

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**  
**CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO**  
**CEPEAD**

**O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA ESTRATÉGIA: Um Estudo de Caso Longitudinal  
sobre o Processo de Construção das Estratégias do Governo de Minas Gerais entre 1995-2011**

**TESE**

**Doutorando: Mauro César da Silveira**

**Orientador: Professor Reynaldo Maia Muniz PhD**

**Coorientador: Professor Ivan Beck Ckagnazaroff PhD**

**BELO HORIZONTE**

**Mai de 2013**

Ficha catalográfica

S587p  
2013

Silveira, Mauro César da.  
O processo de formulação da estratégia [manuscrito] : um estudo de caso longitudinal sobre o processo de construção das estratégias do governo de Minas Gerais entre 1995-2011 / Mauro César da Silveira. – 2013.  
352 f.: il. : gráfs. e tabs.

Orientador: Reynaldo Maia Muniz.  
Coorientador: Ivan Beck Ckagnazaroff.  
Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração.  
Inclui bibliografia (f. 341-351).

1. Planejamento governamental – Minas Gerais - Teses.  
2. Políticas públicas – Minas Gerais - Teses. 3. Planejamento estadual – Minas gerais – Teses. I. Muniz, Reynaldo Maia. II. Ckagnazaroff, Ivan Beck. III. Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração. IV. Título.

CDD: 361.6198151

Elaborada pela Biblioteca da FACE/UFMG - NMM /111/2014

MAURO CÉSAR DA SILVEIRA

O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA ESTRATÉGIA: Um Estudo de Caso Longitudinal sobre o Processo de Construção das Estratégias do Governo de Minas Gerais entre 1995-2011

Tese apresentada ao Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Administração.

Linha de Pesquisa: Mercadologia e Administração Estratégica

Orientador: Prof. Dr. Reynaldo Maia Muniz

Coorientador: Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff

Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte

Universidade Federal de Minas Gerais

Faculdade de Ciências Econômicas

2013

A atividade do capitão nada tem de semelhante à que nós imaginamos, sentados em nosso gabinete de trabalho analisando uma campanha qualquer no mapa, com certa quantidade de tropas de ambos os lados, numa região conhecida e fazendo cálculos que partem de um momento preciso. O comandante em chefe nunca é colocado nas condições de começo de um ato acontecimento qualquer, sob as quais nós examinamos este. O comandante em chefe sempre se encontra no meio de uma série movimentada dos acontecimentos, e de tal sorte que nunca em nenhum momento, ele pode abarcar toda a importância do acontecimento que realiza. Dentro da sucessão ininterrupta de acontecimentos, a cada instante, imperceptivelmente, um deles pode adquirir relevância com tudo o que arrasta consigo...

Tostoi. (Guerra e paz)

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente a Deus e seu eterno carinho por mim. Agradeço, também, a Kamila, que além de esposa soube ser companheira nesta jornada, ao Antônio, cujo amor me alimenta e me faz querer ser uma pessoa melhor. Aos professores do CEPEAD, especialmente: Reynaldo, Ivan, Carlos Alberto e Carrieri que certamente deixaram suas marcas nesta caminhada acadêmica. Aos colegas de turma, principalmente Carol Riente, que me acompanhou em quase todas as disciplinas. Ao Ricardo Carneiro, que em nossas conversas, muitas vezes, ajudou-me a construir os temas principais desta tese. À Adriane Ricieri que me apoiou na árdua empreitada, que é trabalhar e estudar concomitantemente.

## RESUMO

Nesta tese pretende-se questionar os pressupostos de racionalidade instrumental do processo de planejamento governamental, a partir da análise do processo de formulação dos Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrado e seus desdobramentos nos Planos Plurianuais de Ação Governamental no período de 1995-2011. Neste sentido, descreve-se o ambiente em que os Planos foram formulados, analisam-se suas premissas, os processos de priorização das estratégias, além do processo argumentativo contido nos Planos. Para tanto, nesta tese adota-se o estudo de caso único e longitudinal, combinado com o método da *grounded theory*, e análise de discurso para o tratamento e análise dos dados. A partir deste estudo, o autor defende o planejamento estratégico governamental como um ritual construído socialmente que visa dar legitimidade as decisões governamentais. Assim, o processo de planejamento como instituição política suficientemente adaptável, complexa e coesa deveria ser capaz de absorver e ordenar a participação de grupos de interesse numa arena capaz de assistir à luta entre esses interesses, sem que o conflito acabe em caos. Nesta perspectiva, o processo de planejamento estratégico governamental deveria alocar recursos e valores a favor da sociedade, num esforço conjunto de produzir e implementar políticas públicas de maneira democrática. O autor defende que o processo de construção do planejamento governamental é uma construção social. Como tal, muitas vezes, apoia-se em símbolos e rituais cujos significados, em alguma medida, são compartilhados socialmente. Na construção deste discurso legitimador, o processo de planejamento estratégico governamental se torna um espaço de competição entre discursos e regimes de verdade. Entre os símbolos usados na construção dos Planos, no sentido de se obter legitimidade, alguns se destacaram: a eficiência do setor privado, a racionalidade técnica, o líder-herói e a importância política de Minas Gerais. Além dos símbolos, o processo de planejamento governamental é marcado por diversos ritos, por exemplo, a participação social ou a participação do Poder Legislativo, que visam conferir legitimidade ao processo. Observa-se ainda que estes rituais de participação são extremamente formais e não produzem participação efetiva. Pelo contrário, o que se observou nos processos estudados é que a constituição destes Planos está diretamente ligada a um número muito pequeno de pessoas que fazem parte do Poder Executivo. Assim, o processo de planejamento estratégico governamental deve ser visto como uma série de eventos que dependem de uma cadeia complexa de interações recíprocas, sendo que, muitas vezes, esta cadeia não pode ser prevista ou controlada. Assim, apresenta-se uma crítica ao planejamento estratégico “clássico”, com seus diagramas e seus gráficos, que transmite um ideal de que tudo ficará bem desde que as regras sejam seguidas e que as boas práticas gerenciais sejam respeitadas. O que se observa nos processos estudados é um processo fluido, marcado pelas idas e vindas. Na formulação do planejamento estratégico governamental de Minas Gerais e seus instrumentos verifica-se a existência de fluxos distintos e simultâneos. De um lado, discute-se a visão, a análise do ambiente externo, os objetivos prioritários e as estratégias, de outro, são formulados os programas.

Palavras-chave: Planejamento governamental. Neoinstitucionalismo. Políticas públicas.

## ABSTRACT

This thesis aims to question the assumptions of instrumental rationality of government planning process, from the analysis of the process of formulation of Integrated Development Plans Miners and their consequences Plans Multi-year Government Action in the period 1995-2011. In this, describes the environment in which plans were formulated, analyze its premises, processes of prioritization of strategies beyond the argumentative process contained in the Plans. Therefore, in this thesis we adopt the single case and longitudinal study, combined with the method of grounded theory and discourse analysis for the processing and analysis of data. From this study, the author defends the government strategic planning as a socially constructed ritual that seeks to legitimize government decisions. Thus, the planning process as a political institution sufficiently adaptable, and cohesive complex should be able to absorb and organize the participation of interest groups in an arena able to watch the fight between these interests without the conflict ends in chaos. In this perspective, the process of strategic planning government should allocate resources and values in favor of the company, in a joint effort to produce and implement public policies in a democratic manner. The author argues that the process of construction of government planning is a social construction. As such, it often relies on symbols and rituals whose meanings, to some extent, are socially shared. In the construction of this discourse legitimizing the government strategic planning process becomes a space of competition between discourses and regimes of truth. Among the symbols used in the construction of plans, in order to obtain legitimacy, some stood out: the efficiency of the private sector, technical rationality, the hero-leader and the political importance of Minas Gerais. In addition to the symbols, the government planning process is marked by several rites, for example, social participation or the participation of the legislature, which aim to confer legitimacy. We also observe that these rituals are extremely formal participation and do not produce effective participation. Rather, what is observed in the studied processes is that the formation of these plans is directly linked to a very small number of people who are part of the executive branch. Thus, the governmental strategic planning process should be viewed as a series of events that depend on a complex chain of reciprocal interactions, and often this chain can not be predicted or controlled. Thus, it presents a critique of strategic planning "classic", with their diagrams and their graphs, which transmits an ideal that everything will be fine as long as the rules are followed and that good management practices are respected. What is observed in the processes studied is a fluid process, marked by the comings and goings. In the formulation of strategic planning government of Minas Gerais and its instruments verified the existence of separate, simultaneous streams. On the one hand, discusses the vision, the analysis of the external environment, the priority goals and strategies, on the other, are formulated programs.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modelo ideal triangular de planejamento público .....	50
Figura 2 – Os quatro momentos do PES.....	68
Figura 3 – O processo de institucionalização.....	87
Figura 4 –O Processo de Planejamento Estadual do Governo de Minas Gerais 2004-2020.....	184
Figura 5 – Cenários do Estado de Minas Gerais 2003-2020.....	197
Figura 6 – Estrutura Analítica do Projeto (EAP) – Projeto estruturador Redução da Criminalidade Violenta em Minas Gerais.....	218
Figura 7 – Diamante da Estratégia do Governo de Minas Gerais .....	259
Figura 8 – Mapa Estratégico do Governo de Minas Gerais – PMDI 2007-2023.....	266
Figura 9 – O processo de elaboração do PMDI 2011-2030.....	299
Figura 10 – Síntese das Tendências.....	303
Figura 11 – Mapa Estratégico 2011-2030.....	305



