

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

MICHELLE LOPES DE MELO PEREIRA

**MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA E PLANEJAMENTO
GOVERNAMENTAL**

Belo Horizonte

2014

MICHELLE LOPES DE MELO PEREIRA

**MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA E PLANEJAMENTO
GOVERNAMENTAL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Faculdade de Filosofia e
Ciências Humanas da Universidade
Federal de Minas Gerais, como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel
em Gestão Pública.

Orientadora: Márcia Miranda Soares

Belo Horizonte

2014

MICHELLE LOPES DE MELO PEREIRA

**MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA E PLANEJAMENTO
GOVERNAMENTAL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Faculdade de Filosofia e
Ciências Humanas da Universidade
Federal de Minas Gerais, como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel
em Gestão Pública.

Monografia aprovada em: 15/10/2014

Banca Examinadora:

Márcia Miranda Soares (Orientadora) – UFMG/DCP

Marcelo Martins Vieira – UFMG/DCP

Belo Horizonte

2014

RESUMO

O trabalho discutirá sobre os modelos de gestão pública e sua relação com o planejamento governamental. Os modelos de gestão pública são tipos ideais compostos por concepções, diretrizes e ideologias bases para o direcionamento da governança estatal. Esses modelos poderão impactar no formato das políticas públicas e ações governamentais. Já o planejamento governamental é o conjunto de ações e estratégias inerentes aos contextos político, econômico e administrativo do aparato estatal. Este envolve o estabelecimento de metas e objetivos a serem alcançados a partir de um conjunto de programas, projetos e ações.

O objetivo desse trabalho é analisar como os modelos de gestão pública (patrimonial, burocrático, gerencial ou deliberativo) podem conformar o planejamento governamental. Será utilizada a revisão bibliográfica que trata dos modelos de gestão, do planejamento governamental e da relação entre essas duas dimensões. Também será apresentada e analisada a relação entre esses dois elementos para o caso mineiro, o “Choque de Gestão”, a partir de textos e documentos disponíveis.

O referencial teórico dos modelos de gestão e o estudo do caso mineiro, utilizado para verificação e análise da conformação do planejamento governamental, apontam uma provável ausência de tipificações ideais dos modelos de gestão nos cenários reais. Dessa forma, os planejamentos são conformados por diferentes diretrizes. O caso mineiro é um exemplo de sistema misto que abarca características burocráticas paralelamente às características gerenciais. Por exemplo, a concepção e a implementação da gestão e seu planejamento governamental são marcadas tanto pela centralização decisória como pela orientação para resultados.

Palavras-chave: Modelos de Gestão Pública; Planejamento Governamental; Políticas Públicas.

RESUMEN

El trabajo discutirá sobre los modelos de gestión pública y su relación con la planificación gubernamental. Los modelos de gestión pública son tipos ideales compuestos por concepciones, directrices e ideologías bases para el direccionamiento de la gobernanza estatal. Eses modelos podrán impactar en el formato de las políticas públicas y acciones gubernamentales. Ya la planificación gubernamental es el conjunto de acciones y estrategias inherentes a los contextos político, económico y administrativo del aparato estatal. Este envuelve lo establecimiento de metas y objetivos que serán alcanzados desde un conjunto de programas, proyectos y acciones.

El propósito de este trabajo es analizar como los modelos de gestión pública (patrimonial, burocrático, gerencial o deliberativo) pueden conformar la planificación gubernamental. Será utilizada es la revisión bibliográfica que trabaja con modelos de gestión, de la planificación gubernamental y de la relación entre esos dos dimensiones. También será presentada y analizada la relación entre esos dos elementos para el caso minero, “El Choque de Gestión”, desde textos y documentos disponibles.

El marco teórico de los modelos de gestión y el estudio del caso minero, utilizado para la verificación y análisis de la conformación de la planificación gubernamental, apuntan una probable ausencia de tipificaciones ideales de los modelos de gestión en los escenarios reales. Así, las planificaciones son conformadas por diferentes directrices. El caso minero es un ejemplo de sistema mixto que abraza características burocráticas paralelamente a las características gerenciales. Por ejemplo, la concepción e implementación de la gestión y su planificación gubernamental son marcadas tanto por la centralización decisoria, como por la orientación para resultados.

Palabras-llave: Modelos de Gestión Pública; Planificación Gubernamental, Políticas públicas.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7	
1	MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA E PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL	11
1.1	Planejamento Governamental.....	11
1.1.1	Conceito de planejamento.....	11
1.1.2	O planejamento no ciclo das políticas públicas: PDCA.....	15
1.1.3	Especificidades do planejamento no contexto histórico da gestão pública brasileira.....	17
1.2	Modelos de Gestão Pública: conceitos e características.....	23
1.2.1	Modelo Patrimonialista.....	23
1.2.2	Modelo Burocrático.....	24
1.2.3	Modelo Gerencial.....	27
1.2.4	Modelo Deliberativo.....	30
1.3	O planejamento governamental e sua inserção nos modelos de gestão pública.....	32
2	GESTÃO PÚBLICA E PLANEJAMENTO NO GOVERNO MINEIRO: O CHOQUE DE GESTÃO.....	38

2.1	O federalismo brasileiro, os governos estaduais e as políticas públicas.....	38
2.2	Reforma administrativa em Minas Gerais: o “Choque de Gestão.”.....	39
2.2.1	A Reforma.....	42
2.2.2	O “Estado para Resultados”.....	50
2.2.3	A “Gestão para Cidadania”.....	52
3	CONCLUSÃO.....	56
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	60

INTRODUÇÃO

O propósito deste trabalho é verificar como o planejamento governamental é conformado pelas diretrizes dos modelos de gestão pública. Ou seja, pretende-se analisar como os modelos de gestão pública podem referenciar o planejamento governamental e, conseqüentemente, modelar as ações e estratégias de determinado governo para atuar com vistas ao alcance de objetos e metas pré-definidos.

Atualmente, o cenário no qual o Estado está inserido é marcado pela globalização, intensa difusão de informações através das novas tecnologias e aumento da demanda por bens e serviços públicos. Nesse contexto, um dos desafios do aparato estatal é promover o desenvolvimento socioeconômico em ambientes complexos e mutáveis. Nessa seara, as diretrizes da gestão pública e o planejamento adotado pelo governo se tornam fundamentais para uma governança bem sucedida e capaz de assegurar aspectos como: controle social; elevado nível de desempenho da gestão (eficiência, eficácia e efetividade) e *accountability*.¹

Os modelos de gestão pública estão associados às diretrizes para a governança, ou seja, a estrutura do aparato estatal para execução tanto das atribuições e prerrogativas constitucionais, como das demandas e problemas originados da sociedade (GARCES; SILVEIRA, 2002).

A gestão pública está associada à governabilidade de um Estado, já que é o meio pelo qual este pode buscar conciliar e convergir o atendimento das demandas sociais e constitucionais, os recursos disponíveis e a implementação de políticas públicas alicerçadas na eficácia (alcance dos resultados), eficiência (otimização dos recursos financeiros na produção de resultados), efetividade (impacto positivo no cenário que sofreu intervenção com melhora da qualidade de vida, bem estar da população ou eliminação da problemática inicial) e *accountability*.

¹ Prestação de contas das ações governamentais e da utilização de recursos públicos segundo perspectivas de transparência e interesse público.

O conceito de planejamento está associado a uma racionalização do processo decisório e contextualização futura (PEREIRA, 2010). Ou seja, decisões são originadas a partir da análise dos ambientes interno e externo, da checagem dos conhecimentos e informações prévias e da busca pela conformidade entre objetivos almejados e ações. Tais elementos direcionam e embasam tanto tomadas de decisões como ações dos governantes na elaboração e, posterior, implementação de planos, programas e projetos. O planejamento e suas ferramentas se tornam importantes peças chaves para o governo em ambientes complexos marcados por uma multiplicidade de atores e interesses, possibilitando a minimização de incertezas a partir da definição de objetivos, metas e estratégias de ações.

O presente trabalho abordará a temática dos modelos de gestão pública e sua relação com o planejamento governamental. Mais especificamente, buscará analisar as influências que podem ter os modelos de gestão pública sobre o planejamento. A escolha dessa temática está relacionada com a relação existente entre os modelos de gestão pública e o planejamento governamental, bem como o impacto no cumprimento das atribuições e prerrogativas do Estado para com a sociedade no processo decisório e na implementação de políticas públicas. Essa relação e seu modo de conformação podem otimizar as ações do governo frente a um ambiente complexo caracterizado pelo dinamismo e constantes mudanças no campo social, econômico ou político, e facilitar o cumprimento de suas responsabilidades, atribuições e prerrogativas pertinentes à produção de resultados favoráveis a partir de gestões bem sucedidas.

Os modelos de gestão pública e o planejamento governamental estão imbricados dentro de um governo cuja relação, bem como o modo como ocorre, pode explicar os desenhos das ações governamentais. Dessa forma, as diretrizes da gestão pública, entendido a partir da ideia de modelos de gestão, informam como o planejamento governamental ocorrerá, pois o modo como ocorre o planejamento governamental está associado diretamente a uma implementação bem sucedida de políticas públicas que devem ser caracterizadas pela efetividade das ações, pelo alcance de resultados esperados, pela satisfação da sociedade para com o governo, entre outros aspectos.

O trabalho será alicerçado na revisão bibliográfica de autores que trataram de modelos de gestão pública e de planejamento governamental no contexto brasileiro. Será também analisado o material (leis, documentos, artigos e livros) produzido sobre o “Choque de Gestão”, implantado nos Governos Mineiros de Aécio Neves (2003-2010) e Anastasia (2011-2014). Essa abordagem será realizada no intuito de fornecer breve contextualização prática da relação entre modelos de gestão pública e planejamento governamental. Ressalta-se que a escolha do exemplo mineiro quanto ao denominado “Choque de Gestão”, experiência que ganhou projeção no Brasil e que enfatizou o modelo gerencial e um planejamento governamental voltado para o saneamento das contas públicas e da melhoria de resultados dos bens e serviços produzidos pelo Estado.

O trabalho está organizado em três partes que seguem essa introdução. O primeiro capítulo apresentará o planejamento com suas características e contextualização na história brasileira, irá expor as características e premissas dos modelos de gestão pública, além das possíveis correlações existentes entre modelos de gestão pública e planejamento governamental. O capítulo seguinte apresentará um estudo do “Choque de Gestão” e suas três fases, a partir das características de seu planejamento governamental modeladas pelas diretrizes que compõem a gestão desse governo. Por fim, o último capítulo discutirá as considerações da relação entre o modelo de gestão e o planejamento governamental baseados na literatura e no estudo do caso mineiro.

Uma consideração importante a ser tecida sobre a discussão apresentada nesse trabalho, é que os modelos de gestão pública dificilmente são apresentados na forma pura, conforme seus preceitos. Assim, características de dois ou mais modelos podem coexistir dentro do aparelho estatal e referenciar o planejamento governamental com diferentes diretrizes. A realidade brasileira mescla o tradicional e o moderno, e é marcada por significativas heterogeneidades em seu contexto. Um exemplo disso é o caso estudado, no qual o planejamento governamental conforma, predominantemente, diretrizes dos modelos de gestão burocrático e gerencial a partir da junção de aspectos como a centralização decisória e a orientação para resultados. Esses aspectos são ambíguos quando remetidos às tipificações ideais dos modelos de gestão, porém sua coexistência no planejamento governamental

mineiro se deve a uma gestão que comporta distintas diretrizes e ideologias em sua estrutura e formação histórica.

Vale salientar que fatores diversos do foco de estudo desse trabalho podem interferir, moldar e estruturar o planejamento governamental na gestão pública. Dentre eles estão: relação dos atores envolvidos na estrutura estatal e no processo decisório; interesses predominantes em determinado governo; regime de governo com sua respectiva estrutura e legislação e as relações entre as esferas de poder e os níveis de governo.

1 - MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA E PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

O presente capítulo irá realizar uma abordagem teórica dos modelos de gestão pública e planejamento governamental. A discussão do planejamento ocorrerá por meio da conceituação, apresentação de suas principais características e realização de uma contextualização com a realidade brasileira. Os modelos de gestão pública serão pontuados a partir de características singulares que informam os quatro tipos ideais: patrimonial, burocrático, gerencial e deliberativo. Por fim, a análise será tecida sobre a relação entre modelos de gestão pública e planejamento governamental.

1.1 - Planejamento governamental

1.1.1 - Conceito de planejamento

O planejamento é um processo composto por um conjunto de princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas que pode ser empregado por um ator, agente ou força social a partir da demanda de determinado objetivo e pela busca de uma mudança situacional futura (TONI, 2009). Esse processo abrange a análise situacional do ambiente, a definição de objetivos e metas organizacionais sob uma ótica futura e a determinação de planos integrados e coordenados com as metas pré-estabelecidas e os resultados almejados.

