processo de planejamento” (PORTO; SILVEIRA, 2010:24), o que induziu à reestruturação

---

<sup>17</sup> Leonardo Carvalho Ladeira é diretor de coordenação da ação governamental na SEPLAG, sendo responsável pela primeira análise oficial do governo mineiro a respeito das implicações democráticas do modelo de gestão pública implementado no estado, tendo atuado diretamente na formatação do projeto Gestão para Cidadania.



dos Projetos Estruturadores de forma a contemplar tal objetivo, bem como a reestruturação do PMDI 2007-2023 e elaboração do PPAG 2008-2011, focando em sete áreas temáticas que, segundo as análises realizadas pela equipe de planejamento do governo, gozariam de alta relevância estratégica, a saber: 1ª) economia, competitividade e infraestrutura; 2ª) educação; 3ª) saúde e saneamento; 4ª) defesa social; 5ª) redes de cidades, Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), e habitação; 6ª) pobreza e 7ª) regiões de baixo dinamismo.

A reestruturação dos planos governamentais foi precedida por um processo de realinhamento conceitual entre os gerentes e técnicos responsáveis pela revisão dos planos, acompanhado de avaliações estratégicas sobre as questões estruturais do estado e avaliação qualitativa e quantitativa dos gerentes do GERAES em relação aos projetos implementados, além do mapeamento das percepções e sugestões da alta gerência do Governo. Cabe ressaltar que das sete áreas temáticas selecionadas foram operacionalizadas 11 áreas de resultados que integrariam o Mapa Estratégico do Governo de Minas Gerais (ANEXO B), instrumento de gestão que representa as estratégias governamentais de forma integrada às áreas de resultados, além de explicitar os destinatários das políticas, cuja formatação subsidiaria a revisão da carteira de Projetos Estruturadores.

O EpR foi instituído pela Lei Delegada nº 112, de 25 de janeiro de 2007 e, segundo a mesma, seus objetivos seriam viabilizar a ação coordenada do Estado nas Áreas de Resultado definidas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI; alinhar as ações estratégicas de governo, de forma a proporcionar a atuação articulada dos órgãos e das entidades encarregados da gestão de Projetos Estruturadores; incentivar o alcance dos objetivos e metas das Áreas de Resultado, Projetos Estruturadores e Projetos Associados; acompanhar e avaliar os resultados das políticas públicas implementadas pela Administração Pública do Poder Executivo estadual; e oferecer conhecimento público das metas e resultados relacionados à gestão estratégica do governo, de forma a contribuir para o seu controle social. Além de abranger metodologias, estratégias, ações e meios voltados para a efetividade e a eficácia das políticas públicas, com ênfase na redução das desigualdades regionais e sociais e no desenvolvimento emancipatório (MUNIZ; SILVEIRA e BECHELAINE, 2010:49).

Diante de todas as proposições vinculadas ao EpR, esperavam-se transformações substantivas nas diversas áreas de atuação do estado, principalmente no âmbito social (desenvolvimento humano, educação, saúde, pobreza, habitação, etc.). Inicialmente, as ações mais contundentes

foram no campo do planejamento e gestão das políticas públicas levadas a cabo pelo estado, principalmente na intensificação dos processos monitoramento e avaliação (M&A) dessas políticas. Essa intensificação se deu via capilarização institucional dos instrumentos de gestão, além do aprimoramento desses instrumentos, visando a uma mudança na cultura organizacional da administração pública mineira através da internalização dos princípios, conceitos, finalidades e relevância dos processos de M&A, bem como pela instituição da estrutura do EpR e da figura dos empreendedores públicos, cuja finalidade seria a de gerir os projetos os estruturadores de forma mais centralizada, visando à otimização dos recursos financeiros e humanos desses projetos, e qualificada, visto que os empreendedores seriam selecionados meritocraticamente dentre os profissionais de notável experiência e relevância nas áreas de resultados abrangidas pelos Projetos Estruturadores.

Apesar da manutenção dos princípios gerencialistas, a focalização em M&A tornou as ações menos flexíveis e as atividades de controle cada vez mais recorrentes, o que revela um contrassenso em relação às diretrizes balizadoras da reforma. Tanto durante o Choque de Gestão quanto durante o EpR, o Executivo utilizou discricionariamente as Leis Delegadas para direcionar sua política de governo, tendo como alicerce a gestão centralizada pela SEPLAG, durante a 1ª fase, e pelo EpR, durante essa 2ª fase. Cabe salientar que o EpR se constituiu, ao fim e ao cabo, a partir do “desmembramento seletivo” de uma equipe da SEPLAG, tendo em vista a complexidade e relevância do programa para as aspirações governamentais, resultando na configuração do mesmo enquanto estrutura administrativa e viabilizando a otimização de sua gestão por parte do Governo, com foco no controle rígido dos resultados acordados no AR.

A instituição do Acordo de Resultados, conforme apresentado anteriormente, vai ao encontro dos princípios gerencialistas na medida em que contratualiza o alcance de metas e resultados tidos como necessários à administração, entretanto, no caso mineiro, os termos contratualizados apresentavam um caráter bastante rígido em relação aos mecanismos disponíveis para seu cumprimento, principalmente no que tange à concessão de autonomia decisória aos gestores locais. Tal característica, a partir do EpR, tornou-se mais visível e menos compreensível do ponto de vista dos executores das políticas públicas, uma vez que estes não se sentiam “parte relevante desse todo”, bem como do teórico, visto que contrariava os princípios gerencialistas. Em linhas gerais, metas eram definidas pela alta gerência e repassadas aos demais níveis de coordenação, cabendo a eles apenas cumprir as

determinações, restando pouca margem de manobra em relação aos métodos de execução, com exceção para casos que impactariam significativamente na gestão estadual como um todo, como, por exemplo, os procedimentos de gestão de atendimento ao cidadão.

No tocante à relação entre Executivo e Legislativo, é plausível inferir que a manutenção das coalizões governativas rendeu ao Executivo maioria relevante no Legislativo, de forma a viabilizar as medidas necessárias à execução dos planos governamentais, reproduzindo a configuração nacional com relativa semelhança, visto que no âmbito federal as coalizões são mais conflitivas do que no âmbito estadual. Em relação à centralização intraestatal, a preponderância da SEPLAG e do EpR pode ser atribuída à relevância dada pelo Governo ao processo de planejamento, monitoramento e avaliação das políticas, o que não significa que tal relevância tenha se traduzido em benefícios para a grande maioria da população visto que esta permaneceu às margens do processo decisório, principalmente devido ao desconhecimento em relação aos mecanismos de vocalização e controle social disponibilizados a ela, bem como pela inadequação da linguagem das informações disponibilizadas aos diferentes segmentos sociais. Outro fator que reflete essa centralização é o próprio status adquirido pela SEPLAG durante o CG, e pelo EpR a partir da instituição dos Empreendedores Públicos, tidos como referência nacional e internacional em gestão pública, conforme publicações do CONSAD (Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração), CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), BID, dentre outras organizações, que rendeu ao Governo uma projeção social desproporcional aos resultados alcançados.

Cabe ressaltar que, apesar do reconhecimento junto a instituições gerenciais nacionais e internacionais, a preponderância da centralização decisória e do rígido controle, trouxe a tona indagações a respeito dos meios utilizados para levar a cabo a referida reforma, bem como a eficácia de seus resultados junto aos objetivos de desenvolvimento integrado na perspectiva social. A defesa em relação a tais indagações pode ser expressa pela análise do empoderamento dos *stakeholders* públicos, em especial a sociedade civil e a casa legislativa estadual, através das ferramentas de mensuração de desempenho governamental fornecidas pelo M&A e que podem ser utilizadas como um dos mecanismos de *accountability* pública (BUSJEET, 2010:187-188). Entretanto, tal análise aborda apenas superficialmente a questão das assimetrias, fator primordial no que tange às apropriações desses mecanismos de *accountability* viabilizados pela intensificação do M&A. Conforme mencionado

anteriormente, figuram como entraves relevantes ao empoderamento efetivo dos *stakeholders* públicos, além da própria cultura social clientelista, avessa a conflitos e apoliticizada, o desconhecimento dos instrumentos de vocalização social e a inteligibilidade das informações disponibilizadas aos cidadãos.

Dentre as ações mais expressivas do EpR, além da intensificação das ações de M&A, subsidiada por consultorias externas e capacitação dos gestores responsáveis, estão o desdobramento do Acordo de Resultados, a manutenção do equilíbrio fiscal e o investimento, via empréstimos junto a agências de fomento internacional, em projetos de visibilidade, principalmente os relacionados a infraestrutura. O desdobramento do AR corresponde a uma ação tanto no campo estratégico governamental (ações de modernização dos processos e alinhamento das instituições aos objetivos governamentais) quanto a uma “nova” perspectiva de Gestão de Pessoas<sup>18</sup> que visou à promoção da mudança da cultura organizacional através da indução do sentimento de pertencimento e importância dos servidores à instituição a qual eles estão vinculados. A complexidade desse arranjo merece atenção pois representa uma abordagem diferenciada da utilizada no Choque de Gestão, mas que busca atingir o mesmo objetivo, a saber: “a reformulação da gestão estadual, especialmente do comportamento da máquina administrativa, mediante novos valores e princípios”(ANASTASIA, 2006:15).

O AR implementado durante o CG era dotado de uma etapa onde os dirigentes das instituições estaduais pactuavam resultados com o governador do estado. No EpR, essa pactuação foi mantida, sendo denominada de 1ª etapa, e incluiu-se a 2ª etapa, onde o dirigente das instituições pactuaria resultados internamente, com os subdirigentes e servidores, de um modo geral. Tal ação visava ao comprometimento do servidor para com suas atividades a partir de um sentimento de pertencimento à instituição que seria induzido pela compreensão deste em relação à sua importância dentro do projeto institucional e do plano de governo como um todo. Para viabilizar tal indução, elaborou-se um conjunto de ações onde os servidores seriam capacitados, em grande parte via Educação a Distância pois apenas a alta e média gerência participava de capacitações presenciais em temas afetos ao alinhamento estratégico de suas instituições e destas com o plano governamental, através de metodologias que vinculavam a área de atuação deles a tais estratégias. Além disso, como consequência dessa indução, o alcance dos resultados dessa 2ª etapa impactaria nas “notas” da Avaliação de

---

<sup>18</sup> Termo utilizado em substituição a Recursos Humanos visando ao aprimoramento do conceito e sua desvinculação do sentido economicista.