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese da classificação de Whittington (2006).....	29
Quadro 2 - Síntese da classificação de Friedmann (1987).....	40
Quadro 3 - Os três pilares da instituição.....	81
Quadro 4 - Relação de entrevistados .....	115
Quadro 5 - Lista de categorias iniciais .....	116
Quadro 6 - Lista de categorias agrupadas .....	116
Quadro 7 - Análise das condicionantes de baixa incerteza .....	195
Quadro 8 - Análise das incertezas críticas .....	196
Quadro 9 - Quadro comparativo de cenários 2003-2020 .....	199
Quadro 10 – Quantificação de cenário .....	200
Quadro 11 – Relação entre Objetivos Estratégicos, Projetos Estruturadores e Indicadores .....	215
Quadro 12 – Relação Área de resultados, objetivos estratégicos e iniciativas prioritárias .....	272
Quadro 13 – Relação entre redes de desenvolvimento integrado e meta síntese .....	307
Quadro 14 - Relação entre rede, objetivo, estratégias e programas .....	311

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC-Minas - Associação Comercial de Minas Gerais  
ALMG - Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais  
ANPAD - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração  
BDMG - Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais  
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BIRD- Banco Mundial  
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BSC - *Balanced ScoreCard*  
C&T - Ciência e Tecnologia  
CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico  
CDI-MG - Companhia de Distritos Industriais de Minas Gerais  
CDL - Câmara de Dirigentes Lojistas de Belo Horizonte  
CEDEPLAR - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais  
CEMIG - Companhia Energética de Minas Gerais  
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe  
CETEC - Centro Tecnológico de Minas Gerais  
CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico  
CLAD - *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*  
CODEVASF - Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Paranaíba  
CONSAD - Conselho de Secretários Estaduais de Administração  
CONSEA - Conselho Estadual de Segurança Alimentar Nutricional Sustentável do Estado de Minas Gerais  
COPASA - Companhia de Saneamento de Minas Gerais  
CPP - Comissão de Participação Popular  
DER/MG - Departamento de Estradas e Rodagem de Minas Gerais  
DPE - Departamento de Planejamento, Programas e Estudos Econômicos  
EAP - Estrutura Analítica do Projeto  
EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais  
EUA - Estados Unidos da América  
FAEMG- Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais  
FAPEMIG - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais  
FEAM - Fundação Estadual do Meio Ambiente  
FEDERAMINAS - Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Estado de Minas Gerais

FIEMG - Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais  
FJP - Fundação João Pinheiro  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
GBN - *Global Business Network*  
GERAES - Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado  
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano  
INDI - Instituto de Desenvolvimento Industrial  
IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas  
JPOF - Junta de Programação Orçamentária e Financeira  
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA - Lei Orçamentária Anual  
OPI - Orçamento Plurianual de Investimentos  
P&D - Pesquisa e Desenvolvimento  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento  
PAEG - Programa de Ação Econômica de Governo  
PED - Programa Estratégico de Desenvolvimento  
PELT - Plano Estratégico de Logística de Transporte  
PES - Planejamento Estratégico Situacional  
PIB - Produto Interno Bruto  
PISA - Programa Internacional de Avaliação de Sistemas Educacionais  
PL - Partido Liberal  
PLANVALE - Plano Diretor de Recursos Hídricos das bacias do Jequitinhonha e Pardo  
PLE - Proposta de Ação Legislativa  
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PMDI - Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado  
PMT - Plano Multimodal de Transportes de Minas Gerais  
PNDs - Planos Nacionais de Desenvolvimento  
PPA - Plano Plurianual de Ação  
PPAG - Plano Plurianual de Ação Governamental  
PPI - Projeto Piloto de Investimento  
PPS - Partido Popular Socialista  
PRODEMGE - Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais  
PROSAM - Programa de Saneamento Ambiental Metropolitano de Belo Horizonte  
PSC - Partido Social Cristão  
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PSF - Programa Saúde da Família  
PSL - Partido Social Liberal  
PST - Partido Social Trabalhista  
PT do B - Partido Trabalhista do Brasil  
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro  
PTN - Partido Trabalhista Nacional  
RMBH - Região Metropolitana de Belo Horizonte  
SCGERAES - Superintendência de Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado  
SEBRAE-MG - Serviço de Apoio as Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerais  
SEPLAN - Secretaria do Estado de Planejamento e Coordenação Geral  
SERPRO - Serviço Federal de Processamento de Dados  
SETOP - Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas  
SIGPLAN - Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento  
SIMI - Sistema Mineiro de Inovação  
SINASC - Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos  
SOMMA - Organização e Modernização dos Municípios  
SUAS - Sistema Único de Assistência Social  
SUDAM - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia  
SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste  
SWOT - *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*  
TCE - Tribunal de Contas do Estado  
TVA - *Tennessee Valley Authority*  
UAGP - Unidade de Apoio ao Gerenciamento de Projetos  
UEMG - Universidade do Estado de Minas Gerais  
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	13
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	21
2.1 Estratégia governamental e planejamento governamental .....	30
2.2 Planejamento governamental no Brasil .....	41
2.3 Possíveis diálogos entre planejamento governamental e a abordagem da política Pública.....	53
2.3.1 Planejamento estratégico situacional: um elemento de diálogo entre planejamento governamental e formulação de políticas públicas? .....	65
2.3.2 O neoinstitucionalismo como elemento de diálogo .....	73
2.3.3 Elementos para o diálogo: o planejamento visto como um ritual cuja principal finalidade é garantir legitimidade e estabilidade ao campo organizacional .....	90
3. METODOLOGIA.....	102
4. ESTUDO DE CASO .....	117
4.1 1991-1994 O PRIMEIRO GOVERNO PÓS CONSTITUIÇÃO MINEIRA DE 1989 .....	122
4.2 PMDI 1995-2000 .....	126
4.3 PMDI 2000-2003 .....	150
4.4 PMDI 2004-2020 .....	166
4.5 PMDI 2007-2023 .....	236
4.6 PMDI 2011-2030 .....	281
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	327
REFERÊNCIAS .....	342

## 1. INTRODUÇÃO

A crise do Estado, iniciada em quase todo o mundo a partir da década de 1970, e que se intensificou na década de 1980, foi marcada por dificuldades fiscais e pelo esgotamento do modelo burocrático de gestão, o qual passou a ser visto como ineficiente quanto à administração dos recursos públicos e ao atendimento das necessidades e demandas da sociedade.