A ideia de planejamento está associada a aspectos como: lógica, racionalidade, expectativa acerca de cenário futuro, mensuração de riscos e incertezas, sistematização de informações, procedimentos sequenciais, entre outros. Entre alguns benefícios do planejamento, estão:

- a) Direção e clareza das ações: o planejamento se refere aos meios como fazer e fins; o que fazer, ou seja, direciona e explicita ações;

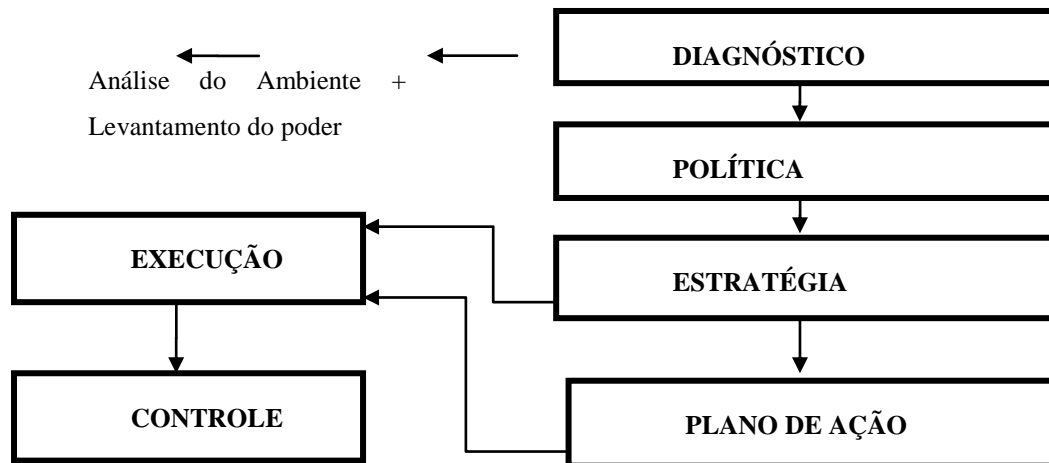
- b) Minimização de impactos relacionados às mudanças, ao desperdício e à redundância;
- c) Facilidade de controle e estabilidade pela organização através de padrões pré-estabelecidos;
- d) Melhoria do desempenho organizacional através da implementação adequada dos planos;
- e) Otimização das decisões para alcance dos resultados esperados a partir da redução de riscos e racionalização do processo;
- f) Conformidade entre objetivos, ações e resultados: o planejamento é um processo iterativo com desdobramento em etapas distintas, interligadas e integradas para com objetivos e metas iniciais à decisão política ou projetos iniciais.

A Figura 1 mostra as etapas do planejamento de acordo com Pereira (2010, p.113-114). A definição de cada etapa segue abaixo:

- a) Diagnóstico: Etapa na qual há a busca de informações relacionadas com problemática ou demanda em questão;
- b) Política: Etapa onde se definem objetivos e metas;
- c) Estratégia: Etapa na qual as alternativas são determinadas para se alcançar os objetivos;
- d) Planos de Ação: Etapa na qual se estabelece um conjunto de atividades operacionais que estão correlacionadas com os objetivos e as estratégias;

- e) Execução: Etapa que visa à implementação das atividades propostas nos planos de ação;
- f) Controle: Etapa na qual ocorre o acompanhamento da execução a fim de avaliar se os resultados estão em conformidade com os objetivos inicialmente estipulados.

Figura 1 - Etapas do Planejamento



Fonte: PEREIRA,2010, p.114. (Adaptado)

Além da classificação do planejamento em etapas, este pode ser diferenciado segundo alguns aspectos, a saber: enfoque, alcance e temporalidade. O enfoque está relacionado com a informalidade (discussão e tomada de decisões sem quaisquer registros ou ordenação sistemática) ou formalidade do planejamento (organização sistemática das decisões e ações que são registradas, documentadas e pode obedecer um cronograma). O alcance está relacionado com a área de abrangência, que pode ocorrer em nível setorial (apenas um setor) ou global (abarcar toda a organização). E a temporalidade envolve os distintos espaços de tempo: curto, médio (também denominados operacionais) e longo prazo (estratégico).

Conforme pontuado no parágrafo anterior, o aspecto da temporalidade permite a classificação do planejamento em estratégico e operacional. O planejamento estratégico é um plano de longo prazo (cinco anos ou mais), periodicamente revisado e que envolve a elaboração de uma estratégia organizacional a partir da visão sistêmica (global) e da análise situacional do ambiente. Essa análise situacional levanta tanto ameaças e oportunidades (cenário externo), como potencialidades e fragilidades da organização (cenário interno). Dessa forma, objetivos e estratégias são definidos; planos estratégicos são elaborados e executados; e acompanhamento/avaliação das ações e resultados é efetuado (MAXIMILIANO, 2012).

Em contrapartida, o planejamento operacional ocorre segundo uma perspectiva e contextualização mais singular e estreita com foco na especificação e detalhamento do modo como os objetivos globais serão alcançados (ROBBINS, 2000). Os planos operacionais devem estar em conformidade com estratégias explícitas e implícitas de uma organização.

O processo de planejamento pode resultar em planos, programas e projetos. Os planos resultam da decisão política e são definidos como o conjunto de programas que perseguem objetivos comuns, determinam os objetivos gerais e específicos e estruturam o formato da alocação de recursos. Os programas são o conjunto de projetos que buscam os mesmos objetivos e estão correlacionados com determinada problemática sinalizada nas decisões políticas e na gestão governamental. Neles, são estabelecidas prioridades de intervenção e recursos a serem disponibilizados para tal fim.

Os projetos são unidades menores que se desmembram dos programas e caracterizam por um conjunto de atividades coordenadas no intuito de alcançar os objetivos específicos a partir do orçamento e do intervalo de tempo definidos. O resultado dos projetos será determinado produto, bem ou serviço originado de uma sistemática que identifica objetivos gerais, objetivos específicos, metas, ações, indicadores mensuradores do processo ou atividade, e mecanismos para acompanhamento/monitoramento e avaliação. (COHEN; FRANCO, 2002). Vale destacar que o benefício dos projetos é a visualização do conjunto e da integração

de atividades que compartilharão orçamento e relação para com os objetivos inicialmente propostos (MAXIMILIANO, 2012). De acordo com Robbins (2000),

As principais etapas de um projeto são: definição de objetivos; identificação das atividades e recursos; identificação das relações/ordem das atividades; avaliação do tempo necessário para as atividades; fixação do prazo de conclusão do projeto; comparação dos objetivos programados; e estabelecimento dos recursos demandados para a realização do projeto.

Em suma, o planejamento busca gerenciar processos e otimizar resultados. E para isso, organizações privadas e públicas utilizam técnicas, metodologias e estratégias diversas.

1.1.2 - O planejamento no ciclo das políticas públicas: PDCA

As políticas públicas podem ser compreendidas dentro do planejamento governamental através do ciclo PDCA: Plan (Planejar), Do (Executar), Check (Verificar) and Act (Agir). O PDCA é uma forma de conceber as etapas de uma política pública e possibilitar o melhoramento contínuo na produção de bens e serviços a partir da ideia de um processo cíclico e retroalimentável. Ou seja, uma sequência de atividades é percorrida ciclicamente para a melhoria continua das mesmas (SLACK et al., 2002, p.605). Essa perspectiva surgiu inicialmente para a gestão da esfera privada e migrou para a esfera pública, segundo a perspectiva gerencial, na busca por uma visão integrada do ciclo de políticas públicas e de enfoque no gerenciamento de planos governamentais através do monitoramento e avaliação.

Soares (2014) afirma que o início desse ciclo ocorre com o planejamento. O PDCA é formado por quatro etapas distintas e integradas, a saber:

a) Planejar (*PLAN*);

O planejamento inicia-se com a visão do presente para a construção de um futuro desejado. O contexto de análise do presente ocorre segundo as características do ambiente, a problemática existente, a demanda social e as ações existentes no momento. Após a análise inicial, objetivos e metas são estabelecidos, bem como ações e estratégias são elaboradas. O levantamento de informações do cenário favorece o direcionamento e revisão das ações e estratégias que impactarão de forma direta e positiva nos resultados das políticas públicas, uma vez que há a promoção de aspectos como controle, coordenação, integração, transparência, eficiência, eficácia e efetividade.

b) Executar / Implementar (*DO*);

Esta etapa está correlacionada com a execução das ações e estratégias propostas na etapa anterior. É importante que todos os envolvidos na implementação participem da etapa do planejamento a fim de se compartilhar as informações, os objetivos e as metas que originaram ações e atividades a serem executadas. Alguns pontos relevantes nessa etapa são: disponibilização dos recursos necessários para execução das atividades, estabelecimento das responsabilidades para cada ator envolvido e conformidade entre a capacidade técnica e a atividade que será realizada.

c) Verificar (*CHECK*);

A verificação consiste no monitoramento e/ou avaliação da execução para verificar sua congruência com os objetivos iniciais e os resultados esperados no planejamento. Com a verificação, é possível reformular e realizar ajustes necessários para que a execução transcorra adequadamente e os resultados sejam alcançados. Monitoramento e avaliação possuem definições distintas, mas ambos possuem a finalidade de checagem do processo ou de resultados da política pública. Monitoramento está associado com a eficiência operacional na qual há um

acompanhamento contínuo das atividades durante a implementação, tendo em vista uma avaliação dos efeitos até então produzidos e sua conformidade com prazos, recursos, entre outros. A avaliação pode ocorrer antes, durante ou após a implementação da política pública e está voltada para estabelecer parâmetros ou medir os resultados e os impactos produzidos das atividades frente aos objetivos iniciais e resultados esperados (COHEN; FRANCO, 2002).

d) Agir (*ACT*).

Esta etapa corresponde às novas proposições e ajustes a serem realizados para alcançar os resultados inicialmente previstos na formulação do plano. Os ajustes e proposições podem ser, por exemplo: introdução de novos atores, revisão do cronograma e orçamento, determinação de novas atividades que irão complementar as existentes e outras estratégias voltadas para o sucesso do plano.

Ações governamentais, estratégias políticas e políticas públicas são originadas do planejamento estatal conformado a partir das referências ideológicas presentes no modelo de gestão adotado por determinado governo. A fim de alicerçar a posterior análise da relação entre modelos de gestão pública e planejamento governamental, segue uma breve contextualização histórica do cenário brasileiro.

1.1.3 - Especificidades do planejamento no contexto histórico da gestão pública brasileira

O planejamento no cenário brasileiro apresentou singularidades conforme o contexto político, econômico e o modelo de gestão predominante em cada período da história brasileira.

O Brasil, após sua independência e até meados dos anos 30, apresentava um cenário político-econômico caracterizado por uma economia agroexportadora e pelo predomínio político das oligarquias agrárias. Nesse contexto, o modelo de gestão patrimonialista prevalecia, as ações visavam ao atendimento dos interesses de pequenos grupos agrários e o planejamento governamental se apresentava precário com as decisões estabelecidas, geralmente, em um intervalo de tempo curto e com pouco controle sobre os impactos e resultados das ações governamentais.

O cenário brasileiro, na década de 30, foi marcado pelo início do desenvolvimento da atividade industrial e por questionamentos inerentes à esfera pública. O Estado deveria ser o promotor do crescimento econômico, de forma a inseri-lo competitivamente no mercado mundial, e provedor de ações e políticas públicas voltadas ao atendimento das demandas sociais, segundo a premissa do interesse público. Nessa seara, as diretrizes do modelo burocrático ganharam ênfase e conformaram a gestão pública brasileira até os anos 80. O governo direcionou as decisões voltadas para a estruturação do desenvolvimento industrial nacional a partir de um planejamento governamental mais elaborado, conciso e congruente; visto as expectativas iniciais, os resultados almejados e os anseios sociais.