Desempenho Individual e respectivamente, nos valores recebidos a título do Prêmio por Produtividade. Já considerando as possíveis críticas ao processo, os responsáveis pela elaboração dessa metodologia, consultores e técnicos da SEPLAG, introduziram a avaliação de desempenho dos gestores nessa 2ª etapa do AR, ou seja, se antes apenas os servidores eram avaliados pela chefia, agora os servidores também avaliariam sua chefia imediata, o que, em tese, empoderaria relativamente os servidores.

Entretanto, a prática não se mostrou tão inovadora quanto à teoria, visto que os resquícios das relações clientelistas permanecem imbricados à cultura organizacional da administração pública mineira. O desdobramento proposto não viabilizou de fato uma avaliação de desempenho dos gestores, visto que a avaliação dos servidores da equipe representava apenas 30% da nota final do gestor, o que desmotivava os servidores em relação à relevância de suas percepções sobre a chefia, além do fato de os servidores sentirem-se constrangidos devido à possibilidade de represálias por parte das chefias em caso de avaliação negativa. O inverso da relação também se mostrou válido visto que as gerências tenderam a superavaliar o desempenho de suas equipes devido ao constrangimento em relação aos servidores, em caso de avaliações negativas, bem como visando a superestimar a avaliação geral da instituição, considerando que a ADI é um dos indicadores avaliados pelo Acordo de Resultados.

No que tange à manutenção do equilíbrio fiscal, ações de modernização tecnológica foram os pilares das políticas no âmbito da receita, despesa e compras governamentais. O aperfeiçoamento dos sistemas, a criação de módulos de comunicação entre eles e a capacitação dos servidores atuantes nessas áreas representaram as novidades nesse campo. Quanto aos investimentos, Minas Gerais emergiu como um dos entes federados mais exitosos na sua obtenção junto a agências de fomento internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, através da concessão de empréstimos. A execução dos projetos vinculados a tais financiamentos foram objeto de controle rigoroso e, de um modo geral, tem cumprido seus objetivos, como pode ser observado através do Relatório de Monitoramento e Avaliação do Programa de Parceria para o Desenvolvimento de Minas Gerais II, referente ao Contrato nº 7841 firmado com o BIRD, cujo valor de desembolso acordado foi de R\$ 368 milhões (MINAS GERAIS, 2011), e atualizado em abril de 2012.

Fato é que houve sim um avanço dos principais indicadores sociais, conforme síntese apresentada na Tabela 1.

**Tabela 1 – Evolução de Indicadores Sociais 2002-2009**

INDICADORES	UNID. DE ANÁLISE	ANO							
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Coeficiente de Gini	BRASIL	0,587	0,581	0,570	0,567	0,561	0,554	0,545	0,540
	SUDESTE	0,560	0,554	0,539	0,540	0,534	0,520	0,514	0,507
	MINAS GERAIS	0,559	0,548	0,540	0,525	0,525	0,515	0,512	0,509
Expectativa de vida aos 60 anos (anos)	BRASIL	20,60	20,70	20,80	20,90	21,10	21,20	21,30	-
	SUDESTE	21,20	21,30	21,40	21,50	21,60	21,70	21,80	-
	MINAS GERAIS	21,90	22,00	22,10	22,20	22,30	22,30	22,40	-
Parcela da renda com transferências governamentais (%)	BRASIL	18,76	19,80	19,95	20,04	20,30	19,89	20,34	20,74
	SUDESTE	18,67	19,92	20,40	20,32	20,27	19,63	20,44	20,50
	MINAS GERAIS	20,90	22,48	21,18	22,13	21,29	20,95	21,53	22,40
População em situação de extrema pobreza (%)	BRASIL	9,48	10,87	8,86	7,51	6,33	6,18	5,13	5,16
	SUDESTE	4,58	5,60	4,23	3,32	2,73	2,66	2,36	2,33
	MINAS GERAIS	7,74	8,47	5,92	4,77	3,83	3,54	3,17	3,01
Taxa de mortalidade infantil (%)	BRASIL	24,90	23,90	22,60	21,40	20,70	20,00	-	-
	SUDESTE	17,30	17,00	16,30	15,40	15,00	14,60	-	-
	MINAS GERAIS	20,80	20,00	19,10	18,50	17,90	17,40	-	-
Rendimento médio do trabalho (R\$)	BRASIL	1009,00	937,10	932,5	971,80	1041,90	1075,10	1090,50	1116,40
	SUDESTE	1203,90	1110,60	1081,50	1134,70	1210,50	1233,70	1236,80	1264,00
	MINAS GERAIS	862,20	792,40	819,20	846,00	936,50	958,30	989,70	1022,60
Média de anos de estudo da população de 15 anos ou mais (anos)	BRASIL	6,54	6,72	6,82	6,95	7,14	7,26	7,42	7,55
	SUDESTE	7,24	7,40	7,54	7,65	7,85	7,96	8,06	8,19
	MINAS GERAIS	6,34	6,50	6,65	6,75	6,97	7,10	7,21	7,36

Fonte: IPEA, 2012 (adaptado)

Obs. Os campos marcados por (-) não possuem valores apurados no relatório base.

Como pode ser observado, houve evolução do Coeficiente de GINI<sup>19</sup>, o indicador de mensuração de desigualdade de renda mais completo, que em 2002 estava em 0,56 e passou para 0,51 em 2009 (IPEA, 2012). A taxa de mortalidade infantil também apresentou queda,

<sup>19</sup> O Coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade desenvolvida pelo estatístico italiano Corrado Gini, e publicada no documento Variabilità e mutabilità, em 1912. É comumente utilizada para calcular a desigualdade de distribuição de renda, mas pode ser usada para qualquer distribuição. Ele consiste em um número entre 0 e 1, sendo que 0 corresponde à completa igualdade de renda (em que todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à completa desigualdade (em que uma pessoa tem toda a renda, e as demais nada têm). O Índice de Gini é o coeficiente expresso em pontos percentuais, ou seja, é igual ao coeficiente multiplicado por 100. (IPEA, 2012)

assim como o percentual da população em situação de pobreza extrema, enquanto houve elevação da expectativa de vida dos mineiros, assim como da média de anos de estudo da população. Entretanto, a população mineira ainda figura como a que possui a menor renda do trabalho (recebe o menor salário) e a maior dependência de transferências diretas de renda, ou seja, depende de programas de transferência de renda como Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC-Loas), dentre os estados da Região Sudeste, segundo estudos do IPEA (2012).

Grande parte dos resultados obtidos pelo governo mineiro com o EpR pode ser atribuído aos financiamentos externos, fontes de recurso vinculadas a projetos nas áreas estratégicas do governo abrangendo inclusive suporte técnico, e ao comprometimento dos gestores responsáveis pela implementação das ações governamentais. Ainda que boa parte dos servidores não tenha internalizado os princípios gerenciais imbricados às ações das quais participam, eles realizaram eficazmente suas funções e garantiram o êxito quantitativo do programa Estado para Resultados e, conseqüentemente, a continuidade do processo de reforma, via reeleição<sup>20</sup> em primeiro turno, com 62,72% (TSE, 2010) dos votos válidos, do atual governador do estado, Antônio Anastasia.

Entretanto, cabe salientar que, ainda que o resultado primário do estado tenha apresentado superávits relevantes, a questão fiscal se manteve no foco das ações governamentais, principalmente em relação à dívida para com a União, além da contabilização dos empréstimos adquiridos junto às instituições internacionais. Segundo Oliveira,

Tendo realizado uma forte compressão dos gastos em geral e adotado uma série de medidas para melhorar o desempenho das receitas próprias, com o Choque de Gestão estreitaram-se os espaços para a obtenção de ganhos mais significativos com iniciativas dessa natureza pelas futuras administrações. Neste caso, em que permanecem problemas que podem provocar desequilíbrios acentuados nas finanças do estado, caberá àquelas, para preservar o seu papel de agente indutor do desenvolvimento e de provedor de políticas essenciais para a população, fazer avançar reformas ainda inconclusas, como a da previdência; continuar trilhando o caminho da busca pela maior eficiência do gasto; insistir na renegociação dos termos e condições da dívida com a União, especialmente no tocante aos seus encargos financeiros; e, juntamente com os demais governos subnacionais, perseverar na luta por uma reforma tributária comprometida com a revisão do modelo federativo e com a redefinição de competências e encargos dos seus entes, à luz de sua realidade fiscal e financeira. Isso significa ir além das preocupações atuais do governo federal que tem condicionado, em boa medida, as propostas de reforma ao compromisso com o

---

<sup>20</sup> O ex-governador Aécio Neves renunciou ao cargo no último ano de mandato para candidatar-se a uma das cadeiras mineiras no Senado, o que levou seu vice, Antônio Anastasia a assumir o mandato no governo de Minas.

ajuste fiscal e, sem dele descurar, conciliá-lo com o objetivo do equilíbrio federativo, essencial para o processo democrático. (OLIVEIRA, 2010)

Os esforços governamentais, no que tange às relações institucionais entre os entes federados, se voltaram para ações relacionadas ao processo de negociação dos royalties do petróleo, principalmente os referentes ao Pré-Sal, e do minério, além da renegociação da dívida junto à União, estando nessa pauta a gestão tributária e o pacto federativo. O Senador Aécio Neves figurou como um dos principais articuladores em relação aos temas supracitados, utilizando-se da projeção positiva de seu governo em Minas Gerais para induzir as discussões junto ao Legislativo Nacional, projetando novamente o estado no cenário político nacional.