A alternativa para a superação desta crise financeira e de desempenho apresentou-se como a transformação do Estado e a revisão de suas funções, papéis e mecanismos de funcionamento. Esta proposta foi consolidada nos propósitos de Reforma do Estado, cujo objetivo foi conferir a ele maior capacidade de governança e de atuação econômica, política e social, promoção de uma gestão mais eficiente dos recursos públicos, além da garantia dos direitos sociais e necessidades dos cidadãos (FERREIRA, 1999).

Nesse contexto marcado pela escassez de recursos para fazer frente às demandas da sociedade e sob a ótica da modernização da gestão pública, os governos e os gestores têm que escolher alternativas que possam, pelo menos na teoria, maximizar a eficiência, a eficácia e a efetividade do emprego de recursos, com vistas ao atendimento das demandas da sociedade. Não se pode descartar um recorrente problema de planejamento, que nasce na dificuldade dos gestores públicos em selecionar as políticas públicas prioritárias. Assim, os gestores públicos, tanto no nível federal quanto no subnacional, têm empreendido diversas tentativas de ampliar a gestão estratégica dos recursos e das ações destinadas à execução das políticas públicas.

Domingues Filho (2007) acrescenta a essa discussão a ideia de que no Brasil não há uma tradição de planejamento democrático, mas uma tradição consolidada de intervenção estatal, que na linguagem de Faoro (1987) seria o capitalismo politicamente orientado e de modernização implantada do alto. A consequência é a criação de ordem social dependente em grau excessivo do aparato estatal, que, somada à não consolidação de instituições democráticas, oferece condições para o intercâmbio entre Estado e sociedade, em que prevalece o curto prazo, traduzido por intervenções pragmáticas. Em outras palavras, sem uma tradição de planejamento democrático, Domingues Filho (2007) destaca que são produzidos sucessivos planos de curto e de médio prazo que não conseguem promover a

necessária articulação entre si. Essa falta de articulação evidencia a descontinuidade das políticas sugeridas nos vários planos, que não conseguem estabilizar uma política de longo prazo em torno dos permanentes problemas do Estado.

No âmbito estadual, a situação não é diferente. Conforme salientam Abrúcio e Gaetani (2006), “a redemocratização impulsionou mudanças insuficientes no modelo de gestão dos governos estaduais” (ABRÚCIO e GAETANI, 2006, p. 3). Os estados não estavam preparados para assumir esse novo papel e suas estruturas ainda eram demasiadamente burocratizadas e marcadas pelo cunho clientelista. Além disso, o novo papel dos municípios no âmbito da Constituição de 1988 fez com que grande parte das políticas públicas fosse municipalizada. Com isso, ficou a cargo dos estados não mais o papel de executor direto, mas sim o de coordenador dessas políticas públicas, aliás de difícil assimilação.

Abrúcio e Gaetani (2006) argumentam que no âmbito estadual as reformas do aparelho de gestão existente “vêm sendo impulsionadas, desde a metade da década de 1990, por cinco fatores que interagem e se reforçam mutuamente” (ABRÚCIO e GAETANI, 2006, p. 5). São eles:

- 1) a crise financeira dos governos estaduais e a construção de uma coalizão e de instituições pró-ajuste fiscal;
- 2) a propagação das ideias da Nova Gestão Pública após 1995, com o reforço recente de técnicos com passagem pelo Governo Federal, os quais, sobretudo desde 2003, migraram para governos estaduais;
- 3) disseminação de boas práticas e inovações administrativas pelo País;
- 4) fortalecimento de fóruns federativos interestaduais, como o Conselho de Secretários Estaduais de Administração (Consad);
- 5) o processo de construção de rede entre a União e os estados em prol do PNAGE, em termos de diagnóstico, montagem e negociação do programa (ABRÚCIO e GAETANI, 2006, p.5).

Os movimentos de reforma inspirados na Nova Gestão Pública (*New Public Management*) assumem como pressuposto a inserção de diversas ferramentas gerenciais antes relacionadas apenas à administração privada no âmbito da administração estatal, como uma tentativa de modernizar o modelo de gestão do Estado, para torná-lo mais eficiente, ao reduzir seus custos e, ainda, mais eficaz, voltado ao atendimento das demandas sociais (BRESSER-PEREIRA, 1998).

O planejamento estratégico está entre as práticas gerenciais oriundas do setor privado, que a partir desses movimentos de reforma, serão adotadas no âmbito da administração pública.

Apesar de o planejamento possuir no setor público uma longa trajetória e instrumentos legais consolidados, o planejamento estratégico inspirado em conceitos empresariais tem se figurado como referência inovadora, de forma que os instrumentos de gestão estratégica e os processos de formulação estratégica têm merecido grande atenção dos gestores públicos.

Além disto, Paludo e Procopiuck (2011) destacam diversos fatores que contribuíram para o surgimento formal da função de planejamento governamental: a complexidade que envolve a administração pública; a escassez de recursos, exigindo seu uso racional e eficiente com vistas a maximizar os resultados; a missão atribuída ao Estado de solucionar os problemas sociais e de promover o bem-estar da população; as crescentes demandas dos cidadãos, que passam a exigir o cumprimento dos direitos assegurados pela Constituição e maior qualidade dos produtos e serviços públicos ofertados pelo Estado; e a globalização da economia, que passou a exigir dos governos nacionais, principalmente, um planejamento capaz de promover a competitividade dos produtos nacionais.

Todavia, o que se pode observar nos modelos “clássicos”, ou “tradicionais”, de planejamento estratégico é o predomínio do aspecto racional do processo de planejamento, em que se parte das ideias gerais para as ações específicas, de modo que a operacionalização da estratégia é dada pela decomposição de objetivos gerais em objetivos de médio e de curto alcance.

Apesar das diferenças de nomenclatura esses modelos, em geral, definem as seguintes etapas do processo de planejamento estratégico: definição da identidade organizacional (Visão, Missão e Valores); diagnóstico ambiental; definição de questões, objetivos e estratégia; desmembramento dos planos em projetos ou ações; implementação; e avaliação e controle. Esta perspectiva pressupõe que os objetivos estratégicos gerais serão alcançados no longo prazo à medida em as metas e os resultados dos projetos e ações (frutos da decomposição destes objetivos) forem alcançados no médio e no curto prazo.

Nesta perspectiva, denominada posteriormente por Mintzberg *et al.* (2000) “como escola prescritiva”, ou por Whittington (2006) como “abordagem clássica”, o planejamento é percebido como um processo racional de cálculos e análises deliberadas, cujo objetivo é maximizar a vantagem de longo prazo. Baseada em um processo abrangente e detalhado de coleta de informação sobre o contexto ambiental e sobre a organização, a estratégia surge de planos cuidadosamente elaborados.



De outro lado, as organizações encontram-se inseridas em um ambiente constituído de crenças, valores e redes relacionais, criados e consolidados por meio da interação social. Desse modo, a sobrevivência da organização não está ligada apenas à capacidade adaptativa técnica e financeira, mas também à conformação a fatores normativos de apoio e legitimidade. Em outras palavras, mesmo os princípios de eficiência e de competitividade de mercado ou de maximização de preferências individuais modelam-se dentro de uma realidade socialmente construída (MEYER e ROWAN, 1983). Ou seja, tal processo é condicionado pela relação entre instituição, interpretação e ação dos atores sociais significativos em cada situação espaciotemporalmente delimitada. Torna-se, necessário, assim, entender o processo de tomada de decisão, os atores e recursos envolvidos, bem como os aspectos interpretativos e relacionais que constituem os componentes de contextualização das práticas organizacionais (MACHADO-DA-SILVA, 2004)

No setor público, o processo de planejamento estratégico precisa lidar com a complexidade decorrente da multiplicidade de fins própria do setor público, além de abarcar uma elevada e multifacetada gama de interesses sociais, econômicos e políticos e de encontrar formas de obter legitimidade social e política. Assim, o processo de planejamento estratégico governamental deve ser visto como uma série de eventos que dependem de uma cadeia complexa de interações recíprocas, sendo que, muitas vezes, esta cadeia não pode ser prevista ou controlada.