A inserção das ideias burocráticas propiciou um planejamento governamental centralizado. Dessa forma, o planejamento estatal abarcou aspectos como estabelecimento de metas, definição de áreas estratégicas para investimento e intervenções do Estado e fixação de ações futuras, segundo uma análise de resultados e impactos. As ações eram voltadas para atender a organização do aparato administrativo estatal, o desenvolvimento industrial e as demandas sociais. Segundo ALMEIDA (2006); COSTA (2008) e MILAN e TIOSSI (2012), alguns exemplos de ações e planos governamentais nesse período, em que predominou a gestão burocrática, foram:

- a) Criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP (1936);

Criado no Governo Vargas, esse órgão era responsável pela elaboração de estratégias de organização da administração pública. Dentre algumas de suas ações, destacavam-se: estabelecimento do plano de carreiras dos servidores públicos, determinação de concursos públicos como forma de entrada no aparato administrativo estatal, organização e aperfeiçoamento do quadro funcional, administração orçamentária, padronização de compras e racionalização geral de métodos.

b) Plano Salte (1949);

Planejamento elaborado no Governo de Eurico Gaspar Dutra. Era um plano de médio prazo, quatro anos, voltado para coordenação orçamentária sob o formato de um programa plurianual de investimentos e obras com estabelecimento das áreas estratégicas (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia). Consistia numa tentativa de coordenar os gastos públicos através da racionalização do processo orçamentário.

c) Plano de Metas (1956);

Plano implementado no Governo Juscelino Kubitscheck, cujo lema era a realização de “50 anos em cinco” e sua meta principal estava associada com a construção da nova capital do país, Brasília. Esse plano contemplava áreas distintas, interdependentes e com vínculo ao conceito de ambientes interno e externo. Havia um total de 36 objetivos, com ênfase para quatro setores considerados estratégicos: energia, transporte, indústria pesada e alimentação. Além disso, defendia a industrialização acelerada segundo a mescla entre capitais nacionais e estrangeiros, com ênfase na indústria de bens duráveis priorizando a indústria automobilística e o transporte rodoviário.

d) Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965);

Plano elaborado no Governo João Goulart, no final de 1962. Seu propósito era conter a crise inflacionária e a queda do crescimento que caracterizavam o contexto da época. Pretendia, no curto prazo, combater a aceleração inflacionária, a rápida deterioração das contas externas e retomar o desenvolvimento.

e) Decreto Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967;

Dispositivo legal, implementado no período da Ditadura Militar, voltado para a consolidação do modelo de administração para o desenvolvimento no Brasil. Esse dispositivo visava à expansão da intervenção do Estado nos âmbitos econômico e social. Houve a alteração do regime do quadro de servidores públicos de estatutário para celetista e a criação de instituições da administração descentralizada a fim de facilitar as ideias intervencionistas tencionadas pelo governo. Vale ressaltar que a descentralização procurava tanto agilizar e flexibilizar a atuação das entidades da administração pública indireta (fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias), como otimizar o atendimento às demandas do Estado e da sociedade através da facilidade de recursos, recrutamento, seleção e remuneração. Bresser (1996, p.244) destaca essas mudanças como “um primeiro momento da administração gerencial no Brasil”.

f) Programa Nacional de Desburocratização.

Este programa foi instituído pelo decreto nº 83.740 de 18 de julho de 1979 e revogado pelo decreto 5.378 de 2004. A criação desse programa estava voltada à otimização das normas e regulamentos dos órgãos públicos para propiciar uma melhoria na eficiência do serviço público prestado à sociedade. Segundo Alvarenga (2005, p.6), os principais objetivos eram reduzir a interferência do governo na

atividade do cidadão e do empresário e fortalecer o sistema de livre empresa. Dessa forma, as ações abarcavam descentralização de decisões, simplificação do trabalho administrativo e eliminação de formalidades. Em suma, propunha eliminar os excessos e exigências das formalidades e regras aos cidadãos.

O final da década de 80 foi marcado pelo fim da Ditadura Militar, a redemocratização do país e a promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988. A Constituição estabeleceu mecanismos de gestão deliberativa com inclusão da participação da sociedade civil nos comitês e nas comissões instauradas em algumas áreas sociais como, por exemplo, educação e saúde. Essa incorporação se originou das reivindicações dos movimentos sociais e entidades não governamentais para a inclusão dos cidadãos na agenda decisória do governo e na atuação desses como agentes fiscalizadores das políticas públicas que devem ter resultados transparentes, eficientes e efetivos.

O início da década de noventa foi marcado pela crise econômica e por críticas da sociedade à ineficiência e debilidade do Estado em lidar com essa crise e com o atendimento das demandas sociais. Com isso, o Estado se deparou com as seguintes necessidades: rearticular o aparelho administrativo; implementar planos e programas a fim de estabilizar a estrutura socioeconômica; fomentar investimentos para retomada do desenvolvimento econômico; reinserir-se de forma competitiva no cenário mundial; promover transparência e controle social das ações governamentais; atender demandas sociais e atribuições constitucionais com eficácia e efetividade; entre outras.

Diante das circunstâncias acima expostas, premissas da perspectiva gerencial inseriram-se no âmbito da gestão pública brasileira, inicialmente no âmbito federal com o Governo Fernando Henrique Cardoso e, posteriormente, nas esferas municipais e estaduais. O planejamento governamental passou a abarcar aspectos gerenciais como integração e coordenação das atividades em todas as etapas do processo; acompanhamento e avaliação dos resultados em função de objetivos iniciais propostos; inserção de mecanismos que propiciem incentivos à eficiência da máquina administrativa pública; planos e programas em âmbito temporal maior,

visando resultados e cenários futuros estáveis, e descentralização de algumas atividades estatais relacionadas à prestação de serviços à sociedade, a fim de promover melhoria na qualidade dessas.

Em um contexto mais recente, a partir dos anos 2003 com o governo Lula, diretrizes da perspectiva deliberativa ganharam maior destaque no cenário da gestão pública brasileira. Nesse contexto, o aparelho estatal com seu planejamento governamental incorporou a participação social no processo decisório e nas etapas que envolvem o ciclo de políticas públicas. Essa participação ocorre através do fortalecimento e consolidação da atuação dos conselhos, das conferências, comissões e comitês voltados para as decisões e a fiscalização das ações e políticas públicas.

Nesse breve retrospecto, observa-se que a forma como o planejamento governamental se inseriu na gestão pública brasileira responde às diretrizes de gestão pública predominantes em determinado governo ou período e às características presentes no ambiente. A República Velha foi um período marcado pelas premissas patrimonialistas e pelo predomínio de oligarquias agrárias no processo decisório. Isso remeteu a uma ausência ou deficiência de planejamento nas decisões governamentais. No período compreendido entre o Governo Vargas e a Ditadura Militar, premissas burocráticas prevaleceram na gestão pública brasileira a partir das concepções de esfera pública, fomento à industrialização e ao desenvolvimento econômico. Dessa forma, o planejamento passou a ser direcionado, rígido, técnico e centralizado. A redemocratização trouxe perspectivas deliberativas com a inclusão da sociedade civil no processo decisório das políticas públicas e os anos 90 foram marcados pela busca da otimização de resultados tanto para o cumprimento das prerrogativas constitucionais e sociais, como no enfrentamento da crise. Nesse último cenário levou um planejamento informado por diretrizes gerenciais que se caracterizava pelos aspectos da flexibilidade, inovação, descentralização e orientação por resultados.

1.2 - Modelos de gestão pública: conceitos e características

Para que o Estado cumpra suas atribuições e atenda as demandas da sociedade, ele necessita de um aparato ou estrutura na qual processa decisões e executa ações. E é na relação entre Estado (organização político-territorial), Governo (estrutura na qual são realizadas as decisões e ações) e Aparelho Administrativo (estrutura relacionada com a definição, planejamento e execução das políticas públicas) que o modelo de gestão se insere e exerce papel fundamental.

Levando-se em conta contextos, características e particularidades, a literatura identifica quatro tipos ideais² principais e distintos de modelos de gestão: o patrimonialista, o burocrático, o gerencial e o deliberativo.

1.2.1 - Modelo Patrimonialista

O modelo patrimonialista é caracterizado, principalmente, pela ausência de ações voltadas à coletividade e ao interesse público. De acordo com Milan e Tiozzi (2012); Oliveira (2012), as principais características desse modelo são: ausência de separação entre esferas privada e pública; decisões tomadas a partir dos interesses dos governantes; ausência de participação popular no processo decisório; personalismo e paternalismo.

O patrimonialismo preconiza os interesses particulares e individuais às margens de uma máquina pública nacional. Não é possível citar, atualmente, um exemplo específico e puro deste tipo ideal a partir de um grupo de nações, regime ou sistema governamental. No mundo atual, o mais recorrente é a presença de resquícios patrimonialistas em regimes republicanos coexistindo com outros modelos de gestão pública.

² Os tipos ideais são modelos puros com delimitação teórica, a partir de características singulares.

No contexto brasileiro atual, o modelo patrimonialista permanece em menor intensidade. A predominância desse modelo no país ocorreu nos períodos da Monarquia (1882 a 1889) e República Velha (1889 a 1930), que eram caracterizados pelo predomínio de interesses individuais ou de pequenos grupos nos processos decisórios e nas ações governamentais. Nesse período, o planejamento não envolvia a presença de profissionais qualificados ou técnicas apuradas e as políticas públicas não possuíam como base a análise situacional do ambiente e uma visão de futuro. Em suma, prevaleciam interesses pontuais e o atendimento às demandas particulares com ações que, na maioria das vezes, eram de curto prazo e com forte impacto no cenário (normalmente positivos para os interessados e negativos para o conjunto social).

A decadência desse modelo no cenário brasileiro ocorreu a partir dos anos 20 do último século, com o processo de modernização do país, tendo destaque o Governo de Vargas a partir de 1930. O novo cenário econômico, político e social exigia que o Estado instalasse uma estrutura pública mais eficiente para o desenvolvimento nacional e o atendimento das demandas crescentes das classes mais populares, que cada vez mais se inseriam na dinâmica política do país.

1.2.2 - Modelo Burocrático

O modelo burocrático surgiu nos séculos XIX e XX no intuito de coibir via controle político: a corrupção, a incompetência e o desperdício de recursos públicos predominantes no modelo patrimonialista (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). E a solução encontrada foi segregar assuntos públicos e privados a fim de se buscar eficiência e racionalidade na gestão estatal quanto ao atendimento às demandas da sociedade. Dessa forma, o modelo patrimonialista foi colocado em xeque pelo modelo burocrático que se estabeleceu tendo como principais premissas o controle, a impessoalidade, a rigidez processual e a tecnocracia. Segundo Behn (1998, p.8), três pensadores expõem as bases iniciais desse modelo:

- a. Woodrow Wilson: separação entre administração e política. Os responsáveis políticos tomam as decisões e os “administradores” implementam a política com eficiência.
- b. Frederick Winslow Taylor: há sempre uma metodologia ou forma de implementação mais ágil e eficaz dentro das diversas opções existentes.
- c. Max Weber: a burocracia seria o grupo ideal para implementar as políticas advindas dos decisores dentro da estrutura organizacional estatal de forma a garantir impessoalidade e equidade; e atender às características de um cenário complexo no qual atua o Estado e as políticas públicas.

Benh (1998); Carneiro e Menicucci (2011) e Oliveira (2012) apontam as principais características do modelo burocrático:

- a) **Perspectiva centralizada:** Decisões ficavam a cargo dos políticos e governantes e a implementação ou execução de políticas públicas, segregadas do processo decisório, são atribuições dadas ao corpo burocrático. Isso propiciava distanciamento e/ou ausência de participação de todos os envolvidos na formulação das ações governamentais e políticas públicas;
- b) **Apolitismo:** Separação entre política e gestão pública. Ou seja, presença de uma relação impessoal entre políticos/decisores e burocratas;
- c) **Estrutura hierárquica vertical:** Divisão funcional hierárquica de atividades conforme cargo ou função a ser exercida na organização;
- d) **Rigidez:** Inflexibilidade na estrutura tanto no aspecto funcional como na execução das rotinas;
- e) **Impessoalidade:** Ausência de uma lealdade à figura do chefe, gestor ou político; e equidade dos membros da administração pública na aplicação de normas e regras da organização;
- f) **Formalismo:** Presença e primazia de normas, leis, regimentos e regulamentos dentro da estrutura governamental;

- g) **Primazia do interesse público:** a execução das atividades e decisões deve ser voltada para atender a sociedade ou coletividade;
- h) **Racionalidade do processo:** Presença de organização e de planejamento;
- i) **Meritocracia:** Organização do Estado baseada no mérito, na entrada e na evolução funcional;
- j) **Profissionalização:** Divisão dos processos e composição destes por funcionários que possuem conhecimentos específicos inerentes à área de atuação. Além do conhecimento relacionado à formação e experiência profissional, a remuneração passou a ser estabelecida através de planos de carreiras, segundo categorias profissionais.

No cenário brasileiro, a implantação do modelo burocrático ocorreu a partir dos anos 30, tendo destaque a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, em 1936. O DASP definia normas e regras da admissão e recrutamento de pessoal para o serviço público baseado no sistema de mérito e na realização de concursos públicos competitivos e obrigatórios (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). Vale destacar que, de acordo com Pereira (1996, p.249), a criação desse órgão significou a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da gestão burocrática no país.

O Estado Novo (1937 a 1945) e a Ditadura Militar (1964 a 1985) são considerados exemplos representativos do modelo de gestão burocrática na história brasileira, em moldes tecnocratas. De acordo com as conclusões de Rezende (2010, p.14),

Nesses períodos, ações e estratégias eram definidas a partir de uma estrutura governamental composta por uma tecnoburocracia e por processos de planejamento. Um exemplo de planejamento governamental desse tipo de gestão é o Sistema Federal de Planejamento que foi criado em 1972 para formalizar e direcionar todas as fases do planejamento na administração pública direta e indireta.