### 3.4 GESTÃO PARA CIDADANIA: 3ª FASE DA REFORMA

A terceira fase da reforma administrativa empreendida em Minas Gerais recebeu o nome de Gestão para Cidadania e foi marcada pela aprovação do PMDI 2011-2030, reestruturação do Mapa Estratégico (ANEXO C) e consequente alinhamento do PPAG 2012-2015. Dada a incipiência do projeto, torna-se essencial a determinação dos princípios balizadores dessa iniciativa que, em sua grande maioria, estão explicitados no PMDI 2011-2030. De acordo com o referido documento,

Os resultados obtidos, revelados pela evolução positiva dos indicadores econômicos e sociais, demonstram como o modelo de gestão implantado propiciou a recuperação do papel do Governo, além de produzir avanços importantes no atendimento às demandas da sociedade mineira. Os últimos anos têm colocado Minas Gerais frente a novos desafios. A posição central que a economia mineira ocupa no Brasil, bem como a diversidade das suas regiões e sua grande extensão territorial, continuam a requerer inovações na forma de governar. Se de um lado foram alcançados muitos progressos na oferta de serviços públicos em geral, de outro, ainda persistem problemas relacionados à redução da pobreza, à desigualdade social, à diversificação da economia, aos serviços públicos de saúde, de educação e de segurança, dentre outros. (MINAS GERAIS, 2013:7-8).

Diante desse cenário, o novo projeto governamental mineiro buscou integrar Estado e sociedade de forma efetiva, visando à promoção da cidadania e a consequente efetividade das políticas públicas, uma vez que os principais interessados, os cidadãos, estariam diretamente envolvidos no processo de planejamento e gestão dessas políticas. A alcunha do conceito Estado Aberto e em Rede traduz a intenção transversal e intersetorial do projeto, bem como seu cerne explicitamente participativo, fator bastante interessante nesse processo visto que, até o momento, as iniciativas reformistas estavam subsidiadas por diretrizes gerencialistas de



cunho centralizador. Segundo a secretária de planejamento e gestão, Renata Vilhena (2013), “enquanto o Choque de Gestão e o Estado para Resultados levaram o governo para perto do cidadão, a Gestão para Cidadania está trazendo o cidadão para dentro do governo”. Ainda segundo o PMDI 2011-2030,

A **GESTÃO PARA A CIDADANIA** incorpora como principal desafio para o Governo de Minas Gerais a participação da sociedade civil organizada na priorização e acompanhamento da implementação da estratégia governamental. Se o Governo de Minas Gerais já conseguiu demonstrar para a sociedade mineira e para o Brasil que a gestão pública é muito importante, agora é hora de demonstrar que a participação da sociedade nas questões de governo e de interesse público é igualmente relevante. A implantação da **GESTÃO PARA A CIDADANIA** está ancorada em quatro princípios: **TRANSPARÊNCIA, PRIORIDADES CLARAS, ENGAJAMENTO DA SOCIEDADE CIVIL e PARTICIPAÇÃO COM QUALIDADE**. (MINAS GERAIS, 2013:8, grifo do autor)

O modelo de Estado em redes representa, segundo Ladeira,

um modelo de gestão transversal de desenvolvimento, com participação da sociedade; regionalização das estratégias e metas governamentais, para que as políticas públicas possam chegar em todas as regiões mineiras e contribuam para diminuir as desigualdades existentes; colaboração institucional e intersetorial nos âmbitos governamental e extragovernamental; manutenção das bases dos modelos anteriores: equilíbrio fiscal, qualidade do gasto público e foco nos resultados. (LADEIRA, 2011:20)

O PMDI 2011-2030 ainda propõe que

A introdução da noção de rede na gestão pública visa superar dois problemas centrais de governança: a setorialização (fragmentação) e a ineficiência na obtenção de resultados. Sua superação pressupõe a integração de perspectivas heterogêneas, em arranjos que otimizem esforços para fins comuns, ou seja; a organização em redes dos atores inseridos direta ou indiretamente na atividade governamental, potencializa os esforços e conhecimentos de cada um, de forma cooperativa e integrada, em prol de um mesmo objetivo. Em rede, o Estado passa a atuar de forma transversal, estabelecendo laços com diferentes setores da sociedade, no sentido de responder as demandas, resolver problemas e propor estratégias customizadas de desenvolvimento. A estratégia de regionalização consiste em focalizar ações nos territórios, de modo a potencializar suas vantagens comparativas e compensar as carências territoriais, minimizando as assimetrias regionais. (MINAS GERAIS, 2013:62)

Dentre as ações elencadas como Projetos Estruturadores, a área fiscal, o que ratifica a preocupação governamental com a manutenção do ajuste fiscal, e de educação dividem a responsabilidade de desenvolver os PE tornados alicerces do novo projeto de governo, a saber, os projetos incluídos na Rede de Governo Integrado, Eficiente e Eficaz e na Rede de Educação e Desenvolvimento Humano. Dentre eles, um merece atenção especial por mesclar

a vertente fiscal e educativa numa única ação: o Programa de Educação Fiscal Estadual (PROEFE), parte integrante do PE Minas Legal. O PROEFE tem por objetivo sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo, oferecendo conhecimentos sobre a administração pública e incentivando o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos. Ao propiciar ao cidadão conhecimentos dos mecanismos disponíveis de atuação junto ao Estado, o PROEFE faz-se instrumento relevante no processo de construção da cidadania e, ao atuar de forma integrada aos princípios fiscais, induz os cidadãos a exercer o controle social, fortalecendo também as bases da cidadania. As ações do PROEFE são diversificadas, mas, em sua maioria, estão vinculadas à capacitação dos professores da rede estadual de ensino, à formação de disseminadores, através de cursos presenciais e à distância, dentro da administração pública, privada e principalmente de agentes da sociedade civil, e à transmissão dos princípios do programa aos alunos das instituições educacionais do estado, com foco no ensino básico.

Cabe ressaltar que, segundo o projeto de governo, todas as ações estão correlacionadas, independentemente de sua gênese, e visam ao desenvolvimento mineiro a partir de uma perspectiva integrada e participativa, buscando alcançar resultados qualitativos efetivos nas políticas públicas implementadas. Para viabilizar a integração e coordenação transversal entre as diversas redes, foi instituído o Escritório de Prioridades Estratégicas (EPE), através da Lei Delegada nº 181, de 20 de janeiro de 2011. O EPE é um órgão administrativo autônomo, possui status de secretaria, ratificando sua relevância para o alcance dos anseios governamentais, e está ligado diretamente ao governador. Dentre suas funções, destaca-se a criação e gestão de soluções tecnológicas para facilitar a consolidação e disponibilização de bases de dados, visto que a acessibilidade inteligível às informações governamentais é fundamental para o exercício da cidadania, objeto do atual plano de governo e anseio social latente.

Considerando a proposta deste trabalho e as apreciações preliminares sobre as fases da reforma mineira, no período de 2003 a 2012, o próximo capítulo apresentará a análise do referencial teórico que a subsidiou à luz dos modelos de gestão pública.

#### 4 NEM TENTO AO MAR, NEM TANTO À TERRA: UM BALANÇO DA REFORMA ADMINISTRATIVA EM MINAS GERAIS

As propostas balizadoras do Choque de Gestão foram subsidiadas no modelo gerencial puro, no que tange ao ajuste fiscal, gestão econômica e modernização administrativa, enquanto o enfoque da vertente do *Consumerism* prevaleceu no âmbito do desenvolvimento social. O investimento na profissionalização dos gestores foi centralizado e direcionado à alta e média gerência, cabendo aos demais servidores apenas medidas marginais quanto à reestruturação das carreiras e Prêmio por Produtividade, ainda que este, somado à adimplência em relação à folha de pagamento, tenha se configurado no grande benefício aos servidores. O Estado para Resultados configurou-se como consolidação dos projetos implementados pelo CG, intensificando os mecanismos de monitoramento e controle dos processos sem, contudo, promover transformações efetivas na estrutura administrativa nem tampouco ampliação e aprimoramento democrático, apesar de impunhar conceitos como *accountability* e transparência de forma recorrente, tornando o modelo mais afeto ao *Public Service Oriented*. O projeto Gestão para Cidadania (GpC) parece querer avançar no sentido democrático da gestão, tendo como base o conceito de redes que abarcariam Estado, mercado e sociedade civil rumo à gestão social a partir do compartilhamento de responsabilidades e democratização dos processos decisórios. O atual plano de governo demonstra-se bastante audacioso, se comparado aos seus sucessores, no que tange à perspectiva democrática, inserindo o modelo deliberativo na agenda da gestão pública estadual, o que amplia substantivamente o escopo da reforma mineira.

Se analisado de forma mais detida, tomando como base os referenciais teóricos, o processo de reforma empreendido no estado poderia ser considerado como reforma, *stricto sensu*, apenas durante o CG e a partir do GpC, onde as decisões mais impactantes foram tomadas e as medidas mais “radicais” foram utilizadas. No EpR não há proposições substantivas nem transformações efetivas no contexto administrativo ou sociocultural. Ainda sim, mesmo que o GpC tenha estabelecido diretrizes reestruturantes no âmbito da gestão social, estas carecem de tempo para mensuração de resultados e maturação dos indicadores, haja vista a dificuldade em elaborar indicadores que mensurem dados qualitativos. A introdução dos princípios do modelo deliberativo representa, do ponto de vista teórico, uma reforma que, se levada a cabo de forma eficaz, tende a induzir uma reorganização das relações entre Estado, sociedade e

mercado. Entretanto, até o momento, tais diretrizes não se converteram em transformações visíveis para a população de um modo geral. Nesse sentido, as propostas do atual projeto carecem de investimentos massivos, principalmente no que tange à mudança sociocultural das instituições públicas visto que, segundo Brugué (2012), a máquina pública deve estar devidamente qualificada para absorver as demandas a partir desses novos mecanismos e conseguir, de modo consensuado, transformá-las em políticas públicas efetivas.