Se as instituições são o produto da construção humana e o resultado de ações propostas por indivíduos instrumentalmente guiados pelas próprias forças institucionais por eles interpretadas, sugerindo, portanto, um processo estruturado e estruturante, que não é necessariamente racional e objetivo, mas fruto de interpretações e subjetividades (VIEIRA e CARVALHO, 2003), compreender como as instituições interferem no processo de planejamento governamental envolve a necessidade de compreender seus efeitos. Para Scott (2001), as instituições possuem a capacidade de constringer o comportamento dos atores em determinada situação, pois provocam restrições ao impor limites legais, morais e culturais para legitimar o comportamento de pessoas, grupos e organizações.

O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) é o plano de longo prazo do governo, que contém as suas diretrizes gerais. Já o Plano Plurianual de Ação Governamental

(PPAG) traduz essas diretrizes em ações e projetos específicos, responsáveis pelo alcance das diretrizes e dos objetivos estratégicos estabelecidos no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado. Esta tese propõe-se a responder ao seguinte problema de pesquisa: **Em que medida o Plano Plurianual de Ação Governamental representa um desdobramento das diretrizes estratégicas propostas pelo Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado?**

O desafio de questionar esse processo racional de desdobramento da estratégia em projetos e ações está intimamente ligado a outro desafio: o de questionar o próprio processo de planejamento estratégico governamental. Em decorrência desta questão principal, algumas questões secundárias foram suscitadas: Como os instrumentos para a construção da estratégia incorporam as relações entre, técnicos, políticos e sociedade? Como os modelos de planejamento originários da iniciativa privada interferem no processo de construção da estratégia no setor público? Como as instituições interferem nos processos de planejamento governamental?

Como o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado representa a estratégia deliberada do Estado, a qual será desdobrada pelos demais instrumentos de planejamento, em especial pelo Plano Plurianual de Ação Governamental, optou-se por pesquisar a formulação destes planos, como forma de explicar as dinâmicas que concorreram para a constituição da estratégia pelo Estado de Minas Gerais, a partir da perspectiva dos agentes partícipes do processo. Na perspectiva adotada nesta tese, apoiada em Mintzberg e Quinn (2006), formulação e implementação estão interligadas como processos interativos complexos, nos quais políticas, valores, cultura organizacional e estilos gerenciais determinam ou constroem determinadas decisões estratégicas. Assim, pretende-se aqui descrever o ambiente em que os Planos foram formulados, identificar, a partir dos dados, as categorias analíticas do processo de priorização das estratégias e seus desdobramentos; identificar no processo argumentativo contido no Plano os elementos linguísticos adotados como estratégia de persuasão; analisar a influência dos elementos simbólicos no processo de construção do planejamento estratégico governamental; e avaliar as similaridades e diferenças entre o processo de construção dos cinco Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrado no período de 1995 a 2011 no sentido de avaliar em que medida o Plano Plurianual de Ação Governamental está de fato alinhado com as diretrizes estabelecidas no PMDI.

Esta tese tem como objeto de análise o processo de planejamento estratégico governamental adotado em Minas Gerais. Neste estado federado, o planejamento estratégico governamental está estabelecido como princípio constitucional desde 1989. A partir de 2003, com o chamado “Choque de Gestão”, este tema tem sido destacado como uma das inovações gerenciais adotadas pelo estado. Assim, o tema “Planejamento estratégico governamental” tornou-se central no discurso do governo. Em 2008, o Banco Mundial reconheceu o modelo mineiro de gestão da estratégia governamental como exemplo de boa governança. De outro lado, optou-se pelo estudo longitudinal, em alguma medida histórico, entre os anos de 1995 e 2011, com a intenção de identificar elementos comuns à elaboração dos diversos planos que transcendam a questões específicas de cada grupo governante.

Durante o período aqui considerado foram produzidos cinco planos, com horizontes temporais distintos e com processos de formulação variados. O primeiro governo após a constituição mineira de 1989, não elaborou o documento, sendo o primeiro, o Plano Mineiro de Desenvolvimento 1995-1999, elaborado pela Secretaria de Planejamento, no segundo governo após a sua exigência constitucional. Em 2000, foi apresentada ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social uma nova proposta de Plano (2000-2003), que, todavia, não foi aprovada. Em 2003, foi elaborado novo Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (2003-2020). Posteriormente, foi proposta uma revisão, cujo horizonte temporal seria 2007-2023. Em 2011, nova revisão foi elaborada, produzindo-se o atual planejamento de longo prazo do governo de Minas Gerais.

Definido o objeto do estudo, a partir da análise dos objetivos pretendidos, optou-se pela realização de uma pesquisa qualitativa, de caráter explicativo a partir de um estudo de caso único e longitudinal, no qual foram analisados os processos de formulação dos Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrado e seus desdobramentos nos Planos Plurianuais de Ação Governamental no período de 1995-2011. O método de estudo de caso foi considerado mais apropriado, tendo em vista sua adequação aos fenômenos sociais complexos, bem como às pesquisas que têm como questões “como” e “por que” (YIN, 2005). A escolha dos planos realizados em Minas se deve à relevância deste processo no discurso oficial dos últimos dez anos, bem como à facilidade de acesso aos dados pelo pesquisador. Neste sentido, buscou-se um caso que fosse significativo teoricamente porque possui certas características que auxiliam o pesquisador a desenvolver e testar suas proposições teóricas (GLASER e STRAUSS, 1965; STRAUSS e CORBIN, 1998).

No intuito de não incorrer nas mesmas restrições e superficialidade de resultados de grande parte dos estudos de casos apontados por Bandeira-de-Melo e Cunha (2003), optou-se pela combinação do estudo de caso simples e longitudinal, de caráter contextual e processual, com o método da *grounded theory* (MERRIAM, 1998; STRAUSS e CORBIN, 1998).

A *grounded theory* pode ser considerada um método geral de análise comparativa que se aplica a qualquer conjunto de dados, os quais são analisados sistematicamente com base em um conjunto de metodologias que têm por finalidade gerar teoria de modo indutivo em uma área substantiva, a partir do ponto de vista dos atores envolvidos (GLASER e STRAUSS, 1965).

Com base no do método da *grounded theory* (STRAUSS e CORBIN, 1998), pretende-se construir uma teoria substantiva, que seja capaz de explicar o processo de formulação da estratégia do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, a partir das perspectivas dos agentes envolvidos no processo de construção deste plano.

Para projetos baseados na *grounded theory*, a teoria deve harmonizar-se com os dados, de maneira que um pesquisador não deve iniciar um projeto com uma teoria preconcebida em mente. Mais que isso, deve começar com uma área de estudo e permitir que a teoria emergja dos dados, sendo que esta teoria deve ser coerente com a realidade da área especificada para o estudo (STRAUSS e CORBIN, 1998). Para a coleta de dados foi aplicada uma série de técnicas: entrevistas, pesquisa documental e observações assistemáticas ou não estruturada, sistemática ou planejada e participante (GIL, 1999).

A coleta de dados em relação aos primeiros planos (PMDI 1995, 2000-2003,2003-2020, 2007-2023) foi feita, sobretudo, por meio da análise de documentação direta e indireta, além das entrevistas semiestruturadas com os participantes do processo de planejamento. Para a análise do último PMDI (2011-2030) além das técnicas comentadas anteriormente foram realizados processos de observação participante.

Quanto ao tratamento e análise à dos dados, optou-se pela análise de discurso, especialmente em sua abordagem francesa, marcada pela não limitação a *corpus* “escritos”, pois se volta para os múltiplos discursos inseridos nas relações entre o intradiscurso e o interdiscurso,

revelando implícitos e silenciamentos com sentidos que vão além dos significados semânticos.

Entre os limites desta tese, merecem destaque o corpus dos entrevistados e, conseqüentemente, a perspectiva adotada na análise dos dados. Na execução desta pesquisa, optou-se pela perspectiva dos técnicos envolvidos no processo de planejamento governamental, de forma que entre os entrevistados não há membros do Legislativo ou da sociedade, cujas perspectivas em muito acrescentariam para a compreensão do processo de planejamento governamental.

Desta forma, novos estudos que analisassem o papel da sociedade ou de grupos sociais específicos no processo de planejamento estratégico governamental, assim como o próprio papel do Poder Legislativo neste processo, poderiam ser considerados temas importantes para novos estudos sobre o tema.