Com o passar do tempo, o modelo burocrático passou a ser questionado quanto à sua rigidez e apolitismo. A rigidez foi questionada por propiciar uma ausência de coordenação dos processos de forma a possibilitar integração entre todas as etapas, visando eficiência quanto à congruência entre execução das atividades planejadas e resultados almejados em sua elaboração inicial. O apolitismo foi colocado em xeque pela observação do vínculo existente entre política e burocracia. Isso negava o pressuposto da imparcialidade e separação total entre políticos e burocratas, uma das principais características da ideologia burocrática.

A relação entre política (tomada de decisões e elaboração de políticas públicas) e burocracia (execução e implementação das ações) se torna importante quando associada à ideia de que todos os envolvidos no processo devem interagir para alcançar os resultados esperados ou otimizá-los. É importante ressaltar que o distanciamento entre decisores e executores pode tanto implicar em deficiência de informações importantes no processo de gestão, como impactar diretamente nas políticas públicas no tocante ao seu sucesso e sua efetividade.

Tais questionamentos levaram à defesa da debilidade do Estado burocrático para atender as demandas sociais crescentes do século XX.

1.2.3 - Modelo Gerencial

O modelo gerencial surgiu como uma das respostas aos questionamentos feitos ao modelo burocrático, destacando a crítica de que esse modelo era muito formalista e pouco comprometido com os resultados, que deveriam ser alcançados pelo Estado ao conduzir e implementar políticas para atender as demandas sociais.

Pereira (2006, p.25) afirma que: “a estratégia gerencialista no aparato público veio como uma tentativa de lidar tanto com crises econômicas e fiscais dos governos, como para tornar a administração pública mais eficiente no cumprimento de suas responsabilidades e na prestação dos serviços à sociedade”.

Segundo Abrucio (2006) e Pereira (2006), as principais características desse modelo são:

- a) Predominância de valores como eficiência, eficácia e competitividade;
- b) Orientação para resultados, com foco no cidadão. O cidadão, na perspectiva gerencial, é compreendido como um consumidor de produtos, bens e serviços públicos que devem ser prestados com qualidade e excelência;
- c) Flexibilidade e autonomia dos gestores públicos, no intuito de incentivar a inovação e a criatividade para que metas e resultados sejam alcançados;
- d) Introdução de ganhos de produtividade e novos critérios de promoção para a burocracia pública;
- e) Descentralização de órgãos com delegação de autoridade e responsabilidade ao gestor público. Essa descentralização se baseia na concepção de que uma maior proximidade com o cidadão beneficiário de determinada política pública propicia serviços prestados com mais eficiência e qualidade. Dessa forma, o Estado passaria a exercer um papel de promotor e regulador das atividades e serviços prestados à sociedade a partir das premissas da descentralização e da delegação de algumas das suas atribuições;
- f) Presença de uma confiança limitada: o controle é realizado pelo acompanhamento dos resultados e pelo contrato de gestão e não pelo simples cumprimento de leis e tarefas;
- g) Estabelecimento do planejamento estratégico com políticas de médio e longo prazo;
- h) Presença de setores estratégicos dentro da estrutura organizacional estatal:

- Núcleo Estratégico: definição de leis e políticas públicas;

- Atividades Exclusivas: área na qual se pretende garantir cumprimento e viabilizar recursos quanto às leis e políticas públicas originadas no núcleo estratégico;
- Serviços Não Exclusivos: serviços atribuídos ao Estado, mas que podem ser realizados tanto pelo setor privado como pelo público não estatal;
- Produção de Bens e Serviços pelo Mercado: atribuições do Estado executadas através das empresas de economia mista.

No cenário brasileiro, as diretrizes desse modelo foram incorporadas, em âmbito federal, no governo de Fernando Henrique Cardoso. O objetivo principal era alcançar a estabilidade monetária, uma vez que o cenário era caracterizado pelo fracasso do Plano Cruzado, pela presença de uma hiperinflação desde o Governo Sarney (1990) e pela necessidade da realização de reformas no aparelho estatal, tendo em vista o ajuste fiscal nas esferas municipal, estadual e federal.

O marco da incorporação das premissas gerencialistas no Governo Federal Fernando Henrique Cardoso ocorreu em 1995, com as criações do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). O MARE agregava as funções da antiga Secretaria da Administração Federal (SAF), com a atribuição de coordenar o processo de reforma do aparelho do Estado através do estabelecimento da Câmara da Reforma do Estado (instância interministerial deliberativa sobre planos e projetos de implementação da reforma) e do Conselho da Reforma do Estado composto pela sociedade civil. O PDRAE era um plano estratégico que buscava combater os problemas da administração pública brasileira, obtendo ganhos de eficiência e qualidade dos serviços prestados à sociedade. Resumidamente, os principais princípios desse plano foram:

- a) Focalização da ação do Estado nas necessidades do cidadão e no exercício de sua cidadania;

- b) Reorientação dos mecanismos de controle para resultados, ou seja, com vistas ao alcance dos objetivos;
- c) Flexibilidade administrativa, a partir do estabelecimento de uma autonomia ou delegação na prestação de determinados bens e serviços anteriormente executados exclusivamente pelo aparato estatal. Dessa forma, procura-se otimizar o alcance de resultados, delimitar as áreas de atuação do Estado e fortalecer o papel estatal como formulador e regulador de políticas públicas;
- d) Controle social através de criação de mecanismos para prestação social de contas e avaliação de desempenho frente aos cidadãos;
- e) Valorização do servidor através da implantação de um cenário caracterizado pelo incentivo à capacidade empreendedora, à criatividade, à ética e ao espírito público.

Visando esses princípios, Rezende (2010, p.25) constata que:

A preeminência do modelo de gestão gerencial no cenário brasileiro ocorreu, inicialmente, em nível federal a partir das propostas de reformas administrativas, econômicas e previdenciárias voltadas para o desenvolvimento de ações e funções do Estado caracterizado tanto pela participação da sociedade como pela cooperação e compartilhamento dos três entes federados - Federal, Estadual e Municipal -.

Posteriormente, houve uma expansão dessa ideologia gerencial para os âmbitos estaduais e municipais, destacando-se o caso mineiro referente ao Choque de Gestão, que será abordado no próximo capítulo.

1.2.4 - Modelo Deliberativo

O modelo deliberativo ou participativo tem sua origem na segunda metade do século XX. Nesse período, organizações não governamentais e movimentos

sociais procuravam fortalecer o seu engajamento no contexto decisório e sociopolítico a partir de reivindicações voltadas para o atendimento das demandas sociais e coletivas nas mais diversas áreas sociais como: saúde, direitos humanos e habitação. A participação da sociedade na gestão pública envolve a atuação dos cidadãos tanto na definição e deliberação da agenda política, como no controle das ações do Estado acerca da formulação e implementação de políticas públicas. Carneiro e Menicucci (2010) salientam que

A descentralização do processo decisório e da ação pública para além das fronteiras formais e institucionais do Estado advém da mudança e alteração do conceito de governança quanto à redefinição dos papéis, à atuação dos atores, e ao estreitamento das relações entre Estado e sociedade ou entre esfera pública e sociedade civil.

A principal premissa e característica desse modelo de gestão é a participação popular na gestão governamental por meio da criação de espaços públicos de negociação, deliberação e controle. Nesse modelo, há uma maior ênfase no conceito de esfera pública não estatal, buscando uma atuação conjunta e responsabilidade compartilhada entre Estado e sociedade na gestão pública. A ideia é que a formulação e a implementação de políticas públicas sejam estabelecidas a partir de uma parceria entre Estado e sociedade, de forma a propiciar aspectos ligados à efetividade, transparência e *accountability* (PAULA, 2005).

Vale destacar que as características desse modelo são pujantes em um contexto mais recente da história relacionada à gestão pública, na qual houve redefinição e importância tanto do conceito de governança, esfera pública e espaços públicos deliberativos, como das atribuições dos atores envolvidos. E o aparato público administrativo estatal necessitou de se reconfigurar para articular a entrada e participação dos novos atores em todas as etapas do processo de uma política pública. Estas etapas podem ser caracterizadas como: definição da agenda (análise dos problemas), tomada de decisão (identificação das alternativas), implementação (incluindo monitoramento) e avaliação (resultados efetivos). Há uma retroalimentação desse processo e das influências políticas sobre ele.

No cenário brasileiro, as características do modelo deliberativo estão presentes em contextos mais recentes, no período pós-redemocratização do país. A

promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988 impulsionou a participação da sociedade civil na esfera pública através de instauração de comissões, comitês, conselhos e conferências em áreas como saúde e educação. Paralelamente, o fortalecimento da representatividade e atuação dos movimentos sociais e organizações não governamentais no contexto sociopolítico promoveram o aumento da participação social na exposição de demandas e fiscalização de recursos públicos e resultados ligados à implementação de políticas públicas.

1.3 - O planejamento governamental e sua inserção nos modelos de gestão pública

As sessões anteriores discorreram sobre os modelos de gestão e o planejamento governamental com uma breve contextualização histórica do planejamento no Brasil. Os modelos de gestão fornecem as diretrizes e premissas que irão formatar as políticas públicas e o planejamento é a ferramenta principal a ser utilizada pelo gestor no processo decisório e na formulação das políticas públicas.

Os modelos de gestão pública são tipos ideais com características e premissas específicas que irão informar o planejamento governamental dentro da gestão pública, racionalizando ações e decisões. A incorporação de cada perspectiva ou ideologia na gestão pública dependerá tanto do ambiente no qual o Estado está inserido e onde necessita cumprir suas prerrogativas e demandas sociais, como da modelagem das relações entre Estado e sociedade civil.

O planejamento é influenciado pelas diretrizes ou modelos de gestão existentes em determinado governo e essa relação é importante para a compreensão do formato e impacto das ações governamentais e políticas públicas implementadas. Tal entendimento se tornou mais relevante com a complexidade do cenário e das relações sociais existentes no mundo contemporâneo. Matus (1991) e Maximiliano (2012) desvendam a origem dessa complexidade, afirmando que ela vem do aumento das demandas sociais, pela busca de maior controle sobre todas

as variáveis que envolvem uma decisão ou projeto (incertezas, riscos não controláveis, e deficiência de informações quanto às ações e intenções dos atores envolvidos no processo), pela presença de relações dinâmicas entre os envolvidos nos processos (decisores, burocratas e sociedade) e pelo controle social caracterizado por aspectos de transparência, *accountability* e resultados.

A gestão pública no modelo patrimonialista é marcada pela pessoalidade (interesses individualistas e particulares) nas decisões e ações somadas a uma ausência da racionalidade administrativa e decisória em favor do interesse público. Essas características conformam um planejamento ausente ou deficiente dentro da gestão governamental, pois não há uma prevalência de qualificação profissional para o exercício das atividades dentro do aparato estatal, bem como não há uma preocupação com integração e coordenação entre as ações e a produção de resultados e impactos no cenário a sofrer intervenção. O que predomina e convive na gestão patrimonialista frente aos interesses grupais ou individuais, são ações desarticuladas e improvisadas e determinadas problemáticas sociais que, na maioria das vezes, só sofrem a intervenção dos gestores caso impacte nos interesses daquele ator ou grupo alocado no poder. Vale destacar que a permanência e a intensidade dos resquícios desse modelo nas administrações públicas atuais dependem, entre outros fatores, do formato como se estrutura as relações entre os atores envolvidos na gestão governamental, da relação existente entre esfera pública e esfera privada, e da inserção e manuseio dos mecanismos de controle social como transparência, *accountability* e interesse público.

O modelo burocrático referencia um planejamento governamental com etapas desagregadas e independentes. As principais características são: rigidez, técnica excessiva, estrutura fragmentada (especialização e divisão dos processos subtendidos como independentes) e centralização decisória (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). Os elementos citados referenciam um planejamento predominantemente tecnocrata, *top down* (decisões e formulação de políticas públicas são tomadas pelo decisores que apenas repassam a execução para os demais atores) e caracterizado pelo distanciamento entre decisores (responsáveis pelas decisões e formulações das políticas públicas) e executores (responsáveis pela execução), que possuem atribuições consideradas distintas e independentes.