Em termos quantitativos, a reforma apresentou resultados relevantes no âmbito fiscal, principalmente em relação ao alavancamento da arrecadação, e nos âmbitos da educação, saúde, infraestrutura, desenvolvimento social e gestão da máquina pública, conforme dados apresentados no capítulo anterior (IPEA, 2012). Em termos qualitativos, há que se proceder com cautela, visto que as fontes de informação dessa natureza são escassas, no que tange ao período em análise. No entanto, o indicador político, representado pelos resultados eleitorais, demonstrou a aprovação popular em relação aos projetos levados a cabo pelo ex-governador Aécio Neves e pelo seu sucessor, Antônio Anastasia. Numa abordagem intrainstitucional, a pesquisa desenvolvida por Queiroz (2009), apresenta conclusões expressivas quanto à percepção dos servidores em relação à reforma, traduzindo, em termos práticos, a dificuldade do governo em fazer caminharem juntos o planejamento e a implementação de políticas públicas, questão indutora das proposições da Gestão para Cidadania, via materialização do conceito do Estado em Redes, bem como o predominante insulamento burocrático vigente nas instituições estaduais.

Adentrando a análise sob a ótica dos modelos de gestão pública, é indiscutível a influência gerencialista sobre a reforma mineira durante o Choque de Gestão, Estado para Resultados e, mais recentemente, Gestão para Cidadania, ainda que em níveis variados durante os referidos projetos de governo. Entretanto, é imprescindível considerar os traços patrimonialistas remanescentes, “necessários” à coordenação política do governo, bem como as novas diretrizes deliberativas propostas pela atual gestão estadual. Conforme abordado anteriormente, o CG foi idealizado a partir de princípios gerencialistas, com ênfase para os mecanismos de publicização, ajuste fiscal e flexibilização processual e tais princípios foram materializados na instituição das PPP, além da regulamentação das OSCIP, bem como na modernização dos processos de compras governamentais, contratualização de resultados, otimização da gestão fiscal, aprimoramento das políticas de recursos humanos dentre outras medidas. Porém, permaneceram alguns traços marcantes da manutenção do patrimonialismo,

via práticas clientelistas de recrutamento da alta e média gerência, e da burocracia weberiana, sendo esta representada pela centralização decisória e rígida hierarquização (contraponto fundamental em relação ao gerencialismo) exercidas pela SEPLAG, além da promoção à meritocracia, via incentivo à profissionalização dos servidores, ainda que esta não tenha sido executada de forma abrangente. O EpR manteve as diretrizes gerencialistas do CG, assim como o viés clientelista no processo de “seleção” dos cargos comissionados, além de reforçar alguns traços burocráticos, como a intensificação do controle processual, visto que a ênfase no monitoramento das políticas nada mais é do que o controle de sua execução. Já o GpC se propôs a conformar os princípios burocráticos, gerencialistas e deliberativos num arranjo inovador cujo foco seria a gestão social. Entretanto, o que se pôde observar até o momento foi a manutenção do quadro construído no CG e EpR, somado à tentativa de fomento da participação da sociedade civil, sendo esta uma iniciativa incipiente cujos resultados ainda não são mensuráveis.

A partir do supracitado diagnóstico da miscigenação dos modelos de gestão, pode-se inferir que o hibridismo presente na administração pública de Minas Gerais é fruto de sobreposições, técnicas e políticas, de implementação das diretrizes “modernas” de gestão da máquina pública e dos negócios públicos, representados pela produção e fornecimento de bens e serviços públicos diversos. Percebe-se que apesar dos esforços empreendidos no mapeamento situacional da gestão pública no estado, alguns temas permaneceram latentes, como a descentralização decisória, a gestão previdenciária, a *accountability*, etc. e, na medida em que as iniciativas governamentais eram implementadas, eles emergiam, se conformando ao novo contexto e gerando novos desafios à consolidação de um modelo específico. Dentre esses desafios, os mais contundentes seriam, possivelmente, a indução à participação social e a promoção da mudança da cultura organizacional, visto que ambos são pilares de qualquer projeto governamental, bem como imbricam-se a outros desafios relevantes para a gestão pública em qualquer nível de governo e, dado o hibridismo mineiro, tais desafios ganham ainda mais importância, principalmente com a atual proposta, merecendo detalhamento mais apurado, a saber:

a) indução à participação social: as diretrizes propostas pelo GpC ratificam a necessidade de inclusão dos cidadãos na gestão pública, o que, apesar de óbvio, não é nada trivial. A elaboração de mecanismos de comunicação e vocalização social eficazes pressupõe não só a capacidade dos cidadãos em se organizar mas primordialmente a capacidade do Estado em

responder a essas demandas, seja em termos materiais ou simbólicos. Outro fator relevante é a acessibilidade às informações governamentais que, em geral, encontram-se ininteligíveis aos cidadãos, dificultando a interpretação e utilização por parte destes. Tal fator também inviabiliza o exercício efetivo do controle social, visto que as informações configuram essencial base analítica;

b) promoção da mudança da cultura organizacional: cabe à burocracia levar a cabo as ações governamentais e seu grau de engajamento reflete diretamente no sucesso desse processo. A fragilidade das políticas de gestão de pessoas, principalmente as relacionadas a remuneração, tende a dificultar o processo de transformação da cultura organizacional, visto que esta é formatada a partir de uma série de ações e percepções individuais dos servidores quanto ao seu papel dentro da instituição e sua relevância para a gestão como um todo.

Cabe salientar que a mudança da cultura organizacional era um dos objetivos do CG e que, até o momento, não foi substantivamente alcançada. Parafraseando a distinção proposta por Queiroz (2009) em sua tese, os níveis mais altos de gerência, classificados como “classe idealizadora”, teriam internalizado as diretrizes do CG de forma efetiva enquanto a “classe executora”, formada pelos servidores da ponta responsáveis, ao fim e ao cabo, por implementar as ações propostas, perceberia o CG como um projeto inovador que melhorou a “qualidade” da administração pública, influenciados pelas informações midiáticas, em grande medida, mas não o relacionariam a uma flexibilização decisória, princípio basilar do modelo gerencial. Isso se deve ao “fato da criação do conhecimento, no processo de construção, implementação e avaliação do Choque de Gestão, não ter sido socializada, interagida e dialogada entre todos os grupos e classes envolvidos” (QUEIROZ, 2009:193). Tal característica se reproduziu em boa medida no EpR e está se repetindo no GpC, só que neste a complexidade das relações propostas, em se mantendo a centralização do processo de criação do conhecimento, tende a inviabilizar toda a execução do projeto, podendo desencadear uma nova crise de legitimidade governamental, visto que houve apenas uma mudança superficial da cultura organizacional.

Entretanto, ambas as características analisadas relacionam-se diretamente à descentralização decisória, variável chave dos modelos gerencial e deliberativo, mas que permaneceu

praticamente inalterada durante a reforma mineira, salientando seu caráter *top down*<sup>21</sup> que é ratificado pela análise de Ladeira

A despeito das concepções contemporâneas, o modelo de gerenciamento estratégico do governo de Minas Gerais está muito ligado às concepções clássicas de estratégia. 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. Esse processo adotado permitiria construir a estratégia num momento único: a formulação do mapa estratégico. A cúpula do governo, que define o mapa e o modifica ao longo da implementação, teria a visão necessária à estratégia: suas capacidades de intuição, julgamento, sabedoria, experiência e critério. (LADEIRA, 2009:14)

Apesar de configurar um desafio técnico-político, a descentralização decisória é essencial para o empoderamento social e consequente eficácia do atual projeto de governo empreendido em Minas. Outra variável relevante refere-se à concomitância entre o processo de planejamento e implementação, além da coordenação destes com o orçamento, haja vista a recorrência da separação entre essas “fases”, como pode ser observado na descrição de Ladeira (2013) sobre a reforma mineira

O Governo do Estado de Minas Gerais adotou nos últimos anos estratégias de planejamento e gestão que foram em conjunto denominadas “Choque de Gestão”. **Em sua primeira fase, que pode ser identificada pelo período entre 2003 e 2006, o foco foi o equilíbrio fiscal**, por meio do alinhamento entre prioridades de curto, médio e longo prazo e da integração entre planejamento e orçamento, dentre outras ações. **Na segunda etapa (2007 a 2010), o mote principal foi a definição e a busca de resultados** com a consolidação de práticas de acompanhamento de projetos e definição de ferramentas para aumentar o foco nos resultados a serem alcançados. Em conjunto, as duas gerações do Choque de Gestão possibilitaram ao Governo do Estado investir em políticas públicas cujos resultados teriam impacto grande para a população do Estado. A lacuna da participação democrática nos processos de elaboração da estratégia e do controle da mesma indicaram, em Minas Gerais, que o cidadão não deveria ser considerado pelo poder público apenas como destinatário das políticas, mas como ator relevante no processo de definição das políticas e das prioridades a serem realizadas. **Surge a terceira fase do Choque de Gestão, cujo enfoque é a Gestão para a Cidadania**, com a manutenção das bases dos modelos anteriores: equilíbrio fiscal, qualidade do gasto público e foco nos resultados. (LADEIRA, 2013 – grifo nosso)

O etapismo configura uma barreira à análise efetiva das ações governamentais pois desconsidera o caráter cíclico das políticas públicas e sua intersetorialidade, bem como a retroalimentação que permeia os processos em gestão pública, visto que políticas locais

<sup>21</sup> Termo em inglês que, no âmbito das políticas públicas, se refere ao processo de tomada de decisão “de cima para baixo”, ou seja, a partir de um núcleo gerencial central, sem a participação dos demais atores relevantes, institucionais ou não, aos quais caberá apenas a implementação ou “recebimento” dos produtos advindos das decisões centralizadas.

influenciam e são influenciadas por políticas regionais e nacionais, tornando sua gestão um processo complexo e interdependente. Essa característica remete a outra variável relevante na gestão pública, as relações institucionais, em todas as suas facetas. No caso de Minas Gerais, essa variável se faz ainda mais presente, visto que o estado representa um “mosaico nacional”, abrangendo em seu território as heterogeneidades sociais, geográficas, econômicas e políticas presentes no país. Logo, conformar tantos interesses requer habilidades de negociação aprimoradas, o que, dado o contexto híbrido da gestão pública mineira, torna-se fator analítico essencial porém nem um pouco trivial.