Esta tese está estruturada em cinco capítulos, incluindo esta Introdução. No segundo capítulo, descreve-se o referencial teórico. No terceiro capítulo desenvolve-se a metodologia. No quarto capítulo, aborda-se o estudo de caso. No quinto capítulo, formulam-se as considerações finais.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Segundo Whipp (1996), com a ascensão do planejamento estratégico formal nos anos de 1960, tida como marco inicial do empenho generalizado pela maior compreensão da estratégia organizacional, novos modelos e abordagens foram emergindo, na mesma proporção da continuada utilização dos antigos. Isso parece haver contribuído para a confusão terminológica ainda existente, na qual palavras e expressões como estratégia, política, planejamento estratégico e administração estratégica são continuamente tomadas como sinônimos, dificultando a determinação precisa do conceito de estratégia em si, dos aspectos que compõem sua aplicação e das perspectivas da sua análise e investigação.

Diversas teses e projetos têm como desafio inicial delimitar claramente de que estratégia está-se falando. No entanto, estabelecer a delimitação teórica e empírica da disciplina Estratégia não tem se mostrado tarefa simples. Nas últimas décadas, estratégia transformou-se em um conceito polêmico e de uso comum, que comporta variadas definições e expectativas de aplicação. De outro lado, no âmbito acadêmico, estudiosos esforçam-se em elaborar um construto genericamente aceitável (FONSECA, 2001).

Em termos etimológicos, a palavra *estratégia* provém do grego *strategia*, que significa “comando de exércitos”, ou diversas outras variações ligadas ao comando militar. Ilustram esta vertente da estratégia obras como a *Arte de Guerra*, de Sun Tzu, escrita em 500 a.C, e os escritos sobre a guerra do general Prussiano Carl Von Clausewitz. A origem histórica do conceito de estratégia pode ser situada na arte militar, como um conceito amplo, vagamente definido, de uma campanha militar para aplicação de forças em grande escala contra um inimigo (ANSOFF, 1977).

Como a primeira Revolução Industrial foi, em grande parte, movida pelo desenvolvimento do comércio internacional de umas poucas *commodities*, as empresas tendiam a permanecer pequenas e a empregar um mínimo possível de capital fixo. Para a economia neoclássica, as forças do mercado buscariam o equilíbrio guiado pela “mão invisível”, que permanecia, em grande parte, além do controle das empresas individualmente, o que tornaria a estratégia das firmas irrelevante. A influência da economia neoclássica, segundo Vasconcelos (2001), explica o desenvolvimento tardio dos estudos sobre estratégia se comparados a outros campos, como a Economia e a Sociologia, que oferecerão o substrato para a elaboração do

planejamento governamental predominantemente até a década de 1980. Apesar do surgimento tardio, a área de estratégia passou por um rápido crescimento principalmente a partir da década de 60.

Ghemawat (2000) destaca que eminentes economistas produziram alguns dos primeiros ensaios acadêmicos a respeito de estratégia, desde John Commons, um institucionalista que escreveu, em 1934 sobre o foco das empresas em fatores estratégicos ou limitadores; até Coase, que publicou um artigo em 1937, questionando a natureza da empresa, Schumpeter, em 1942, que defendia que a estratégia de negócios abrangia muito mais que a fixação de preços contemplada na microeconomia ortodoxa, e Penrose cujo livro publicado em 1959, menciona de forma explícita a relação entre o crescimento das empresas, os recursos sob o controle delas e a estrutura administrativa usada para coordenar seu uso.

A utilização do termo *estratégia* relacionado ao meio empresarial foi proporcionada, em 1948, por Von Neumann e Morgenstern, *apud* Ansoff (1977), em sua famosa Teoria dos Jogos, que fornece uma perspectiva unificadora para todos os tipos de conflito, independentemente de sua origem - se na guerra, na política ou em atividades empresarias - de modo a influenciar, também, o planejamento governamental.

O ensino de estratégia, todavia, foi estruturado pela primeira vez na década de 1950, quando a Fundação *Ford* e a *Carnegie Corporation* patrocinaram a realização de uma pesquisa no currículo das escolas de negócios norte-americanas, a qual recomendou a integração de disciplinas funcionais, como marketing, contabilidade ou finanças, em uma nova área, intitulada “Política de Negócios” (GHEMAWAT, 2000).

O desenvolvimento dessa nova área está intrinsecamente ligado à *Harvard Business School*, cujo modelo de curso inspirou a maioria das escolas nos Estados Unidos. Na década de 1970, o curso de Política de Negócios passou a contemplar temas que abarcassem a relação entre a organização e o ambiente, como responsabilidade social e ética, impacto de fatores políticos, legislativos e econômicos no funcionamento da organização, o que levou à modificação do seu nome para “Administração Estratégica” e ao desenvolvimento desse campo de estudo (CERTO e PETER, 1993).

Simultaneamente ao grupo de *Harvard*, um grupo ligado ao pesquisador Igor Ansoff também contribuiu para a introdução da prática do planejamento estratégico nas grandes corporações americanas. Enquanto o grupo de *Harvard* focava a análise interna e externa para a formulação da estratégia, a concepção introduzida pelo grupo de Ansoff (1977), adicionalmente, incorporava a programação de ações específicas voltadas para operacionalizar os objetivos estratégicos. A própria expressão *planejamento estratégico* foi popularizada pelo grupo de autores ligados a Ansoff (VIZEU e GONÇALVEZ, 2010).

Em meados dos anos de 1970, o uso do planejamento estratégico entrou em declínio, em função da crise econômica mundial desencadeada pelo embargo do petróleo, seguida pelo aumento das taxas de juros, da inflação e da competição, e pela posterior invasão dos produtos japoneses no mercado. Nesse contexto, os dirigentes se mostravam incapazes de promover mudanças que permitissem a rápida adaptação da organização às transformações ambientais, obtendo pouco retorno sobre o investimento ao se limitarem apenas às funções de planejamento para a consecução da estratégia. Pesquisas empíricas constatavam falhas teóricas e dificuldades práticas nos modelos vigentes. Estratégias formuladas de modo brilhante não alcançavam sucesso na fase de implementação. Somados, esses fatores abriram caminho para o surgimento do conceito de administração estratégica, que supõe a gestão integrada, equilibrada e mais abrangente dos recursos e ferramentas disponíveis, até mesmo, no que concerne à participação e ao comprometimento de todos os integrantes da organização (MINTZBERG, 1994).

A década de 1980 marcou um novo rumo para a utilização do termo *estratégia*. A partir de então, essa palavra deixou de ser utilizada apenas por gerentes, formuladores de políticas, acadêmicos e passou a ser utilizada também como linguagem popular. A partir da segunda metade da década de 1990, o termo havia se tornado tão popular que passou a ser empregado nas mais diversas esferas. A palavra *estratégia* passou, então, a ser usada de forma genérica, com conotações positivas, exprimindo a relevância de projetos e objetivos e sugerindo um senso de raciocínio e planejamento coerentes. Acredita-se, porém, que tal evidência pode estar longe de se concretizar, na medida em que, por força do excesso, emprega-se no cotidiano o termo *estratégia* sem qualquer discriminação ou reflexão, o que só contribui para torná-lo cada vez mais difuso e impreciso.



No intuito de melhor delimitar tal conceito de estratégia Mintzberg *et al.* (2000) afirmam que estratégia requer variadas definições, agrupadas na literatura especializada em cinco tratamentos: como plano - um curso de ação conscientemente definido para a organização; como padrão - um padrão percebido em um conjunto de ações, fruto de decisões empresariais e gerenciais; como posição - uma busca de posição competitiva no mercado; como perspectiva - uma visão ou perspectiva que surge por intermédio do líder principal da organização, um desejo de atingir um certo futuro; e como manobra - truque adotado para iludir os adversários.