O modelo gerencial surgiu no cenário da gestão pública quando o modelo burocrático passou a ser criticado e questionado como um modelo incapaz de atender às demandas sociais e alicerçar o cumprimento das prerrogativas e atribuições constitucionais pelo Estado. Algumas críticas gerencialistas ao modelo burocrático seguem:

- a) O excesso da técnica e rigidez pode limitar a otimização do planejamento em suas ações e políticas públicas. Aspectos como integração, flexibilidade e inovação são essenciais para ajustar ou adequar ações ao longo de um processo e, conseqüentemente, obter eficiência e eficácia dos resultados. Dessa forma, o excesso de rigidez e técnica pode dificultar ou impactar negativamente na produção de bens e serviços que podem ter seus resultados comprometidos;
- b) A fragmentação da estrutura pode dificultar a coordenação sistêmica das atividades já que estas são gerenciadas e verificadas isoladamente sem uma percepção de integração e interação. A deficiência ou linear negativa dessa característica está associada à ideia de que um conjunto de atividades deve ser construído a partir de uma visão integrada e de uma interação contínua entre etapas, atividades, objetivos, metas e resultados esperados na etapa inicial – elaboração ou formulação - de determinado plano ou política pública;
- c) A centralização decisória pode acarretar distanciamento entre decisores (aqueles que planejam e decidem) e burocratas (aqueles que executam). Esse distanciamento impacta na qualidade das informações pertinentes ao contexto, situação ou problemática no qual haverá intervenção governamental com a implementação de planos, projetos ou programas.

O modelo gerencial critica a perspectiva centralizada e rígida do modelo burocrático que acarretaria a conformação de um planejamento desarticulado e ineficiente. Em contraposição a esse modelo, as ideias gerenciais propõem um planejamento flexível, descentralizado, integrado entre atores e etapas, e orientado para resultados com foco no cidadão (definido, nessa perspectiva, como cliente) que

deve ter bens e serviços produzidos com excelência e qualidade. Outros aspectos importantes e inerentes ao planejamento gerencial são: criatividade e acompanhamento contínuo das ações. A orientação por resultados e os aspectos supracitados possibilitam otimização das técnicas, metodologias e planos através da obtenção e análise de informações do ambiente a sofrer intervenção. E o aumento da coleta de dados pertinentes ao processo, associado ao conhecimento técnico, atua positivamente para o equilíbrio entre resultados e objetivos sob uma ótica futura, e na viabilização de uma estabilidade organizacional relacionada à redução dos riscos e incertezas desfavoráveis em determinado processo.

A concepção gerencialista e sua relação com o planejamento governamental pode ser criticada quanto à ideia da incorporação direta e linear dos elementos da perspectiva gerencial, existentes no cenário privado, na gestão pública. Essa ideia não é totalmente possível já que o aparato público possui particularidades e limitações em sua estrutura, a saber: o foco no interesse público (no setor privado, é preconizado o lucro); os recursos disponíveis na esfera estatal diferem da privada quanto à sua fonte e aos mecanismos de manuseio e controle; cidadão e cliente são figuras distintas; necessidade de existência de normas, regras e procedimentos rígidos que possam garantir legitimidade democrática e prevalência dos interesses da sociedade civil, impessoalidade de ações e atores e a manutenção da separação entre esferas pública e privada. Dessa forma, premissas gerencialistas presentes no mercado privado devem ser analisados quanto à melhor forma de inclusão ou adaptação na esfera pública no intuito de garantir a primazia do interesse público e das normas legais que regem o Estado.

Vale destacar que o modelo gerencial busca agregar, junto aos quesitos racionalidade e qualificação técnica, características como inovação, criatividade, descentralização e flexibilidade ao processo do planejamento. Isso pode permitir atuações e intervenções favoráveis e mais bem sucedidas dentro de um cenário complexo e mutável.

O modelo deliberativo ou participativo referencia um planejamento no qual a sociedade civil está inserida em todas as suas etapas e decisões. Esse tipo de planejamento está fortemente relacionado com o fortalecimento da democratização através da participação social que atua e fiscaliza o Estado no cumprimento das

demandas e nos resultados da implementação de políticas públicas. O principal diferencial desse modelo, quando comparado ao gerencial e burocrático, é a defesa da inserção da participação do cidadão no ciclo de políticas públicas de forma que Estado e sociedade compartilhem a responsabilidade pela construção, implementação e acompanhamento das ações através dos instrumentos, estratégias e métodos ligados ao planejamento. Vale destacar que o planejamento, na concepção deliberativa, é *bottom up*, ou seja, todos os envolvidos participam e compartilham informação e decisão em todas as etapas do processo.

A atuação da sociedade civil no processo decisório das políticas públicas, bem como no acompanhamento das decisões e ações originadas naquele âmbito, ocorre através da incorporação desta em audiências públicas, conferências, conselhos, comitês e comissões formadas por cidadãos e profissionais da área envolvida. Essa participação ocorre conforme disposições legais, através de instâncias formais ou informais de representação social, e visa à deliberação e acompanhamento das ações governamentais, reivindicação por demandas e melhorias e fiscalização das políticas públicas. A inserção da participação da sociedade civil pujante no modelo deliberativo permite tanto o compartilhamento da responsabilidade entre os envolvidos, como o ganho em efetividade das políticas públicas devido á proximidade entre os beneficiários e os executores.

A contextualização histórica dos modelos de gestão e planejamento no Brasil pode ser evidenciada tanto com a alteração de interesses dos gestores ou sociedade, como da evolução da própria sociedade agregada às novas diretrizes de sua gestão e, posteriormente, ao planejamento governamental. A incorporação dessas diretrizes propicia uma gestão pública composta por duas ou mais ideologias que acarretam distintas formas de planejamento dentro do aparato público e um exemplo dessa pontuação será a discussão do Choque de Gestão, abordado no próximo capítulo.

Enfim, o planejamento governamental é conformado a partir das premissas teóricas e características do modelo de gestão adotado em determinada gestão governamental. E o modelo de gestão adotado depende dos referenciais cognitivos dos atores responsáveis pela gestão governamental e das características

do ambiente que sofrerá a intervenção estatal no âmbito do processo decisório e da implementação de políticas públicas.

2 - GESTÃO PÚBLICA E PLANEJAMENTO NO GOVERNO MINEIRO: O CHOQUE DE GESTÃO.

Este capítulo analisará o Choque de Gestão implantado, em 2003, no governo mineiro de Aécio Neves. A apresentação desse caso servirá de exemplo prático ao conteúdo teórico exposto nos capítulos anteriores. Inicialmente será abordada uma breve contextualização acerca do federalismo brasileiro e sua relação com a esfera estadual quanto ao processo de políticas públicas. Em seguida, serão discutidos os princípios e instrumentos de planejamento presentes em cada fase do Choque de Gestão.

2.1 - O federalismo brasileiro, os governos estaduais e as políticas públicas

A presença de um sistema federalista no Estado cria a dinâmica da coordenação intergovernamental para a elaboração e execução das políticas públicas. Dessa forma, a compreensão do federalismo brasileiro é de fundamental relevância para o processo de políticas públicas. Esse processo é modelado a partir das atribuições, competências e responsabilidades definidas constitucionalmente para cada nível de governo.

A República Federativa do Brasil foi instituída em 15 de novembro de 1889 e, a partir de então, o federalismo oscilou entre períodos autoritários e democráticos até a promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988, que o restabeleceu efetivamente. De acordo com essa Constituição, cada nível de governo brasileiro é autônomo e possui funções, prerrogativas, responsabilidades (seja em atribuições exclusivas para cada nível, sejam em atribuições concorrentes aos três níveis) e recursos financeiros próprios (variável financeira, definida legalmente e com destino pré-estabelecido, que é repassada por ente federado de um nível superior, ou advém da arrecadação de sua respectiva esfera).

Portanto, o contexto federalista reafirmado na Constituição Federal Brasileira de 1988 acarretou em ampliação da atuação estadual que passou a exercer papel fundamental na formulação e execução das políticas públicas com a prestação de bens e serviços à sociedade. E nisso, o planejamento é uma ferramenta importante a ser utilizada pela gestão pública tendo em vista à promoção de eficiência e eficácia quanto aos resultados da implementação de políticas públicas.

2.2 - Reforma administrativa em Minas Gerais: o “Choque de Gestão”

O político Aécio Neves venceu as eleições estaduais de 2002 para o governo de Minas Gerais. VILHENA *et al*, 2006, p.14 constatam que no início do mandato do governador:

O cenário mineiro era caracterizado por: déficit orçamentário desde 1996, com insuficiência de recursos para pagamento de todas as despesas; deficiência ou ausência de aplicação de recursos para investimento estadual, incluindo aqueles provenientes da rede privada; descrédito internacional; erosão da infraestrutura pública; insatisfação do cidadão mineiro quanto ao atual modelo administrativo, dentre outros aspectos.

O Choque de Gestão foi implementado no Governo Aécio Neves (2003-2010), em Minas Gerais, como resposta a esse cenário e tinha o intuito de sanear as contas, otimizar a execução das políticas públicas na prestação e provisão de bens e serviços e retomar o desenvolvimento econômico mineiro a partir do estímulo aos investimentos públicos e privados. O Choque de Gestão pode ser considerado uma política inovadora no aspecto da gestão pública, uma vez que incorporou premissas gerencialistas à sua estrutura predominantemente burocrática.

O principal fundamento do Choque de Gestão era a orientação para os resultados que, segundo seus idealizadores, significavam equilíbrio fiscal, desenvolvimento econômico e bem estar do cidadão mineiro. A primeira ação do

governo foi definir visão, missão e metas do Estado de forma a focalizar as políticas públicas que seriam priorizadas na gestão pública mineira (CORREA, 2007). Em seguida, um conjunto de ações e estratégias foi estabelecido para estimular e promover novos padrões comportamentais e organizacionais da administração pública estadual com otimização dos aspectos da eficiência, eficácia e efetividade. De acordo com Queiroz e Ckagnazaroff (2010), preconizaram-se critérios fiscais, econômicos e sociais a partir da perspectiva de governança social: equilíbrio e articulação dos interesses entre Estado, mercado e sociedade. Além disso, as ações e estratégias abarcavam toda a estrutura governamental do Estado Mineiro: econômica, fiscal e administrativo-institucional.

A Figura 2 mostra de forma resumida o planejamento do Choque de Gestão, segundo as perspectivas norteadoras das ações do Estado (resultado, processo e recurso) e a aplicação dessas perspectivas, de acordo com as áreas estratégicas que deveriam sofrer intervenção do Estado (macrogovernamental, operacional/institucional, e individual/grupal). A relação entre perspectivas e áreas estratégicas pode ser associada de duas formas. A primeira está na conformidade das perspectivas para com as ações necessárias a serem executadas em cada área estratégica pré-definida segundo os aspectos controle, gestão pública, planejamento, serviços administrativos, modernização e recursos humanos. E a segunda está na relação entre pessoas, instituições e agenda do governo, ou seja, ações devem ser orientadas segundo a gestão de pessoas e a gestão de processos para que os resultados sejam alcançados. Em suma, a figura 2 mostra como a orientação por resultados irá determinar as ações a partir das áreas estratégicas presentes no aparelho estatal.

Figura 2 : Choque de Gestão por perspectivas de resultados, processos e recursos

Perspectivas Norteadoras	Aplicação		
	Macrogovernamental	Organizacional / Institucional	Individual / Grupal
Resultado	<ul style="list-style-type: none"> - Planos Estratégicos e Plano Plurianual - Gestão por programas (formulação, monitoramento e avaliação de ações e programas) 	<ul style="list-style-type: none"> - Planos Estratégicos - Contratualização e Agencificação. 	<ul style="list-style-type: none"> - Avaliação de Desempenho individual e grupal.
Processo	<ul style="list-style-type: none"> - Sistemas Centrais - Controle, Promoção da transparência e <i>accountability</i> e Luta contra a corrupção 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestão da Qualidade, Simplificação Administrativa e Gestão do Atendimento. - Gestão da Organização Governamental 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitação e Gestão por competências, Direção Pública, Gestão de Cargos e Carreiras - Assistência ao servidor
Recurso	<ul style="list-style-type: none"> - Gestão da Qualidade do Gasto - Repressão Fiscal - Gestão orçamentária, financeira e contábil 	<ul style="list-style-type: none"> - Eficiência - Redução de Despesa 	<ul style="list-style-type: none"> - Dimensionamento da força de trabalho - Produtividade - Política de reajustes salariais - Previdência do servidor

Fonte: VILHENA *et al*, 2006. p.22. (Adaptado)

De acordo com Dias (2013), os princípios ideológicos e as ações implementadas podem dividir o Choque de Gestão em três fases: Reforma, Estado para Resultados e Gestão para Cidadania.

2.2.1 - A Reforma

A primeira fase do Choque de Gestão se caracterizou pelo equilíbrio orçamentário e fomento aos investimentos através da racionalização de despesas e do crescimento de recursos para a receita estadual.