Diante da análise apresentada, é plausível inferir que o caso da reforma mineira guarda semelhança com os apontamentos de Junquillo (2004) em relação ao processo de “criação” do gerente “caboclo” na administração pública do estado do Espírito Santo, cuja formatação é basicamente estruturada sobre os distintos modelos de gestão presentes no estado, visto que tal ator institucional seria o produto da heterogeneidade da cultura brasileira. Em Minas Gerais, miscigenação dos modelos de gestão pública caminha para a conformação de um modelo híbrido cujas bases se assentam sobre a herança clientelista do patrimonialismo, o rígido controle da burocracia weberiana, a gestão por resultados gerencialista e o empoderamento social deliberativo, este último pendente de confirmação analítica temporal.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção da administração pública mineira, até o período da Constituinte, se deu de acordo com os interesses preponderantes às épocas, culminando num emaranhado “patrimonioocrata”, ou seja, carregava alguns traços da burocracia weberiana mas perpassados por fortes influências patrimonialistas, sendo que da redemocratização até 2003, pode-se deduzir que não houve mudança significativa nesse quadro. Apesar da CF/88 ampliar as autonomias, principalmente fiscais, dos entes federados e nesse período os bancos estatais incharem seu quadro funcional, medidas burocratizantes não foram foco de nenhum dos governantes empossados no estado e, mesmo após a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal e demais dispositivos rescentralizantes, o movimento de aperfeiçoamento da máquina pública só ganhou espaço na agenda mineira a partir do processo eleitoral de 2002. Entretanto, tal movimento não se configurou numa perspectiva modernizadora substantiva e sim viesada pelo imediatismo dos resultados, principalmente no setor econômico, ainda que os ideários do movimento reformista considerem tal viés um componente do processo de modernização.

O Choque de Gestão foi a primeira reforma administrativa empreendida no estado de Minas Gerais mas, em consequência do cenário socioeconômico interno, grave crise fiscal e de legitimidade, fundou seus alicerces sob a égide econômica. Entretanto, o contexto econômico nacional era bastante favorável a transformações mais substantivas, desde que induzidas de forma sistemática. Essa foi a janela de oportunidade utilizada pelo projeto mineiro: aliar medidas imediatas de ajuste fiscal a uma reestruturação administrativa de médio prazo. Se num primeiro momento era essencial promover o ajuste fiscal e recuperar a legitimidade do Estado perante a sociedade, e isto foi bem trabalhado desde a campanha eleitoral e pode ser observado até hoje, percebeu-se que seria essencial possuir uma máquina pública qualificada para gerir as políticas propostas, inclusive as relacionadas ao tão almejado ajuste fiscal. O conceito de desenvolvimento utilizado no CG está relacionado ao fator econômico, tendo-o como base para as transformações propostas, mas também guarda relação com o fator humano, afinal, a legitimidade governamental depende do cumprimento do papel social do Estado. Nesse bojo, a utilização do modelo gerencial, balizada sob as diretrizes do *Consumerism*, torna-se compreensível, visto que era necessário adotar medidas impactantes mas de rápido retorno.

À segunda “fase” da reforma, denominada Estado para Resultados, pode-se atribuir o papel de consolidação das ações gerenciais mas numa perspectiva mais híbrida entre a vertente do *Consumerism* e do *Public Service Oriented* (PSO), pautada pela visão do cidadão como consumidor de serviços e bens públicos, visível nos projetos de gestão tributária, saúde e educação, mas com traços de *accountability* e transparência, como pode ser percebido através da ampliação da utilização dos canais de participação, como audiências públicas para revisão do PPAG. No que tange ao processo de modernização da máquina pública, o EpR figura como catalisador dos mecanismos de monitoramento e avaliação, promovendo uma ampliação da eficácia dos projetos ao mesmo tempo em que subverte uma das principais diretrizes do gerencialismo que é a flexibilização dos processos, na medida em que aumenta o controle sobre eles. Logo, seria plausível afirmar que, nesse momento, o que estava sendo introduzido na administração pública, do ponto de vista instrumental, ou seja, dos meios, era um dos princípios basilares da burocracia weberiana, a saber: o rígido controle sobre os procedimentos. Cabe ressaltar também que o incentivo à profissionalização dos gestores e a instituição da 2ª etapa do Acordo de Resultados também vão ao encontro de outro princípio weberiano que é o da meritocracia e valorização do profissional de carreira.

Quanto à Gestão para Cidadania, ao contrário do que se deduz a partir da nomenclatura, até o momento não se traduziu em mecanismos efetivos de gestão deliberativa. As diretrizes desse novo projeto de governo, apesar de representar a continuação de um processo de transformações administrativas e socioeconômicas, estão mais vinculadas ao modelo deliberativo de administração pública. A ideia de Estado em rede, ampliação da participação social em espaços híbridos institucionalizados de deliberação, exercício de cidadania e controle social são todas afetadas ao modelo deliberativo e remetem à noção de “democratização” dos meios, compartilhamento de responsabilidades e gestão social. Entretanto, a condução do processo de “democratização” dos meios não se deu de forma democrática, cabendo aos técnicos da SEPLAG, consultores e algumas lideranças regionais, o que ressalta o caráter centralizador da gestão pública mineira e reforça outro princípio da burocracia weberiana assentado sobre a hierarquização. Outra característica relevante é a manutenção intensiva dos processos de monitoramento e avaliação que não refletiu no refinamento dos indicadores utilizados na mensuração da efetividade das políticas públicas. Um fator importante para execução do atual projeto governamental e que não parece figurar na agenda é a questão da assimetria de apropriações, ou seja, o reconhecimento de que há

grupos de interesses diversificados, com demandas diversas e níveis de recursos distintos, o que impactará na apropriação dos mecanismos disponibilizados de forma diferenciada por cada grupo. Logo, deduzir que o projeto do atual governo está baseado na administração deliberativa seria uma precipitação militante pois, até o momento, o que prevalece, assim como no CG e no EpR, é a concepção gerencialista, transpassada por mecanismos burocráticos e com a marca d'água do patrimonialismo, de forma menos visível mas ainda presente em todos os momentos, além de incipientes influências deliberativas, caracterizando o hibridismo do modelo mineiro.

Considerando as questões supracitadas e sua relevância do ponto de vista prático, é possível inferir que, até o momento, Minas Gerais vivenciou uma reforma administrativa de cunho “gerenciocrata”, ou seja, mesclou diretrizes e mecanismos gerenciais e burocráticos sem, contudo, consolidar nenhum dos modelos de forma eficaz, uma vez que permanecem traços clientelistas no processo político-administrativo, como pode ser observado através da ineficácia do instrumento de avaliação de desempenho e na indicação dos cargos para alta gerência. A inclusão de um viés deliberativo, apesar de presente nos documentos oficiais publicados pelo governo mineiro, ainda não é viável devido à incipiência sua implementação mas, inevitavelmente, incidirá na complexificação da matriz de correlações dos modelos de gestão, o que ratifica a prevalência do hibridismo na administração pública estadual. Percebe-se, no entanto, que a máquina pública goza de maior robustez cognitiva, característica essencial frente às novas demandas que surgem a todo momento na gestão pública.

Diante da abrangência e complexidade do tema, cabe salientar que não é objetivo deste trabalho traçar projeções nem fazer prescrições sobre os modelos de gestão mais adequados ao caso mineiro, entretanto, é factível propor algumas questões relevantes que merecem análises mais apuradas, inclusive num horizonte temporal mais amplo, a saber: Quais os resultados qualitativos da gestão 2003-2014, no âmbito sociodemocrático? O nível de institucionalização dos mecanismos utilizados será suficiente para suportar uma mudança partidária? Em que medida o contexto sociopolítico nacional (in)viabilizou a implementação da agenda de governo na gestão 2003-2014?

O caso mineiro reproduz, em grande medida, os resultados observados na União e demais entes federados visto que a tarefa de introduzir mudanças substantivas da administração pública tem se mostrado bastante complexa, tendendo, assim como no caso de Minas Gerais,

a evoluir para um modelo híbrido de gestão pública que incorpora traços patrimonialistas, burocráticos, gerencialistas e deliberativos, cabendo aos gestores públicos encontrar o fiel da balança de forma a preservar o interesse público.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública Um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** Cadernos ENAP, n. 10, 1997. 52p.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Orgs). **Reforma do estado e Administração Pública Gerencial.** 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p.173-199.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajatória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.41, p.67-86, Edição Especial Comemorativa 1967-2007, 2007.
- ANASTASIA, Antônio Augusto J. Apresentação. In: VILHENA, Renata Maria Paes et.al. **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o Desenvolvimento.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p.15-16.
- ANASTASIA, Antônio Augusto J. Prefácio. In: GUIMARÃES, Tadeu Barreto; PORDEUS, Iran Almeida; CAMPOS, Eder Sá Alves (Orgs.). **Estado para Resultados: avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010, p.7-8.
- ARAUJO, Vinícius de Carvalho; SOUZA, Antonio Ricardo de. **O estado da reforma: balanço da literatura em gestão pública (1994/2002).** Revista do Serviço Público, v.54, n.2, p.61-98, abr/jun, 2003.
- ATHAYDE, Luiz Antônio; GUSMÃO, Gustavo; SILVA, Marco A. de Barcelos. Parcerias Público-Privadas. In: VILHENA, Renata Maria Paes et.al. **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o Desenvolvimento.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p.145-160.
- AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. **Teoria Crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina.** Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v.47, nº 4, p.703-728, 2004.
- BEHN, Robert D. **O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática.** Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, ano 49, n.4, p.5-44, out/dez, 1998.
- BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política I.** Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino; trad. Carmen C, Varriale et al.( 1909); coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. 1.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. vol. 1: 674p. (total: 1.330p.) Vários Colaboradores. Obra em 2v.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras

providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 21 jan. 2013.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 10 out. 2012.