Mintzberg *et al.* (2000) identificaram dez escolas de pensamento no campo da Administração Estratégica. Três escolas, de natureza prescritiva, têm tratado a estratégia como tentativas conscientemente deliberadas capazes de alinhar a organização com seu ambiente: A Escola de Design, que percebe a formulação da estratégia como um processo que envolve o desenho conceitual a partir da avaliação das forças e fraquezas organizacionais, bem como as oportunidades e ameaças do ambiente; a Escola do Planejamento, que foca a sequencia de passos distintos, suportados por técnicas preditivas que constituem o planejamento formal; e a Escola de Posicionamento, que pressupõe a escolha deliberada de posicionamento competitivo por meio de um processo analítico de decisão.

O outro grupo de seis escolas tem natureza mais descritiva: a Escola Empreendedora, que trata a formação de estratégia como processo visionário, de modo que tanto a formulação quanto a implementação são baseadas em processos informais e intuitivos; a Escola Cognitiva, que apresenta estratégia como processo mental, o que implica a interpretação e o processamento das informações; a Escola de Aprendizagem, que considera a estratégia como o resultado de um processo emergente e exploratório com ênfase no aprendizado por tentativa e erro; a Escola Política, que enxerga a estratégia surgindo do processo de conflito e disputa por poder, o que resulta em barganha, persuasão e confronto nas negociações entre os atores que dividem o poder; a Escola Cultural, que visualiza a estratégia como processo ideológico, o que revela um processo social integrativo na formação da estratégia; e a Escola Ambiental, que trata a formação de estratégia como processo passivo, visto que o ambiente assume fator determinante no processo reativo de formação da estratégia. Finalmente, a Escola de Configuração procura delinear os estágios e as sequencias do processo de formação de estratégia como um todo integrado.

Para estes autores, as organizações que funcionam de forma eficaz reúnem diferentes características ao mesmo tempo; ou seja, determinada espécie de planejamento com determinada forma de estruturação e determinado estilo de liderança (MINTZBERG, *et al.*, 2000). Neste caso, o processo de mudança visa à adequação e à manutenção de determinada configuração. Mudar depende, indubitavelmente, da análise interna das características e possibilidades organizacionais em dadas circunstâncias ambientais.

Mintzberg, *et al.* (2000), para denotarem a dificuldade de se definir estratégia, recorrem a uma fábula que alude ao esforço de cegos que tentam descrever o que seria um elefante, tendo cada um a percepção de apenas uma parte do animal. Saraiva (2009) afirma que esta fábula conduz a uma falácia no que tange à estratégia, qual seja, a ilusão de que a percepção das partes pode dar pista de como seria o todo. Ou seja, para aqueles que já tiveram contato com um elefante seria extremamente simples juntar as diversas descrições e agrupá-las para a formação do todo. Mas no caso da construção conceitual da estratégia, como seria montar um quebra-cabeça, em que não se sabe de antemão qual o resultado final; ou seja, onde se tem procurado juntar as peças para explicar algo que não se explicou adequadamente até o momento.

Chaffee (1985) elaborou uma tipologia que procura identificar os conceitos de estratégias e classificá-los em três diferentes modelos mentais, a partir da premissa básica de que o pensamento sobre estratégia se assenta na inseparabilidade da organização e do ambiente, no qual aquela usa da estratégia para lidar com as mudanças deste.

A primeira perspectiva orienta-se em função da percepção sequencial e metódica das ações envolvidas, sendo chamada de “estratégia linear”. Esta perspectiva, na tipologia da autora, pode ser ilustrada pelos trabalhos de Chandler (1962) assim como pelo modelo de pensamento dominante sobre estratégia durante as décadas de 1960 e 1970. De acordo com a segunda perspectiva, estratégia adaptativa, o ambiente é visto como um sistema de apoio à vida organizacional, sendo de grande permeabilidade a linha divisória entre ele e a organização. Desse modo, prevalece a necessidade de monitorar permanente o ambiente e mudanças de percurso (sendo inexistente a separação temporal entre planejamento e ação existente no modelo linear) e de incorporar vários elementos, como estilo, marketing e qualidade, além de produtos e mercados, ao comportamento estratégico. A terceira perspectiva é interpretativa, criada pela própria autora, é marcada por metáforas orientadoras

que permitem à organização e a seu ambiente serem compreendidos pelos seus *stakeholders*, de modo que estes sejam motivados a crer e agir de modo a se produzir resultados favoráveis para a organização.

Estas diferentes perspectivas são formas diferentes de se olhar para o mesmo fenômeno, de modo que cada nível sucessor incorpora características do nível precedente. A aplicabilidade de sua proposta seria para se identificar, inicialmente, o nível de complexidade envolvida em uma situação organizacional e, a partir daí, decidir sobre qual a melhor abordagem a se adotar no exame estratégico da situação (CHAFFEE, 1985). A partir dos objetivos delimitados, prevalece nesta tese a perspectiva interpretativa, em contraponto à perspectiva linear e a adaptativa, que estão presentes nos textos que compõem o plano.

Outra abordagem do estado atual da área de Estratégia Empresarial é fornecida por Whittington (2006), que identificou quatro abordagens genéricas no processo de formulação de estratégia, as quais se diferenciam em duas dimensões: os resultados da estratégia (maximização de lucros ou resultados múltiplos); e os processos pelos quais ela é levada a termo (predominantemente deliberadas ou emergentes). Inseridas nestas dimensões, têm-se as abordagens clássica; evolucionária; processualista; e sistêmica (Quadro 1).

A abordagem clássica é representada por estudiosos como Igor Ansoff, Michael Porter, Chandler e Sloan. Está associada a processos racionais de cálculos e análises deliberadas, com o objetivo de maximizar a vantagem de longo prazo e seu objetivo principal é promover a maximização dos lucros, aumentando a vantagem competitiva da empresa. Baseada em um processo abrangente e detalhado de coleta de informação sobre o contexto ambiental e sobre a organização, aliado a uma análise racional, a estratégia surge em decorrência de planos cuidadosamente elaborados. Predomina nesta abordagem a noção de homem econômico racional, um empreendedor que age com perfeita racionalidade para maximizar sua vantagem competitiva (WHITTINGTON, 2006). Seus pressupostos são: apego à análise racional, distanciamento entre concepção e execução e compromisso com a maximização do lucro. A elaboração da estratégia com base nessas perspectivas está intimamente ligada ao desenvolvimento de medidas e métodos quantitativos, como cálculos de retorno sobre o investimento. Esta abordagem é mais relevante em ambientes estáveis e relativamente previsíveis (WHITTINGTON, 2006).

A abordagem evolucionária afirma que a estratégia sob a ótica clássica não é uma boa definição, uma vez que o ambiente é tipicamente muito implacável e imprevisível para que se façam previsões eficazes. Para esta corrente as empresas passam por um processo de seleção do mercado e só aquelas que se adaptarem de forma eficaz é que sobreviverão. Assim, a estratégia é identificada como a percepção das exigências do mercado e ações para a adequação delas. Desse modo, esta abordagem descarta completamente qualquer possibilidade de planejamento racional. A principal força é o mercado, que seleciona os mais aptos a sobreviverem. Sob este ponto de vista, as estratégias deliberadas não são suficientes para sustentar uma vantagem competitiva diante de mercados competitivos e mutáveis. Dessa forma, é mais importante ter iniciativas inovadoras, em que o ambiente pode selecionar as melhores. Para o autor, esta abordagem se enquadra em mercados imprevisíveis, em que o nível de inovação e a concorrência são elevados. Tem como principais defensores Freeman e Boeker, e Hannan e Freeman (WHITTINGTON, 2006). Em relação ao planejamento governamental, esta abordagem encontra ressonância no incrementalismo orçamentário de Wildavsky (1982), defende que as intervenções estatais são efetuadas por comparações sucessivas e limitadas, uma vez que se a situação em que o governo pretende intervir é complexa nada mais há senão retomar as políticas já implementadas e, a partir daí, ir reformulando-as parcialmente em seus pontos vulneráveis.