Segundo Dias (2013) e Vilhena et al. (2006), algumas ações iniciais foram necessárias e implementadas para viabilizar o Choque de Gestão e seus objetivos: criação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), reestruturação dos órgãos e instituições estaduais e adoção de princípios do modelo de gestão gerencialista. A SEPLAG³ é um órgão central, originado da junção da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral com a Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração, que possuía como atribuições: conduzir o desenvolvimento integrado no cenário mineiro e gerenciar todo o quadro funcional e aparato público para provimento de bens e serviços à sociedade. A reestruturação dos órgãos e instituições estaduais abarcava supressão, fusão ou criação de secretarias no intuito de readequar a estrutura para que esta estivesse em conformidade com as novas necessidades governamentais frente ao atendimento das demandas sociais, e a adoção de princípios gerencialistas envolvia o direcionamento das decisões e ações governamentais. Entre alguns princípios estabelecidos, estão: adoção do conceito de eficiência; pactuação de metas e resultados; flexibilização administrativa; alinhamento estratégico com a formação de uma agenda estratégica⁴, alinhamento das organizações⁵ e das pessoas⁶; monitoramento dos processos e modernização da gestão.

³ Lei Delegada nº 49, de 29/01/2003.

⁴ A Agenda Estratégica compreende a elaboração do planejamento estratégico e sua conformidade com orçamento e gestão estratégica de projetos de investimento.

⁵ Compreende a promoção da gestão por resultados entre organizações públicas; entre o poder público e o terceiro setor; e entre o poder público e a iniciativa privada.

⁶ Envolve a gestão das pessoas de forma que esta seja congruente com os resultados do governo.

Segundo Vilhena et al. (2006, p.44), o planejamento governamental mineiro passou a ser estabelecido com as seguintes características principais:

a) Duplo planejamento estratégico

O duplo planejamento estratégico é um planejamento voltado para duas dimensões do tempo: presente e futuro. No presente, há a definição de atividades e funções chave para que a atual gestão organizacional atenda às necessidades dos atuais beneficiários. E no futuro, há o redesenho da organização dentro de um cenário almejado.

Os instrumentos de planejamento utilizados no cenário mineiro procuram convergir plano e orçamento de forma a propiciar desde o equilíbrio fiscal à retomada de investimentos para o desenvolvimento econômico. São exemplos desses instrumentos:

- Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI): plano de longo prazo elaborado para formulação de estratégias que irão orientar o desenvolvimento mineiro em um cenário futuro. Está previsto na Constituição Estadual, não possui prazo fixo de vigência e é revisado periodicamente;
- Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG): plano desdobrado do PMDI com período de quatro anos. Esse plano especifica programas e ações do governo bem como previsões financeiras e físicas;
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): estabelece prerrogativas e orientações quanto à elaboração dos orçamentos anuais;
- Lei Orçamentária Anual (LOA): dispositivo legal que detalha as previsões financeiras e físicas do PPAG para cada exercício;

- Junta de Programação Orçamentária e Financeira (JPOF): especificidade do cenário mineiro, é um fórum composto por representantes da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e Secretaria de Estado da Fazenda (SEF). Nessa junta, há deliberações da alocação de recursos em conformidade com receita e os demais instrumentos de planejamento;
- Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF): dispositivo legal que determina os limites orçamentários e financeiros para programas e/ou unidades orçamentárias.

O duplo planejamento possui características gerencialistas porque está orientado para os resultados, enfatiza o monitoramento de ações, a coordenação e a integração das ações. Contudo, o duplo planejamento enfatiza características burocráticas quando mantém a centralização decisória na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e nos dispositivos legais. Em suma, há um planejamento governamental centralizado, integrado e orientado para resultados inicialmente definidos.

b) Integração entre planejamento e orçamento

Planejamento e orçamento integrados envolvem uma estratégia que abrange o controle e a alocação das receitas, gastos e investimentos. Há uma dimensão temporal de curto prazo quando procura equilibrar gastos com receitas e sanar déficits pré-existentes. E dimensões temporais de médio e longo prazo quando busca retomar investimentos públicos e privados em áreas estratégicas que impactará no desenvolvimento socioeconômico do estado mineiro.

A coordenação e integração entre planejamento-orçamento possuem premissas burocráticas e gerencialistas quanto aos aspectos da racionalidade, da técnica e do controle. Porém, o planejamento se aproxima da linha gerencialista quando atua sob uma perspectiva futura.

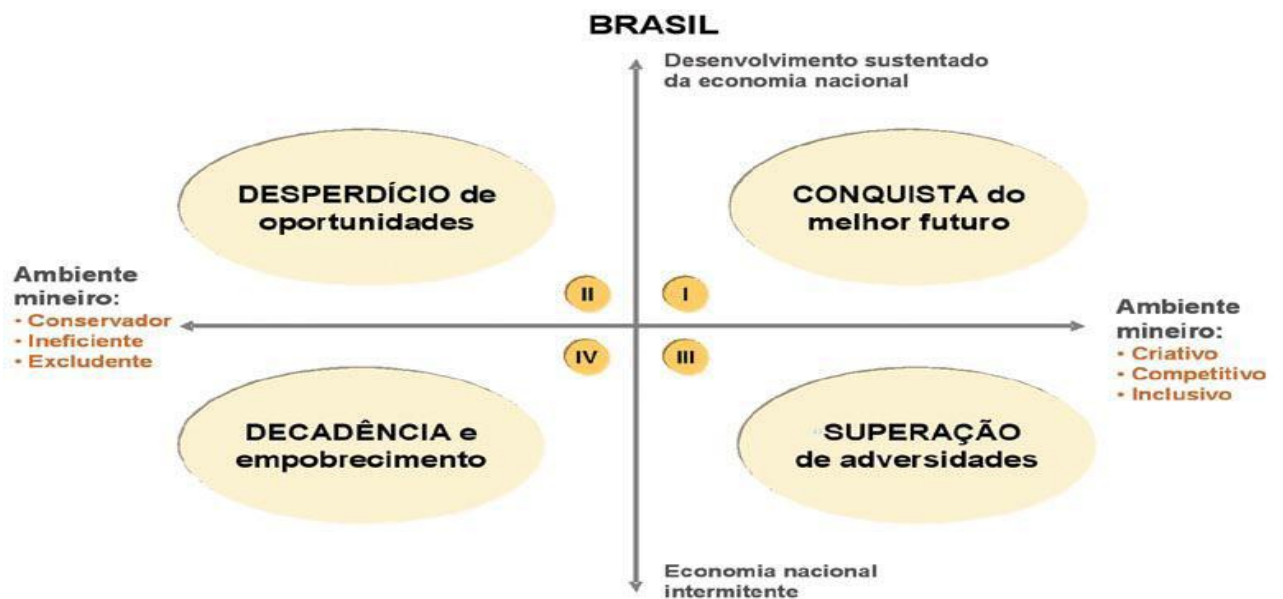
c) Análise Situacional do Ambiente

A análise situacional do ambiente é estabelecida por meio da metodologia PFOA (Potencialidades, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças). Essa metodologia compreende uma análise situacional da organização, empresa ou instituição, nos âmbitos interno e externo; e é considerada a essência fundamental para o planejamento estratégico de uma organização, pois envolve a percepção e a determinação das potencialidades (pontos fortes), fraquezas (pontos fracos), oportunidades e ameaças advindas dos contextos internos e externos. As oportunidades e ameaças são identificadas a partir do ambiente externo e dos recursos que a organização controla. Já, as potencialidades e as fraquezas estão relacionadas com o ambiente organizacional interno.

Na esfera pública, a análise PFOA está associada com uma perspectiva gerencial a partir da ideia de que informações suficientes (análise dos cenários interno externo) agregadas à determinação de objetivos para um cenário futuro direcionam e otimizam as ações que serão implementadas e desencadearão nos resultados almejados.

A Figura 3 mostra a análise PFOA do Governo Mineiro contemplado no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Nessa análise, o ambiente interno é composto pelo cenário estadual e o ambiente externo pelo cenário nacional. Com isso, ações serão direcionadas a partir das informações (positivas e negativas) do presente para se alcançar um futuro almejado que, no caso mineiro, promova estabilidade fiscal, bem estar social aos cidadãos mineiros e atuação competitiva no âmbito econômico nacional.

Figura 3: Cenários de Minas - 2020



Fonte: MINAS GERAIS, Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), 2003. p.56.

d) Gestão de Investimentos Estratégicos

A gestão de investimentos estratégicos é a alocação de recursos a partir do gerenciamento de projetos que são desdobrados dos planos. A gestão por projetos permite acompanhamento e avaliação de impactos através da verificação do desempenho frente aos objetivos iniciais, no intuito de otimizar resultados quanto aos aspectos da eficiência, eficácia e efetividade.

Os projetos são desdobramentos dos planos e esse tipo de gestão faz parte da perspectiva gerencialista. A gestão de projetos prevê uma integração e coordenação das atividades e processos, de forma que estas estejam em conformidade com objetivos, metas e resultados inicialmente pré-estabelecidos na etapa de formulação. O seu posterior acompanhamento e avaliação permite verificar conformidades e possíveis incongruências que necessitem de ajustes ou adequações. Além disso, esse tipo de ferramenta permite tanto um compartilhamento global de informações entre todos os envolvidos no projeto, bem como relacionar as particularidades das atribuições pertinentes a cada ator e etapa.

Vilhena et al. (2006, p.77) conclui que

O governo mineiro, através da gestão por projetos, estabelecia tanto as atribuições de metas, prazos e responsáveis a cada atividade do projeto, como disseminava essas informações aos envolvidos no projeto. Com esse tipo de gerenciamento, o governo poderia acompanhar sistematicamente o desempenho conforme o planejado; melhorar a coordenação e embasar tomadas de decisão; produzir informação que possibilite o incentivo à internalização da estratégia principal do Governo pelas organizações; e desenvolver uma base de dados capazes de amenizar a imprecisão de metas.

e) Pactuação por meio do Acordo de Resultados

O Acordo de Resultados é um sistema de contratualização, por adesão ou indução, no qual há um acordo entre poder executivo e gestores de cada órgão do aparato público estadual com estabelecimento de metas a serem cumpridas dentro de um intervalo de tempo. Esse instrumento se estende a todos os órgãos da administração direta, fundações e autarquias e seus dispositivos legais são a Lei nº 14.694 de 30 de julho de 2003, e os Decretos 43.674 e 43.675, de 04 de dezembro de 2003.

A pactuação de resultados permite acompanhar ações e resultados, incentivar gestores e servidores, e alinhar instituições. As principais finalidades desse instrumento são: fixar metas específicas de desempenho para órgãos e entidades de forma que estes estejam em conformidade com as políticas públicas e programas governamentais; aumentar a oferta e melhorar a qualidade dos serviços prestados à sociedade, aprimorando o acompanhamento e os resultados da gestão pública através dos seguintes aspectos: consenso; objetividade; responsabilidade e transparência; controle social por meio da transparência das ações dos órgãos públicos (os termos de cada acordo bem como seus resultados são divulgados por meio eletrônico e acessível a todos os cidadãos); racionalizar gastos originados do aparato administrativo; estimular e valorizar servidores através dos programas de capacitação, da valorização e profissionalização; e estimular o desenvolvimento e a instituição dos sistemas de Avaliação de Desempenho Individual dos servidores.

Inicialmente, o Acordo de Resultados é composto pelas etapas de formulação e definição dos resultados que deverão ser mensurados através de

metas e indicadores pertencentes ao planejamento estratégico. Em seguida, o acordo deverá ser aprovado pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, assinado pelo acordante, divulgado publicamente, acompanhado e avaliado por uma comissão (composta por um representante do Acordante, da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, do Acordado, e um representante dos servidores do Acordado).

Os órgãos e entidades que pactuam tal acordo usufruem de determinadas autonomias que possibilitam e incentivam o alcance dos resultados. Estas, devem estar em conformidade com dispositivos legais e com a agenda de governo. Entre algumas autonomias estão: alteração de quantitativo e distribuição dos cargos de provimento em comissão e das funções gratificadas; edição, em ato próprio acerca das regras de avaliação de desempenho de seu quadro funcional; aplicação dos limites de dispensa de licitação estabelecidos no parágrafo único do Artigo 24 da Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993; adoção da modalidade Consulta nas licitações realizadas para aquisição de bens e serviços sem possibilidade do pregão; aprovação ou readequação das estruturas ou estatutos do Acordado; e contratação de estagiários para atuação em atividades inerentes ao objeto acordado. Além dessas concessões, há a premiação dos servidores através do prêmio por produtividade cujo órgão ou entidade tenha uma avaliação satisfatória (resultado maior ou igual a 70% do total) no pacto estabelecido.

O Acordo de Resultado é um instrumento de características gerenciais e burocráticas. Apresenta perspectivas gerenciais ao buscar alinhar e agregar todos os envolvidos dentro de uma organização ou instituição em prol de resultados e metas e ao utilizar mecanismos como premiação ou recompensas, que incentivam o servidor quanto ao alcance das metas inicialmente acordadas. Paralelamente, a perspectiva burocrática está presente na formulação e acompanhamento da Avaliação de Desempenho na SEPLAG, que são caracterizados pelo controle e pela centralização.