BRASIL. Constituição (1988) Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 21 jan. 2013.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 18 mai. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm)>. Acesso em: 18 jan. 2013.

BRASIL. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 24 mar. 1999. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm)>. Acesso em: 18 jan. 2013.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 5 mai. 2000. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 11 jan. 2013.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União, Brasília, 31 dez. 2004. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm)>. Acesso em: 18 jan. 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do estado patrimonial ao gerencial. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.). **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001, p. 222-259.

BRUGUÉ, Quim. **Una administración que habla es una administración que piensa: de La gestión pública a la administración deliberativa**. IGOP – Universidad Autónoma de Barcelona, (s.d.), p.55-71. Disponível em:

<[http://aragonparticipa.aragon.es/images/stories/Jornadas/presentacion\\_libro/libro\\_participacion\\_ciudadana\\_cap4.pdf](http://aragonparticipa.aragon.es/images/stories/Jornadas/presentacion_libro/libro_participacion_ciudadana_cap4.pdf)>. Acesso em: 16 nov. 2012.

BUSJEET, Gita Devi Beker. Transformando o Setor Público: a introdução do M&A em Minas Gerais. In: GUIMARÃES, Tadeu Barreto; PORDEUS, Iran Almeida; CAMPOS, Eder

Sá Alves (Orgs.). **Estado para Resultados: avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010, p.175-206.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, 236p.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.42, n.5, p.829-74, set/out, 2008.

COSTIN, Claudia. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2010, 260p.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002, 364p.

FAORO, Raimundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. 6. ed. Porto Alegre: Editora Globo, 1984, p.3-91. Disponível em: <[http://cei1011.files.wordpress.com/2010/05/donos\\_poder\\_faoro.pdf](http://cei1011.files.wordpress.com/2010/05/donos_poder_faoro.pdf)>. Acesso em: 13 out. 2012.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. **Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor**. Revista do Serviço Público, ano 47, v.120, n.3, p.5-34, set/dez, 1996.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. **Gestão Pública: O debate contemporâneo**. Salvador: Fundação Luíz Eduardo Magalhães, 2003, 104p. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/iciepa/unpan014252.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2012.

GUIMARÃES, Tadeu Barreto; ALMEIDA, Bernardo de. O Duplo Planejamento. In: VILHENA, Renata Maria Paes et.al. **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o Desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p.43-54.

GUIMARÃES, Tadeu Barreto; PORDEUS, Iran Almeida; CAMPOS, Eder Sá Alves (Orgs.). **Estado para Resultados: avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010. 215p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Situação Social dos Estados: Minas Gerais**. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/120210\\_relatorio\\_situacaosocial\\_mg.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/120210_relatorio_situacaosocial_mg.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2012.

JUNQUILHO, Gelson Silva. **Nem “burocrata” nem “novo gerente”: o “caboclo” e os desafios do Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil do real**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.38, n.1, p.137-56, jan./fev, 2004.

LADEIRA, Leonardo Carvalho. **Planejamento Governamental e Participação Democrática: Novas Perspectivas para o Modelo de Gerenciamento Estratégico do Governo do Estado de Minas Gerais**. In: XXXIII Encontro da ANPAD, São Paulo, set/2009. Disponível em:

<[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad\\_2009/APS/APS550.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2009/APS/APS550.pdf)>.  
Acesso em: 15 jan. 2013.

LADEIRA, Leonardo Carvalho. **Terceira Geração do Choque de Gestão Gestão para a Cidadania**. Belo Horizonte: SEPLAG/MG, 2011. 27 slides, color. Disponível em: <<http://www.conselhos.mg.gov.br/uploads/1/file/LEONARDO%20%20EVOLU%C3%87%C3%83O%20DA%20GEST%C3%83O%20EM%20MG.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2012.

LADEIRA, Leonardo Carvalho. **Participação na gestão pública: construção coletiva desde a concepção**. Disponível em: <<http://www.conselhos.mg.gov.br/publicacao/artigo-1>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

LEMOS, Carolina et al. Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP. In: VILHENA, Renata Maria Paes et.al. **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o Desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p.129-144

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

LIMA, Paulo Daniel Barreto. **Gestão Orientada para Resultado**. Natal: Consultoria em Desenvolvimento de Gestão, 2008. Disponível em: <<http://www.searh.rn.gov.br/escoladegoverno/downloads/paper-gestao-por-resultados.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2012.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à Economia**. São Paulo: Thomson, 2005, 852p.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia**. Revista da Administração Pública, Rio de Janeiro, v.42, n.1, p.61-82, jan./fev, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 3.ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010, 263p.

MELO, Marcus André. **O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social**. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v.48, n.4, p.845-889, out/dez, 2005.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 22.787, de 30 de março de 1983**. Unifica as Juntas de Programação Financeira e de Política e Programação Orçamentária. Jornal Minas Gerais, Belo Horizonte, 3 jan. 2003. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=22787&comp=&ano=1983>>. Acesso em: 11 jan. 2013.

MINAS GERAIS. Constituição (1989) **Constituição do Estado de Minas Gerais – 1989**. Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=CON&num=1989&comp=&ano=1989>>. Acesso em: 21 já. 2013.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2003-2020**. Belo Horizonte, 2002. Disponível em:



<[http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi\\_2003\\_2020.pdf](http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi_2003_2020.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2012

MINAS GERAIS. **Lei Delegada nº 49, de 29 de janeiro de 2003.** Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Jornal Minas Gerais, Belo Horizonte, 3 jan. 2003. Disponível em:

<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=49&comp=&ano=2003>>. Acesso em: 11 jan. 2013.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 71, de 30 de julho de 2003.** Institui a avaliação periódica de desempenho individual, disciplina a perda de cargo público e de função pública por insuficiência de desempenho do servidor público estável e do detentor de função pública na Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e dá outras providências. Jornal Minas Gerais, Belo Horizonte, 31 jul. 2003. Disponível em:

<[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=71&comp=&ano=2003&aba=js\\_textoOriginal#texto](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=71&comp=&ano=2003&aba=js_textoOriginal#texto)>. Acesso em: 18 jan. 2013.

MINAS GERAIS. **Lei nº 14.694, de 30 de julho de 2003.** Disciplina a avaliação de desempenho institucional, o Acordo de Resultados, a autonomia gerencial, orçamentária e financeira, a aplicação de recursos orçamentários provenientes de economias com despesas correntes no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. Jornal Minas Gerais, Belo Horizonte, 31 jul. 2003. Disponível em:

<[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=14694&comp=&ano=2003&aba=js\\_textoOriginal#texto](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=14694&comp=&ano=2003&aba=js_textoOriginal#texto)>. Acesso em: 18 jan. 2013.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 43.672, de 4 de dezembro de 2003.** em julho de 2003.

Estabelece as diretrizes e define os critérios e os sistemas de Avaliação de Desempenho Individual do servidor estável ocupante de cargo de provimento efetivo e do detentor de função pública na Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual. Jornal Minas Gerais, Belo Horizonte, 5 dez. 2003. Disponível em:

<[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=43672&comp=&ano=2003&aba=js\\_textoOriginal#texto](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=43672&comp=&ano=2003&aba=js_textoOriginal#texto)>. Acesso em: 18 jan. 2012.

MINAS GERAIS. **Lei nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003.** Dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP - e dá outras providências. Jornal Minas Gerais, Belo Horizonte, 17 dez. 2003. Disponível em:

<[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=14870&comp=&ano=2003&aba=js\\_textoOriginal#texto](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=14870&comp=&ano=2003&aba=js_textoOriginal#texto)>. Acesso em: 18 jan. 2013

MINAS GERAIS. **Lei 14.868, de 16 de dezembro de 2003.** Dispõe sobre o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas. Jornal Minas Gerais, Belo Horizonte, 17 dez. 2003. Disponível em:

<[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=14868&comp=&ano=2003&aba=js\\_textoOriginal#texto](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=14868&comp=&ano=2003&aba=js_textoOriginal#texto)>. Acesso em: 18 jan. 2013.

MINAS GERAIS. **Plano Plurianual de Ação Governamental 2004-2007.** Belo Horizonte, 2003. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-de-acao-governamental/ppag-2004-2007>>. Acesso em: 18 nov. 2012

MINAS GERAIS. **Decreto nº 43.749, de 12 de fevereiro de 2004**. Regulamenta a Lei nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Jornal Minas Gerais, Belo Horizonte, 17 fev. 2004. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=43749&comp=&ano=2004&aba=js\\_textoOriginal#texto](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=43749&comp=&ano=2004&aba=js_textoOriginal#texto)>. Acesso em: 18 jan. 2013.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda (Org.). **As Contas Públicas de Minas Gerais de 2003 a 2006: A história do “Déficit Zero”**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 2006(a), 245p.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023**. Belo Horizonte, 2006(b). Disponível em: <[http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi\\_2007-2023.pdf](http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi_2007-2023.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2012

MINAS GERAIS. **Lei Delegada nº 112, de 25 de janeiro de 2007**. Dispõe sobre a organização e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Jornal Minas Gerais, Belo Horizonte, 26 jan. 2007. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=112&comp=&ano=2007&aba=js\\_textoOriginal#texto](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=112&comp=&ano=2007&aba=js_textoOriginal#texto)>. Acesso em: 18 jan. 2013.