A abordagem processualista, ainda que também considere a racionalidade do planejamento imperfeita, visto que diferenças individuais de interesses e limitações cognitivas impedem a emergência de planos únicos cuidadosamente elaborados, não concorda com a fé dos evolucionistas na supremacia das forças de mercado, pois as imperfeições do mercado permitem a existência de estratégias não ótimas, que emergem de um padrão de decisões passadas. Assim, para os estudiosos processualistas, como Cyert e March, e Mintzberg, o conceito de estratégia se traduz como a construção dos objetivos por meio de um processo pragmático de aprendizado e comprometimento. Para Whittington (2006), existem dois princípios que regem o pensamento processualista. O primeiro diz respeito aos limites cognitivos da ação humana, em que o autor defende que o ser humano possui uma capacidade limitada, o que o impede de analisar uma série de fatores de uma só vez, fazendo com que a interpretação do ambiente seja parcial. O segundo princípio trata da micropolítica das organizações, em que o autor reconhece que as empresas são coalizões de indivíduos que possuem interesses próprios e tendem a barganhar entre si para buscar soluções convenientes a todos. Para os processualistas, a estratégia emerge durante a ação e se interessa não só pela

maximização dos lucros, mas também pelo atingimento de outros objetivos. O resultado de um processo de planejamento, incluindo sua implementação, tem que ser visto como uma série de eventos aparentemente simples, mas que dependem de uma cadeia complexa de interações recíprocas para que obtenham o resultado esperado. Muitas vezes esta cadeia não pode ser prevista ou controlada. Segundo Whittington (2006), esta estratégia não é derivada apenas do posicionamento da empresa no mercado, mas também de sua capacidade de criar e renovar recursos distintos. Para o autor, a abordagem processual se adapta bem às burocracias protegidas, principalmente no setor público ou quase privado, pois, geralmente, o tamanho e a complexidade das organizações exigem que o processo da estratégia envolva vários fatores e atores sociais. Por isso é que nesta tese optou-se pela abordagem processualista na análise do processo de formulação da estratégia governamental no governo de Minas Gerais.

A abordagem sistêmica caracteriza a estratégia como uma determinação dos objetivos e das ações da instituição com base no sistema social específico em que a organização está inserida. Assim como a abordagem clássica, esta abordagem acredita na capacidade dos seres humanos de planejarem as ações das organizações, diferente das perspectivas processual e evolucionista, mas não possui como elemento base o homem econômico racional. Para os defensores desta corrente, como Whitley e Whittington, as estratégias sofrem influência direta em sua elaboração dos contextos sociológicos em que as instituições estão inseridas. O argumento principal desta abordagem é que os indivíduos não são imparciais e calculistas ou que negociam exclusivamente por meio de atributos econômicos, mas, sim, são o produto da rede social em que estão entrelaçados e respondem em suas empresas de acordo com valores, expectativas adquiridas e experiências vividas. Assim, o processo é concebido como racional, mas guiado por objetivos pluralísticos, e não somente pela maximização de lucros. Assim, normas individuais e culturais podem impor outros objetivos, que conflitam com a maximização de lucros (WHITTINGTON, 2006).

Quadro 1 - Síntese da classificação de Whittington (2006)

	Clássica	Evolucionária	Processual	Sistêmica
Pressupostos	Análise racional, imparcial e sequencial; distanciamento entre concepção e execução.	Racionalidade limitada dos gestores; o mercado seleciona os melhores resultados; Incapacidade de realizar previsões.	Mercados são tolerantes com o desempenho abaixo da média; estratégia de ajuste lento; os indivíduos têm interesses difusos.	Ambiente determina a escolha estratégica; indivíduos não são imparciais e calculistas; indivíduos são produto do meio que estão inseridos.
Justificativa	Maximização de lucro	Sobrevivência	Mercados e organizações não são estritamente eficientes.	Tudo depende dos sistemas sociais prevalentes.
Foco	Interno – Qualidade do planejamento, da análise e do cálculo gerencial.	Externo – Impacto determinante do mercado e seleção natural.	Interno – Negociações Políticas, ajuste dos vieses cognitivos gerenciais e construção de habilidades e competências – Interno.	Externo – Sociedades, entender o que acontece dentro da organização e com os concorrentes.
Estratégia	Formal	Eficiente	Elaborada	Inserida
Processos	Analítica	Darwiniana	Negociação/Aprendizagem	Social
Influências chave	Economia/Militarismo	Economia/Biologia	Psicologia	Sociologia
Autores-chave/Surgimento	Chandler; Ansoff; Porter – 1960	Hannan e Freeman; Williamson – 1980	Cyert e March; Mintzberg; Pettigrew – 1970	Granovetter; Whitley – 1990

Fonte: Elaborado pelo próprio autor

Como afirma Meirelles (2003), algumas abordagens reservam pouco ou nenhum espaço de escolha aos atores organizacionais e tratam o ambiente como um espaço determinado, objetivo, regido por leis e uma lógica próprias e sobre o qual o indivíduo e a organização não têm influência direta. Sob esta perspectiva, restará à organização buscar compreender o ambiente para melhor adequar-se a seus determinantes. Em oposição, para alguns autores de orientação subjetivista o ambiente só existe a partir de processos individuais e coletivos de criação e significação e, portanto, somente a partir da percepção e construção simbólica humana. Assim, não tem sentido falar em ambiente objetivo, externo, preexistente às pessoas e aos grupos.

## 2.1 Estratégia governamental e planejamento governamental

A dificuldade de conceituar estratégia e planejamento e o uso indiscriminado do termo não são diferentes no setor público. Compreender o processo histórico de desenvolvimento do planejamento governamental é fundamental para analisar sua adoção.

Segundo Oliveira (2006),

[...] a ideia de planejamento apareceu há aproximadamente um século com o objetivo de tentar controlar de alguma forma o futuro com documentos chamados planos. Primeiramente, de forma concreta, ela surgiu como planejamento espacial, no campo de planejamento de cidades no final do século XIX e início do século XX na Inglaterra. [...]

Nesse ponto, planejamento era uma função estritamente técnica do urbanista ou arquiteto, que seria uma espécie de visionário. Esta aura de visionário no planejamento continua existindo um pouco até os dias de hoje.

Com a criação da União Soviética no final da década de 1910, uma outra vertente de planejamento apareceu: o planejamento econômico centralizado. Nele, o Estado teria completo controle sobre os recursos e os distribuiria de acordo com planos e metas determinados por políticos ou burocratas. Havia completa ausência de democracia na determinação do plano. Aqui identificamos o perfil controlador do planejamento, um pouco da ideia que ainda permanece no Brasil, onde o planejamento tem função controladora e é dominado por políticos e burocratas, além do caráter governamental e econômico (OLIVEIRA, 2006, p. 283).

Em seus primórdios, o planejamento governamental sofreu influência direta do planejamento econômico, de modo que estes dois conceitos foram muitas vezes considerados como sinônimos e o processo de planejamento governamental era tratado, basicamente, como o planejamento da economia. Para Mindlin (2003), a gênese histórica do planejamento governamental e do planejamento econômico, como ação concreta na esfera pública, está relacionada à revolução bolchevista de 1917, aos períodos de crise das economias capitalistas, com destaque para a crise de 1929, e ao esforço dos países latino-americanos para superar o subdesenvolvimento.

Mindlin (2003) afirma que a União Soviética era antes da Segunda Grande Guerra o único país que usava o planejamento de maneira sistemática, pois adotou o primeiro plano quinquenal em 1929. A revolução marxista-leninista russa de 1917 trouxe a aplicação na prática do planejamento governamental centralizado e das experiências dos planos de médio prazo (quinquenais).

Os argumentos principais contrários ao planejamento em economias capitalistas estavam baseados na ideia de que em um mercado competitivo – em que fossem válidas certas condições ideais, como atomização dos consumidores e produtores, de forma a não poderem influenciar individualmente o preço, informações perfeitas sobre as condições de mercado, perfeita mobilidade e divisibilidade de fatores e existência de economias de escala e de economias externas na produção etc - a locação dos recursos seria ótima (ótimo de Pareto). No ótimo de Pareto, a produção tem a máxima eficiência e não é possível que todos os consumidores melhorem simultaneamente sua situação (MINDILIN, 2003).