Conforme características acima expostas, a primeira fase do Choque de Gestão empregou princípios predominantemente gerenciais para estabelecer as diretrizes e conformação da gestão governamental. Esses princípios estão ligados

principalmente à orientação para os resultados através dos aspectos da flexibilização, incentivo e inovação de forma que se obtenham resultados eficazes, eficientes e efetivos. Já em relação ao planejamento governamental mineiro com suas metodologias e instrumentos nessa primeira fase, é possível identificar um referencial composto pela mescla das diretrizes dos modelos burocrático e gerencial.

As perspectivas gerenciais no planejamento governamental estão conformadas principalmente em dois aspectos: planejamento estratégico e orientação para resultados. O planejamento estratégico direciona ações segundo uma visão integrada e futura, de forma a promover o alinhamento com os resultados almejados e equilíbrio organizacional do sistema (controle orçamentário, estabilidade organizacional frente a fatores externos não controláveis e desenvolvimento contínuo). E como exemplos disso, estão: elaboração de planos com desdobramento em programas e projetos, definição de áreas estratégicas dentro da estrutura pública para direcionar investimentos e ações, e controle orçamentário via planejamento prévio. Paralelamente, a orientação para resultados favorece os aspectos da eficácia e eficiência dos objetivos iniciais, bem como satisfação e atendimento com excelência dos bens e serviços prestados aos cidadãos. E como exemplos dessa perspectiva, a primeira fase do Choque de Gestão contemplou ações voltadas para a otimização de resultados através da maior proximidade com a sociedade civil, o setor privado e a burocracia do aparato administrativo público. Salienta-se que essa perspectiva ocorreu por meio das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público de Minas Gerais, das Parcerias Público-Privadas e dos instrumentos administrativos Acordo de Resultados (instrumento utilizado tanto para incentivo de ações e resultados por meio de “recompensas” como forma de gerenciar processos e resultados vista metas pré-estabelecidas) e Avaliação de Desempenho (instrumento que permite o gerenciamento das atividades executadas e resultados almejados).

As perspectivas burocráticas no planejamento governamental mineiro estão conformadas sob dois aspectos: centralização decisória e presença da rigidez em determinados procedimentos e mecanismos de controles. Ambos os aspectos citados estão relacionados com a concentração decisória e deliberativa em um único órgão: a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Esse órgão é composto

por um corpo funcional técnico, qualificado e responsável pela definição das estratégias, controle e programação orçamentária, determinação de normas e procedimentos e direcionamento das ações vista à provisão de bens e serviços à sociedade e ao desenvolvimento econômico estadual. Ou seja, o poder decisório e o controle de recursos financeiros estão a cargo de um único órgão. Vale destacar que a centralização e rigidez expostas acima são contrapontos aos princípios gerenciais da flexibilização e descentralização.

2.2.2 - O “Estado para Resultados”

A segunda fase do Choque de Gestão foi instituída pela Lei Delegada nº 112, de 25 de janeiro de 2007, e permaneceu com a principal premissa gerencialista da fase anterior: gestão pública mineira orientada para os resultados. Essa fase foi marcada principalmente pela revisão de projetos, programas e planos como o PMDI (2007 a 2023) e o PPAG (2008-2011).

A verificação, revisão e realinhamento dos planos, programas e projetos foram realizados pelo corpo técnico da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão visando a uma reorganização através da análise e congruência dos objetivos pré-definidos no início da implementação do Choque de Gestão. Dias (2013, p. 16) afirma que:

A principal ação, na segunda geração do Choque de Gestão, foi a intensificação nos processos de monitoramento e avaliação dos Projetos Estruturadores e demais ações relevantes para as proposições governamentais, o que acarretou no aumento do controle sobre a gestão dos projetos governamentais.

A revisão dos planos e realinhamento das ações e estratégias, na segunda fase do Choque de Gestão, foi marcada pela multiplicação das metas estabelecidas no Acordo de Resultados da direção dos órgãos aos gerentes, subdiretores e servidores lotados no órgão. Dessa forma, dois propostos seriam

obtidos. O primeiro é o compartilhamento de responsabilidade e informação entre todos os envolvidos na instituição frente às metas e resultados pactuados. E o segundo, é o incentivo no alcance dos resultados almejados através da ligação deste instrumento ao pagamento do Prêmio por Produtividade que é calculado a partir do percentual de metas alcançadas e nota da Avaliação de Desempenho do servidor.

Assim como a primeira fase do Choque de Gestão, a segunda fase se caracterizou pelo emprego de premissas gerencialistas e burocráticas com a conformação de um planejamento governamental misto, de diretrizes gerenciais e burocráticas. As ideias gerenciais estão presentes tanto em mecanismos de incentivo para obtenção de resultados, por exemplo, o Prêmio por Produtividade, que estava associado ao Acordo de Resultados e Avaliação de Desempenho, como em checagem e readequação dos planos e seus desdobramentos para a conformidade entre objetivos inicialmente pré-estabelecidos, ações e resultados esperados. As ideias burocráticas estão evidenciadas na centralização decisória dos processos no qual um limitado grupo, formado pelas consultorias externas e equipe técnica que compõe a SEPLAG, participa e discute ações e estratégias a serem implementadas no âmbito estadual, o que provoca um distanciamento entre decisores e executores das políticas públicas. Além disso, um aspecto burocrático está no formato da pactuação de metas entre governo e órgãos estaduais, que é caracterizado por estrutura verticalizada na qual o governo pactua metas já inicialmente estipuladas no âmbito do poder executivo, com a alta direção do órgão, que repassa para os gerentes e estes irão informar aos servidores. Esse formato não é composto por um debate aberto entre todos os envolvidos e participantes do processo, nem pela presença de uma estrutura horizontalizada que são características gerencialistas no que tange à autonomia, flexibilidade e descentralização.

2.2.3 - A “Gestão para Cidadania”

A terceira fase do Choque de Gestão é mais recente, tendo início na gestão do governador Antônio Anastasia, em 2011. Segundo Dias (2013, p.17),

A terceira geração do Choque de Gestão foi denominada Gestão para Cidadania e abrange o período de 2011 a 2014. Os pilares dessa nova geração são a gestão regionalizada e participativa alinhada aos princípios do estado aberto e em rede, transversalidade e intersetorialidade. A ideia central, segundo o governo é a de que 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, através da transparência e do engajamento da sociedade civil na gestão pública mineira.

Nessas circunstâncias, essa fase se constituiu pela busca em aperfeiçoar a relação entre Estado e sociedade para que esta se torne mais efetiva e impulsione a cidadania e a otimização dos resultados produzidos pelas políticas públicas. E paralelamente à nova premissa da participação social, equilíbrio orçamentário e orientação para os resultados persistiram na gestão pública mineira.

As ideias de participação social junto ao Estado fazem parte da ideologia deliberativa que compreende a inclusão social no processo decisório governamental como importante fundamento para a melhoria da qualidade dos bens e serviços prestados, devido a uma maior proximidade com os beneficiários das políticas públicas, ao compartilhamento de responsabilidades, ao fortalecimento da governança social e á promoção, no âmbito do Estado, dos aspectos da transparência, *accountability* e controle social.

Segundo Vilhena (2012, p.6), a Gestão para Cidadania possui como principais fundamentos: a implementação de uma gestão administrativa por meio de redes transversais de desenvolvimento integrado que observa a interdisciplinaridade das ações de governo; o aprimoramento do sistema de informações gerenciais a partir da centralização de bancos de dados e informações referentes ao planejamento do Estado; a integração dos atores regionais no ciclo de políticas

públicas e na pactuação de resultados para o nível regional; a criação de fóruns presenciais e digitais para estimular a participação do cidadão junto à construção de projetos voltados para o interesse público; o aperfeiçoamento da rede de planejamento, orçamento e gestão relacionados com a melhoria dos instrumentos de participação democrática e da publicização das informações. A partir das diretrizes acima citadas, seguem algumas ações e estratégias do planejamento governamental na terceira fase do Choque de Gestão (DIAS (2013); VILHENA (2012)):

- a) Revisão do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI (2011-2030) com incorporação das premissas deliberativas;
- b) Reestruturação do mapa estratégico mineiro para incorporar as premissas deliberativas;
- c) Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG (2012-2015), para alinhar as diretrizes e ações contempladas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado;
- d) Organização da rede dos atores para inserção da participação destes de forma cooperativa e integrada junto ao aparelho estatal na implementação de políticas públicas;
- e) Presença da estratégia de regionalização nas ações governamentais para que municípios e áreas com característica singulares e distintas tenham intervenções do governo conforme suas vantagens comparativas e deficiências. A finalidade da regionalização é direcionar as ações conforme o contexto existente e, ao mesmo tempo, reduzir as desigualdades regionais existentes no Estado Mineiro;

f) Implantação do Programa Estado em Rede, que é um arranjo institucional baseado em mecanismos de governança em rede, participação integrada de ações e informações envolvendo todos os órgãos governamentais. Os principais objetivos desse programa foram: priorizar as entregas regionais de governo selecionadas pela população através da atuação da SEPLAG e dos órgãos de forma transversal; inserir a regionalização e a participação nas decisões governamentais; contribuir para a modificação da cultura dos órgãos e da sociedade com a inserção das ideias de intersectorialidade e transversalidade; criar uma nova interface entre a estratégia central e o polo regional; fortalecer as organizações socioprodutivas regionais com a ampliação da participação social e estímulo às práticas políticas da construção de planos e ações regionais de desenvolvimento; e estimular a exploração das potencialidades regionais que advêm da diversidade socioeconômica, ambiental e cultural do Estado;

g) Criação do Escritório de Prioridades Estratégicas (EPE) que estava vinculado ao poder executivo estadual e uma das suas atribuições seria a potencialização de ferramentas tecnológicas que fossem de fácil manuseio pelo cidadão para que este tenha acesso às informações do Estado quanto à prestação de contas dos recursos públicos utilizados, planos e projetos aprovados, entre outras informações.

Diante do exposto acima, ideias da perspectiva deliberativa foram incorporadas à gestão pública mineira marcada, até então, pela predominância do modelo gerencialista e aspectos burocráticos. Dessa forma, a terceira fase do Choque de Gestão mesclou três modelos de gestão pública: burocrático, gerencialista e deliberativo, com impactos importantes na conformação do planejamento governamental.

As informações burocráticas e gerencialistas mantiveram formato no planejamento mineiro semelhante às das duas fases anteriores: centralização com decisões e recursos financeiros concentrados na SEPLAG e orientação para resultados com as ações configuradas por meio de planos, projetos e programas que devem estar alinhados aos objetivos estratégicos e resultados almejados pelo

governo. Além disso, o planejamento contemplou as informações deliberativas através de ações e estratégias voltadas para os aspectos da transparência (através da divulgação dos dados referentes ao aparelho estatal) e controle social via promoção de capacitações da sociedade civil no que se tange à administração pública, prestação de contas e políticas públicas.

A principal premissa da ideologia deliberativa é a inserção dos cidadãos junto ao Estado no processo decisório das políticas públicas. Esse ponto foi introduzido de forma incipiente e sem mecanismos claros de como proceder com a inclusão e a manifestação da participação social junto ao processo decisório de políticas públicas. Vale destacar que a presença de características burocráticas, como centralização e rigidez, pode dificultar a inserção efetiva dessa participação social junto ao Estado, já que estas são antagônicas e conflitantes com os quesitos básicos necessários para a introdução dessa participação no cenário público: flexibilização, autonomia e descentralização.

3 - CONCLUSÃO

O presente trabalho propôs a análise da relação entre os modelos de gestão pública e o planejamento governamental. Ou seja, pretendeu-se verificar a conformação do planejamento governamental no aparato estatal segundo as diretrizes e princípios adotados por determinada gestão governamental. Os modelos de gestão pública são tipos ideais e servem como base ideológica para informar a gestão pública e, conseqüentemente, referenciar o planejamento governamental.

Primeiramente, foi apresentado o planejamento governamental, com exposição teórica das suas características e da trajetória no cenário brasileiro, e os modelos ideais de gestão pública, com suas principais premissas e características. Essa abordagem teórica sobre modelos de gestão permitiu identificar distintas influências dos modelos de gestão na conformação do planejamento governamental.

Iniciando pela gestão patrimonialista, fica exposto que a mesma não possui preocupação com o planejamento, já que está voltada para uma ótica privada ou grupal, em detrimento de uma maioria ou do interesse coletivo. Já a gestão burocrática contempla o planejamento como um instrumento predominantemente técnico dentro de um processo decisório centralizado. Em contrapartida, o modelo gerencial sinaliza o planejamento como uma ferramenta orientada para resultados a partir da descentralização decisória e da integração dos processos que devem satisfazer o cliente/cidadão e formar uma estrutura sólida no que tange à governança e a melhoria contínua no cumprimento de prerrogativas, atribuições e demandas. E por último, o modelo deliberativo informa um planejamento com viés da participação social, de forma a propiciar atuação e interação da sociedade civil junto ao aparelho estatal no processo das políticas públicas, tendo em vista aspectos segundo o interesse público, o controle social e a efetividade dos resultados.