MINAS GERAIS. **Plano Plurianual de Ação Governamental 2008-2011**. Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-de-acao-governamental/ppag-2008-2011>>. Acesso em: 18 nov. 2012

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2011-2030**. Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <[http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi\\_2011\\_2030.pdf](http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi_2011_2030.pdf)>. Acesso em: 18 jan. 2013

MINAS GERAIS. **Lei Delegada nº 181, de 20 de janeiro de 2011**. Dispõe sobre a estrutura orgânica básica do Escritório de Prioridades Estratégicas. Jornal Minas Gerais, Belo Horizonte, 21 jan. 2011. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=181&comp=&ano=2011&aba=js\\_textoOriginal#texto](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=181&comp=&ano=2011&aba=js_textoOriginal#texto)>. Acesso em: 18 jan. 2013.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda. **Relatório Contábil – Exercício 2010**. Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <[http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria\\_geral/demonstracoes\\_contabeis/relatorios\\_contabeis/relatoriocontabil2010.pdf](http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/demonstracoes_contabeis/relatorios_contabeis/relatoriocontabil2010.pdf)>. Acesso em: 12 nov. 2012

MINAS GERAIS. **Plano Plurianual de Ação Governamental 2012-2015**. Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-de-acao-governamental/ppag-2012-2015>>. Acesso em: 18 nov. 2012

MINAS GERAIS. **Decreto nº 46.020, de 9 de agosto de 2012.** Regulamenta a Lei nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, institui e disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. *Jornal Minas Gerais*, Belo Horizonte, 10 ago. 2012. Disponível em:

<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46020&comp=&ano=2012>>. Acesso em: 18 jan. 2013.

MINAS GERAIS. **Caderno de Indicadores 2012.** Belo Horizonte: Escritório de Prioridades Estratégicas, 2012, 251p. Disponível em: <<http://www.escriptorio.mg.gov.br/wp-content/uploads/2012/09/SEGOV-CADERNO-INDICADORES-2012-WEB2.pdf>>. Acesso em: 14/01/2013.

OLIVEIRA, Ana Clara de; ALMEIDA, Bernardo de; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. A Integração Planejamento-Orçamento. In: VILHENA, Renata Maria Paes et.al. **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o Desenvolvimento.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 67-76.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **As Finanças do governo do estado de Minas Gerais: Choque de Gestão, situação e perspectivas.** 2010. Disponível em: <<http://www.deputadodelmo.com.br/wp/?p=2517>>. Acesso em: 20 dez. 2012.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo : como o espírito empreendedor está transformando o setor público.** Tradução de: Sergio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Júnior. 4.ed. Brasília: MH Comunicação, 1994, 436p.

PAIVA, Carlos Henrique Assunção. **Burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945).** *História*, São Paulo, v.28, n.2, p.775-796, 2009.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública. Limites e potencialidades da experiência contemporânea.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, 204p.

PEIXOTO, João Paulo M. **Além da ideologia: uma perspectiva da trajetória da reforma do Estado no Brasil.** *Revista Liberdade e Cidadania*, Pernambuco, ano I, n. 2, out/dez, 2008. Disponível em: <[http://www.flc.org.br/revista/materias\\_view2cb6.html?id=%7BC51F8C21-C3A5-4FD4-A4AF-73ED96E9A292%7D](http://www.flc.org.br/revista/materias_view2cb6.html?id=%7BC51F8C21-C3A5-4FD4-A4AF-73ED96E9A292%7D)>. Acesso em: 21 jan. 2013.

PORTO, Cláudia A. de Figueiredo; SILVEIRA, José Paulo. O planejamento e a Gestão Estratégica e sua Função em Minas Gerais. In: GUIMARÃES, Tadeu Barreto; PORDEUS, Iran Almeida; CAMPOS, Eder Sá Alves (Orgs.). **Estado para Resultados: avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010, p. 14-32.

QUEIROZ, Roberta Graziella Mendes. **Choque de gestão em Minas Gerais (2003-2010) [manuscrito]: um exemplo de inovação no setor público?** 2009. 244f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração, Belo Horizonte.

REZENDE, Flávio da Cunha. As reformas e as transformações no papel do Estado: o Brasil em perspectiva comparada. In: ABRUCIO, Fernando Luiz e LOUREIRO, Maria Rita (org.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Parte 1. Brasília: MP, SEGES, 2002(a), p. 163-207.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Razões da Crise de Implementação do Estado Gerencial: Desempenho versus Ajuste Fiscal**. In: Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n.19, p. 111-121, 2002(b).

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. **Reforma do aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90**. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v.43, n.2, p.347-369, mar/abr, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2012

SENADO FEDERAL. **Resolução nº 43, de 21 de dezembro de 2001**. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 26 dez. 2001. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=221548>>. Acesso em: 15 dez. 2012

SENADO FEDERAL. **Resolução nº40 de 20 de dezembro de 2001**. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 21 dez. 2001. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/2001/resolucao-40-20-dezembro-2001-429320-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 29 jan. 2012.

SILVA, Jomara; BERNARDI, Mônica; JORGE, Maria Aparecida. Avaliação de Desempenho Individual. In: VILHENA, Renata Maria Paes et.al. **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o Desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p.161-190.

SOARES, Márcia Miranda. **A federação brasileira na atualidade**. (mimeografado)

SPINK, Peter. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Orgs). **Reforma do estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 316 p.

TORRES, Marcelo Douglas Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, 224 p.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Dados do resultado das eleições 2002**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2002/resultados-das-eleicoes-2002>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Dados do resultado das eleições 2006.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2006/resultado-das-eleicoes-2006>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Dados do resultado das eleições 2010.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2010/estatisticas>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

VILHENA, Renata et.al. **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o Desenvolvimento.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, 363p.

VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Introdução. In: VILHENA, Renata Maria Paes et.al. **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o Desenvolvimento.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p.21-42

VILHENA, Renata; SANTOS, Maria Thais. Gestão do Gasto. In: VILHENA, Renata Maria Paes et.al. **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o Desenvolvimento.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p.335-350.

VILHENA, Renata. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI 2011-2030).** Disponível em: <<http://www.mg.gov.br/governomg/portal/c/governomg/governo/acoes-do-governo/5802-pmdi/515539-plano-mineiro-de-desenvolvimento-integrado-pmdi-2011-2030/5794/5040>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Trad. De Regis Barbosa e Karen Elsabe; rev. tec de Gabriel Cohn, 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. 464p, volume 1.

## ANEXOS

### ANEXO A – PROJETOS ESTRUTURADORES DO CHOQUE DE GESTÃO

#### **PROJETO 1 - Redução da Criminalidade Violenta em Minas Gerais**

*Objetivo:* Reduzir a criminalidade violenta em Minas Gerais.

---

#### **PROJETO 2 - Corredores Radiais de Integração e Desenvolvimento**

*Objetivo:* Reduzir custos de transportes e aumentar a segurança do tráfego em corredores rodoviários convergentes para a Região Metropolitana de Belo Horizonte e que se caracterizam como eixos logísticos de integração e desenvolvimento regional, por meio de ações de duplicação, adequação e ou restauração de "trechos gargalos" e operação dos corredores.

---

#### **PROJETO 3 - Potencialização da Logística do Triângulo - Alto Paranaíba**

*Objetivo:* Reduzir os custos de transporte e reforçar o papel da região como articulação logística multimodal das regiões Centro-Oeste e Sudeste, incrementando a infra-estrutura aeroportuária, aquaviária e implantando e recuperando a malha rodoviária.

---

#### **PROJETO 4 - Pavimentação de Ligações e Acessos Rodoviários aos Municípios**

*Objetivo:* Aumentar a acessibilidade da população de 224 municípios de pequeno porte aos mercados e aos serviços sociais básicos, por meio de obras de melhoria e pavimentação dos acessos rodoviários às sedes municipais, totalizando cerca de 6,1 mil quilômetros de extensão, sendo 3,8 mil quilômetros nos quatro primeiros anos do Programa.

---

#### **PROJETO 5 - Saneamento Básico: Mais Saúde para Todos**

*Objetivo:* Ampliar a cobertura dos sistemas de abastecimento público de água, de coleta de esgoto sanitário e de coleta e destinação final de lixo; incrementar o tratamento de esgotos; melhorar a qualidade dos serviços de saneamento básico e as condições sanitárias das famílias de baixa renda.

---

#### **PROJETO 6 - Oferta de Gás Natural**

*Objetivo:* Ampliar os serviços de distribuição de gás canalizado, visando ao desenvolvimento econômico e social do Estado de Minas Gerais.

---

#### **PROJETO 7 - Centro Administrativo do Governo de Minas Gerais**

*Objetivo:* Aumentar a eficiência dos serviços públicos, racionalizar os processos administrativos, reduzir gastos, mediante a construção do Centro Administrativo.

---

#### **PROJETO 8 - Corredor Cultural Praça da Liberdade - Casa do Conde**

*Objetivo:* Dinamizar a vida cultural e econômica da região metropolitana de Belo Horizonte, colaborando com a revitalização dos espaços culturais públicos preexistentes, tendo como âncoras o conjunto arquitetônico e paisagístico da Praça da Liberdade e o Centro Cultural da Casa do Conde de Santa Marinha.

---

#### **PROJETO 9 - Choque de Gestão: Pessoas, Qualidade e Inovação na Gestão Pública**

*Objetivo:* Melhorar a qualidade e reduzir custos dos serviços públicos, mediante a reorganização e modernização do arranjo institucional e do modelo de gestão do Estado.

---

**PROJETO 10 - Modernização da Receita**

*Objetivos:* Alavancar as fontes de receitas do Estado, com ênfase no incremento da receita estadual, contribuindo para o efetivo equilíbrio das finanças públicas.

---

**PROJETO 11 - Saúde em Casa**

*Objetivo:* Ampliar a oferta e a qualidade de serviços de atenção básica a população com ações de promoção, prevenção e assistência à saúde da família.

---

**PROJETO 12 - Regionalização da Assistência à Saúde**

*Objetivo:* Adequar a oferta de serviço à demanda de saúde da população, por região assistencial, possibilitando o atendimento ao cidadão o mais próximo de seu município de residência.

---

**PROJETO 13 - Melhoria e Ampliação do Ensino Fundamental**

*Objetivo:* Ampliar a duração do ensino fundamental para 9 anos de escolaridade com vistas a elevação dos índices de aprendizagem dos alunos da rede pública, com ênfase na alfabetização e letramento.

---

**PROJETO 14 - Universalização e Melhoria do Ensino Médio**

*Objetivo:* Expandir as oportunidades educacionais e elevar os níveis de aprendizagem dos alunos do ensino médio.

---

**PROJETO 15 - Inclusão Digital**

*Objetivo:* Promover a alfabetização digital e a universalização do uso da internet, permitindo acesso a informações gerais e específicas do Estado, nas áreas econômica e social, a todos os cidadãos.

---

**PROJETO 16 - Lares Geraes**

*Objetivo:* Promover a construção de novas unidades, tanto na zona urbana quanto na rural, de forma a reduzir o déficit habitacional do Estado, atuando em parceria com os municípios, com o Governo Federal, com entidades privadas e não-governamentais.

---

**PROJETO 17****Gestão Ambiental MG Século XXI**

*Objetivo:* Intensificar a atuação do governo na gestão ambiental modernizando os mecanismos de comando e controle, promovendo o desenvolvimento sustentável do estado, tendo como pontos fundamentais a gestão de recursos hídricos, a melhoria da qualidade ambiental, a conservação da biodiversidade e desenvolvimento florestal.

---

**PROJETO 18 - Centros Públicos de Promoção do Trabalho - Uma Estratégia para o Primeiro Emprego**

*Objetivo:* Promover o desenvolvimento integrado das ações que compõem a Política Pública de Trabalho e Renda, priorizando o acesso ao primeiro emprego, em espaços de referência.

---

**PROJETO 19 - Minas Sem Fome**

*Objetivo:* Implementar projetos que possibilitem às populações vulneráveis à fome e à desnutrição o acesso aos meios para produzir alimentos componentes da cesta básica para consumo e como alternativa de incremento de renda, visando a assegurar a segurança alimentar e nutricional dessa população, de forma permanente e sustentável.

---

**PROJETO 20 - Estrada Real**

*Objetivo:* Promover e desenvolver os municípios mineiros da área de influência da Estrada Real, recuperando e aproveitando o potencial local, de modo a formatar um produto turístico de destaque no cenário nacional e internacional.

---

**PROJETO 21 - Plataforma Logística de Comércio Exterior da Região Metropolitana de Belo Horizonte**

*Objetivo:* Consolidar a RMBH como um pólo dinâmico de logística e de serviços avançados para o comércio exterior, com incremento das atividades do aeroporto Tancredo Neves, de seu entorno e das estações aduaneiras de Minas Gerais.

---

**PROJETO 22 - Empresa Mineira Competitiva**

*Objetivo:* Aumentar a competitividade das pequenas e médias empresas já instaladas no Estado e incentivar o investimento mediante ações que facilitem a expansão ou instalação de empresas em Minas Gerais, visando a transformar o Estado em um dos centros dinâmicos da economia brasileira.

---

**PROJETO 23 - Programa de Revitalização e Desenvolvimento Sustentável da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco**

*Objetivo:* Garantir a sustentabilidade das atividades antrópicas na bacia do São Francisco, estabelecendo ações prioritárias, com objetivo de recuperar, conservar e preservar o meio ambiente, e de aumentar a quantidade e qualidade da água ofertada, melhorando a qualidade de vida dos usuários.

---

**PROJETO 24 - 100% de Eletrificação Rural no Estado de Minas Gerais**

*Objetivo:* Atender a cerca de 115.324 domicílios rurais ainda não servidos com energia elétrica no período 2004-2006.

---

**PROJETO 25 - Projeto Jaíba**

*Objetivo:* Assegurar o assentamento de pequenos produtores e agricultores empresariais, reestruturar e revitalizar seus processos produtivos. Promover o desenvolvimento sustentável da agricultura no Norte do Estado, visando consolidar o Pólo Agroindustrial, aumentando a participação da região no mercado interno e externo de frutas.

---

**PROJETO 26 - AGROMINAS: Agregação de valor e diversificação de café**

*Objetivo:* Melhorar a qualidade do café produzido e ampliar a industrialização de café de qualidade, objetivando atender o consumidor interno e externo, melhorando a remuneração de todos os agentes da cadeia produtiva.

---

**PROJETO 27 - Arranjos Produtivos Locais**

*Objetivo:* Desenvolver arranjos produtivos eletroeletrônicos e da tecnologia da informação no Sul de Minas e RMBH, e moveleiro nas regiões de Ubá e Divinópolis e implantação de outros arranjos em Contagem, Triângulo Mineiro e Norte/Nordeste, para geração de empregos, aumento do valor agregado da produção no Estado e desconcentração regional da economia mineira.

---

**PROJETO 28 - Energia Elétrica para o Noroeste Mineiro**



*Objetivo:* Permitir a ligação de novos consumidores do noroeste mineiro graças ao aumento da capacidade de atendimento à demanda de energia elétrica, elevando-a dos 150 MW atuais para 300 MW, mediante a ampliação de infra-estrutura de energia.

---

**PROJETO 29 - Unidade Parceria Público-Privada - MG**

*Objetivo:* Viabilizar e apoiar a implantação de projetos de parceria público-privada incrementando de projetos de infra-estrutura e de serviços públicos sob a forma de contratos de prestação de serviços de longo prazo, com a oferta pelo setor privado.

---

**PROJETO 30 - Reestruturação da Plataforma Logística e de Transportes da Região Metropolitana de Belo Horizonte**

*Objetivo:* Melhoria das condições sociais de transporte e a racionalização da movimentação de bens no interior do tecido urbano na RMBH e nas interfaces com os corredores radiais de tráfego, fortalecendo a competitividade e o desempenho das empresas mineiras, por meio da adequação e ampliação da infra-estrutura/serviços de transportes.

---

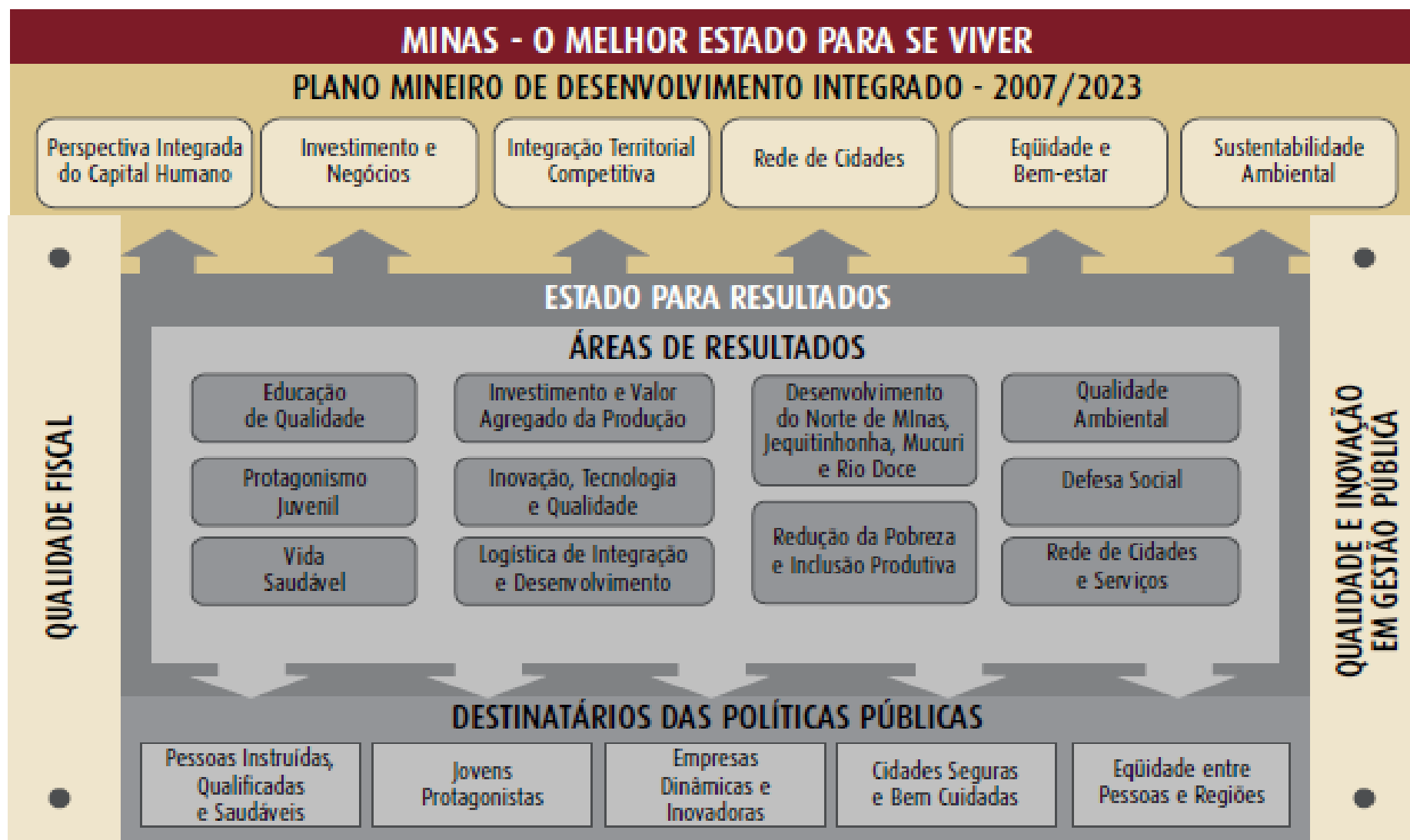
**PROJETO 31 - Programa Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas**

*Objetivo:* Desenvolver ações centralizadas na família que promovam a inclusão dos destinatários da assistência social, garantindo-lhes o acesso a bens e serviços sociais básicos, com qualidade.

---

**Fonte:** MINAS GERAIS, 2003:33-63 (adaptado)

ANEXO B - MAPA ESTRATÉGICO DO GOVERNO DE MINAS GERAIS 2007-2023



Fonte: MINAS GERAIS, 2006(b):20

ANEXO C – MAPA ESTRATÉGICO DO GOVERNO DE MINAS GERAIS 2011-2030



Fonte: MINAS GERAIS, 2010:65