A partir dessa apresentação conceitual, duas considerações podem ser destacadas. A primeira é que o modelo de gestão estabelecerá os princípios, os pensamentos, as diretrizes e as ideias para a gestão pública aplicar ao planejamento governamental, que direcionará as decisões, as ações, as estratégias e as políticas

públicas. A segunda é a importância do planejamento na gestão pública estar associada à otimização de resultados, à racionalização de decisões e à facilitação do controle e da estabilidade do Estado, uma vez que este está inserido em um cenário complexo e mutável em paralelo ao cumprimento de atribuições, prerrogativas e demandas sociais.

A análise do planejamento governamental na história brasileira permitiu demonstrar a influência do ambiente e da relação entre Estado e sociedade sobre os princípios e diretrizes adotados por uma gestão governamental e sua respectiva informação no planejamento.

A migração da perspectiva patrimonialista (República Velha), no cenário brasileiro, para a perspectiva burocrática (Estado Novo e Ditadura Militar) ocorreu tanto com a ideia da separação entre esferas pública e privada que necessitavam da formação de uma estrutura administrativa pública impessoal e técnica, como do contexto econômico no período caracterizado pelo desenvolvimento e modernização industrial nacional. A incorporação da perspectiva gerencial (período pós-redemocratização) foi influenciada pelo surgimento de uma ótica integrada e coordenada dos processos e da gestão por resultados segundo os aspectos da integração, inovação, eficiência, orientação para os resultados, descentralização e flexibilização. Além disso, o cenário brasileiro na década de 90 era caracterizado por uma grave crise inflacionária e descontentamentos dos cidadãos frente à prestação de bens e serviços públicos. E a perspectiva deliberativa foi incorporada ao cenário brasileiro na década de 80 (período pós-redemocratização e promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988) tendo em vista o fortalecimento dos movimentos sociais e organizações não governamentais na ampliação da participação popular que defendiam os aspectos da efetividade dos resultados, transparência, *accountability* e compartilhamento decisório junto à sociedade civil, que passou a ser considerada uma peça significativa e importante no processo das políticas públicas. Dessa forma, o ambiente, os anseios da sociedade e o aumento das responsabilidades atribuídas ao Estado irão tanto contornar a intensidade da relação entre planejamento e gestão, como demandar a base ideológica a ser utilizada na gestão pública com sua respectiva formatação no planejamento governamental.

Em seguida, foi apresentado o estudo do Choque de Gestão, implantado a partir do governo mineiro de Aécio Neves, em 2003, que possibilitou identificar uma gestão pública composta por distintas diretrizes e que levaram à conformação de um planejamento governamental misto. A introdução dos princípios gerencialistas ocorreu em um ambiente caracterizado por uma grave crise econômica e pela demanda de ações e estratégias governamentais voltadas, entre outros fins, para: promoção do equilíbrio da relação entre Estado, Sociedade e Mercado; alcance do equilíbrio fiscal; retomada do desenvolvimento econômico nos cenários interno e externo; e otimização da prestação dos bens e serviços ao cidadão mineiro de forma a garantir a qualidade nos serviços e o bem estar social.

No Choque de Gestão, é possível inferir que há uma estrita relação entre o planejamento governamental e os modelos de gestão. Tal fato pode ser remetido tanto às características da gestão governamental como também aos pressupostos norteadores dos projetos de governo que evidenciam ideias, objetivos e diretrizes bases da gestão pública mineira. Os fundamentos iniciais à implementação do Choque de Gestão foram mantidos e cada fase era marcada por prioridades e pela definição de objetivos e resultados almejados. Após delimitação e discussão de objetivos e resultados, os planos, programas, projetos e instrumentos eram revisados e implantados para garantir uma congruência entre o esperado e o real.

O estudo do Choque de Gestão e de suas fases identificou a mescla dos princípios burocráticos e gerenciais nas ações e estratégias da gestão pública mineira. Essas ações e estratégias eram formadas por um conjunto de técnicas e políticas que abarcavam concomitantemente características conflitantes que, ao mesmo tempo, conviviam dentro das diretrizes e fundamentos presentes na gestão pública mineira. O conflito está relacionado com a centralização de decisões e das estratégias envolto de um grupo (equipe técnica e corpo burocrático pertencente à SEPLAG), o que manteve uma estrutura verticalizada, na qual as decisões são tomadas e repassadas para os demais órgãos e dirigentes. Paralelo a essa centralização, ocorre a implementação de ações e estratégias que visam à otimização de resultados, controle e monitoramento e mecanismos de incentivo à produção de resultados.

O exposto ao longo desse trabalho permite concluir que planejamento governamental e modelos de gestão pública estão interligados. A gestão governamental pode ser composta por distintas premissas e diretrizes e referencia um planejamento misto conforme os modelos de gestão pública predominantes na estrutura estatal. Além disso, a “migração” ou incorporação das premissas à gestão pública não ocorre de forma linear e restrita, uma vez que há sobreposições de novas características ao cenário existente de forma a prevalecer uma imbricação dos modelos e preponderância dos pressupostos de um ou outro diretamente relacionado ao contexto sob o qual se dá a gestão em determinado momento analítico. Vale destacar que o caso mineiro exemplifica um sistema híbrido de diretrizes para gestão pública com reflexos diretos no planejamento governamental.

Enfim, o presente trabalho pretendeu analisar a relação entre modelos de gestão pública e planejamento governamental a partir de uma apresentação teórica e o estudo do caso mineiro para exemplo prático. Novas perspectivas de estudos com essa temática podem estar relacionadas, por exemplo, a estudos de caso em âmbitos municipais, ao formato das interações dos atores no aparato estatal e sua correlação na adoção dos princípios e diretrizes na gestão pública, ao estudo dos tipos de governos e sua relação com a estruturação do planejamento na esfera estatal, entre outros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Brasília, DF: ENAP, 1997. 52 p.

_____. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA & SPINK. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 316 p.

ALMEIDA, P. R. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (orgs). **Planejamento e orçamento governamental; Volume I**. Brasília, DF: ENAP, 2006. p. 193 – 228. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2847>. Acesso em: 12 mai. 2014.

ALVARENGA, José Eduardo de. Parcerias Público-Privadas: breves comentários. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Bahia, Salvador: n. 2, mai/jun/jul. 2005. Disponível em:< <http://www.direitodoestado.com/revista/redae-2-maio-2005-jose%20alvarenga.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2014.

BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca de accountability democrática. **Revista do Serviço Público**. Brasília, DF: n. 4. p.5 – 45, 1998. Disponível em: <<http://cgca.com.br/userfiles/file/Revista%20Servidor%20Publico%20ano%2049%20n%204-%201998.pdf#page=5>>. Acesso em: 01 dez. 2013.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 mai. 2014.

BRASIL. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado** (PDRAE), Brasília, DF, 1995. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 09 ago. 2014.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma. M. G. **Gestão Pública no século XXI: as reformas pendentes**. Brasília, DF, IPEA, 2011. 70 p. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1686.pdf>. Acesso em: 08 set 2014.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis: Editora Vozes, 2002. 312 p.

CORREA, Izabela M. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.41, n.3, p. 487 – 504, mai./jun. . 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v41n3/a06v41n3.pdf>>. Acesso em 09 ago. 2014.

COSTA, Frederico L. 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 – 874, set/out. 2008Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a03v42n5>>. Acesso em 09 ago. 2014.

DIAS, A.G.C. A gestão por trás do “Choque de Gestão”: Um estudo da Reforma Gerencial no Governo de Minas Gerais. In: **VI CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA**, 2013,Brasília,DF. Disponível em: < <http://consadnacional.org.br/wp-content/uploads/2013/05/225-A-GEST%C3%83O-POR-TR%C3%81S-DO-CHOQUE-DE-GEST%C3%83O-UM-ESTUDO-DA-REFORMA-GERENCIAL-NO-GOVERNO-DE-MINAS-GERAIS-2003-2012.pdf>> Acesso em: 09 ago. 2014.

FERREIRA, Caio M. M. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v.120, n.3, p. 5 – 34. set/dez. 1996. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2>. Acesso em 02 ago. 2014.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília, DF, v.1, n.4, p. 53 – 78. out – dez. 2002. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2632>. Acesso em: 09 ago.2014.

MATUS, Carlos. **O Plano como aposta**. In GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (orgs). **Planejamento e orçamento governamental; Volume I**. Brasília, DF: ENAP, 2006. p. 193 – 228. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2845>. Acesso em: 01 dez. 2013.

MAXIMILIANO, Antônio C. A. **Teoria Geral da Administração: Da Revolução Urbana à Revolução Digital**. São Paulo, Atlas, 2012. 502 p.

MILAN, W. W.; TIOSSI, F. M. Da administração patrimonial à administração pública gerencial: o processo de gestão. **Revista Funec Científica**. Brasília, DF, v.1, n.2, p. 1 – 16. Jan/jun. 2012. Disponível em: <<http://www.funecsantafe.edu.br/SeerFunec/index.php/rfc/article/viewFile/33/24>>. Acesso em: 01 dez. 2013.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), 2003 – 2020**. Belo Horizonte, 2003. 129 p. Disponível em: < <http://pt.slideshare.net/osmaraleixo/pmdi-2003-2020>> Acesso em: 21 jul.2014

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2011-2030**. Belo Horizonte, 2010. 157 p. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/publicacoes/planos-e-politicas-organizacionais/953-plano-mineiro-de-desenvolvimento-integrado-2011>>. Acesso em: 21 jul. 2014.

MOURA, Gilnei L. Planejamento estratégico e planejamento participativo na gestão municipal: o caso do município de Porto Alegre - gestão 1989-93. **Revista de Administração Pública**, Brasília, DF, v.31, n.4, p. 23 – 41. 2013. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/7858/6521>>. Acesso em 01 fev. 2014.

OLIVEIRA, Maicon W. **Do patrimonialismo ao gerencialismo: uma breve análise sobre a evolução da administração pública brasileira**. Cuiabá, 2012. Disponível em: <<http://docs.academicoo.com/user/maiconweippert/artigo-cientifico-2.pdf>>. Acesso em: 01 dez. 2013.

PAULA, Ana Paula P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração Pública**, Belo Horizonte, v. 45, n 1, p. 36 – 49. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v45n1/v45n1a05.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2013.

PEREIRA, José Matias. **Manual da Gestão Pública Contemporânea**. 3.ed. São Paulo: Ed. ATLAS, 2010. 328 p.

PEREIRA, Luiz Carlos B. Estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA & SPINK. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro, FGV, 2006. 316 p.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. In: PEREIRA & SPINK. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro, FGV, 2006. 316 p.

PFEIFFER, Peter. O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. In GIACOMONI, James e PAGNUSSAT, José Luiz (orgs.). **Planejamento e orçamento governamental; Volume I**. Brasília, DF: ENAP,2006. p. 145 - 189. Disponível em: <http://www.ena.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2847>. Acesso em: 12 mai. 2014.

QUEIROZ, Roberta; CKAGNAZAROFF, Ivan B. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos

teóricos relacionados à inovação no setor público. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.44, n.3, p.679 – 715. mai./Jun., 2010.

REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Brasília, DF: IPEA, 2010. 65 p.

ROBBINS, S. P. Sistemas de Planejamento. In: **Administração – Mudanças e Perspectivas**. São Paulo: Saraiva, 2000. 35 p.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.43, n. 2, p.:347 – 69. Mar/mai., 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

SLACK, Nigel; CHAMBERS, Stuart; JONNSTON, Robert. **Administração da Produção**. São Paulo, Atlas, 2002. 754 p.

SOARES, Márcia M. **Planejamento, monitoramento e avaliação da política cultural na Região do Médio Rio Piracicaba**. In: Circuito Cultural Vieira Servas (no prelo). UFMG.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105 – 121. jun. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf>>. Acesso em 10 mai. 2014.

TONI, Jackson de. Em busca do planejamento governamental do século XXI – novos desenhos. **Reflexões para Ibero-América Planejamento Estratégico**. Brasília, DF, ENAP, P.21 – 36. 2009. Disponível em <http://porteiros.r.unipampa.edu.br/portais/proplan/files/2011/09/Revista-Caderno_EIAPP_Planejamento_Estrategico.pdf#page=22>. Acesso em 02 ago. 2014.

VILHENA, Renata M. P. de; LADEIRA, Leonardo C. Gestão para a cidadania: estratégia e prioridades do governo de Minas. In: **XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 2012, Cartagena.

VILHENA, Renata M P de. Minas Gerais, um Estado em rede: promovendo resultados pelo fortalecimento da cidadania. In: **V CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA**, 2012, Brasília.

_____. **O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da Gestão Pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006.