Diante deste quadro, nos países capitalistas o planejamento governamental se faria necessário não para substituir o sistema de preços, mas para corrigir suas distorções, aproximando a alocação de recursos do correspondente ótimo paretiano e aumentando a eficiência dinâmica do sistema; ou seja, promovendo o desenvolvimento econômico.

Nas economias capitalistas, a hegemonia do pensamento liberal perdeu força com os períodos de guerra e, sobretudo, com a crise de 1929, quando foram realizadas intensas reformas sociais baseadas nos pensamentos de Keynes que legitimavam o papel intervencionista do Estado. Certamente, aí se encontra um dos principais marcos da crise ideológica e da ruptura com o paradigma liberal de mercado. A intervenção do Estado para enfrentar os momentos de crises, a exemplo do *New Deal* de Roosevelt, e os planejamentos de guerra americano e alemão deram o suporte empírico à aceitação e ampliação gradativa da ação do Estado em diversas áreas da vida social, incluindo-se a própria economia. Nessa época, além do avanço das ideias keynesianas de forte intervenção estatal nas economias do mundo capitalista, começou a ganhar força também a vertente de planejamento e políticas de desenvolvimento regional, que culminou com a criação das agências em desenvolvimento, como o *Tennessee Valley Authority* (TVA), nos EUA, a Sudene (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) e a Sudam (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia), no Brasil.

Nos países capitalistas, a ideia de planejamento surgiu diante da necessidade premente de atingir certos objetivos econômicos e sociais, superando a crença no automatismo de mercado (MINDLIN, 2003). O planejamento econômico pressupõe a racionalidade da ação, além da previsibilidade da realidade, bem como a possibilidade de modificação desta realidade, ainda que não haja uma relação determinística entre as variáveis e o fenômeno explicado, mas sim uma correlação estatística.



Domingues Filho (2007) afirma que parece ser razoável a necessidade de promover um ajustamento entre planejamento e mercado como alternativa àquela indesejável polarização: o mercado substituindo o governo ou o governo substituindo o mercado. Neste sentido, defende que o planejamento governamental representativo do interesse público viabilizaria as ações estatais, em interação com o mercado, em benefício da democracia, não havendo necessidade alguma de eliminar o mercado. Alterar o padrão de crescimento e orientar a escolha pública conduzem o planejamento ao papel de função central, no processo de construção da democracia brasileira. No exercício de suas funções, esse planejamento deveria ser sinônimo de um Estado tentando induzir a produção de cidadania, juntamente com as outras instituições democráticas.

A partir da influência da economia, o planejamento governamental é visto como um modelo teórico para a ação que propõe organizar racionalmente o sistema econômico a partir de certas hipóteses sobre a realidade (MINDLIN, 2003). Friedmann (1987) defende que este modelo planejamento científico encontra suas raízes teóricas no pensamento de Saint Simon, cuja ideia de que o conhecimento cientificamente embasado a respeito da sociedade pode ser aplicada para melhorá-la. No mundo de Saint Simon, o planejamento e a administração seriam diretamente baseados na ciência da observação e da mensuração, uma nova “física social”, que descobriria as leis básicas do movimento histórico, o que poderia, eventualmente, subtrair a paixão política do planejamento, cabendo a esta apenas ratificar as propostas elaboradas pelos laboratórios de planejamento do Estado. Seu critério de planejamento era o da engenharia: eficiência e adequação funcional. O pensamento de Saint-Simon influenciou profundamente a sociologia desenvolvida por August Comte, que, por intermédio de uma perspectiva evolucionista e positivista, vinculou a ideia do planejamento à inelutabilidade do progresso e às etapas da história. De acordo com essa sociologia, os planejadores, conhecendo as leis do movimento histórico, organizariam os meios eficientes para que se atingisse o progresso (FRIEDMAN, 1987).

No entendimento de Comte é trabalho da ciência estabelecer os fatos e as leis imutáveis, de forma que os planejadores têm a tarefa de orientar o curso do progresso social de acordo com essas leis. Todo modelo pressupõe a racionalidade da ação. Assim, é possível prever a realidade e, portanto, mudá-la. A previsão é feita mediante a escolha de variáveis relevantes para explicar a situação. Não há, necessariamente, uma relação determinista entre as variáveis

e o fenômeno explicado, mas uma correlação estatística – o conceito de causalidade é probabilístico.

Friedmann (1987) identifica quatro categorias ou correntes de pensamento (Quadro 2): reforma social, análise de políticas, aprendizagem social e mobilização social. As duas correntes mais antigas, reforma social e mobilização social, remontam à primeira metade do século XIX, enquanto as outras duas, análise de política e aprendizagem social, originaram-se no período entre a Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial. Todas as quatro correntes giram em torno de uma questão central: Como o conhecimento deve ser adequadamente vinculado à ação? A superposição sugere que um sistema social saudável não pode permanecer prisioneiro de apenas um modo de unir conhecimento e ação; precisará utilizar todas as quatro correntes para sua prática de planejamento.

Segundo Friedmann (1987), a corrente da reforma social preconiza uma forte presença do Estado nesse processo, desempenhando papel condutivo e/ou mediador, assim como foca nas formas de institucionalizar a prática do planejamento e de aumentar a eficácia das ações do Estado. Esta corrente é central na teoria do planejamento, que é visto como um empreendimento científico, sendo que uma de suas principais preocupações é usar o paradigma científico para informar e limitar a política. O planejamento é considerado uma responsabilidade profissional e uma função executiva, de forma que muitos campos são resguardados da intervenção de políticos e cidadãos comuns, que não estão suficientemente informados para participar do processo de planejamento. Constituem preocupação dos teóricos desta abordagem a busca e a elaboração de instrumentos necessários ao Estado para dirigir a economia em razão do interesse público.

Esta corrente agrupa várias linhas da teoria sociológica: a Escola Histórica Alemã, a Economia Institucional e o Pragmatismo. É o berço da concepção moderna de planejamento. Surgiu na França, no início do século XIX, e teve como representante de destaque Claude-Henri de Rouvroy, o Conde de Saint-Simon (1760-1852), teórico social e um dos fundadores do chamado socialismo cristão. Friedmann (1987) inclui, ainda, as obras dos grandes macrossociólogos e economistas políticos do século XX, entre eles Max Weber, Karl Mannheim, Rexford G. Tugwell e, mais recentemente, Charles Lindblom, Amitai Etzioni e Hervey S. Perloff, como também autores da escola de pensamento econômico institucional,

com destaque para Thorstein Veblen, Wesley Clair Mitchell, Wassily Leontief, Simon Smith Kuznets e John Kenneth Galbraith, entre outros.

Com base nos princípios basilares das ciências naturais - observação, quantificação, experimentação e explicação por modelos causais lineares -, caberia ao cientista social apreender racionalmente os fenômenos de nosso mundo e, assim, controlá-lo e orientá-lo de acordo com o interesse público.

Esta perspectiva se assemelha ao que Oliveira (2006) identifica como uma primeira escola de planejamento, na qual o processo de planejamento de políticas públicas está associado a atividades de elaborar planos. Uma vez que os planos estejam prontos, pressupõe-se que ações planejadas serão implementadas e atingirão os resultados esperados se o plano foi bem feito e tiver o orçamento aprovado. Assim, a avaliação de um processo de planejamento é vista, primordialmente, sob a ótica de confeccionar planos. Caso o plano desenhado inicialmente seja bom, o resultado ao final será bom. “O que necessitam as políticas públicas é de bons ‘planejadores’ com mentes privilegiadas e ‘visão de futuro’ para se anteceder ao que vem no futuro e fazer planos corretos que levem aos resultados calculados” (OLIVEIRA, 2006, p. 275).

Esta abordagem do planejamento governamental se aproxima do tratamento estratégia como plano nos termos de Mintzberg *et al.* (2000). Ou seja, o planejamento é visto como uma diretriz, ou um conjunto de diretrizes, consciente e propositadamente definidas para lidar com determinada situação. Da mesma forma, tem fundamentos comuns à estratégia clássica nos termos de Whittington (2006) e seu racionalismo. Todavia desta se afasta, na medida em que nos termos do autor o objetivo principal da estratégia seria o lucro em suas operações.

Esta abordagem também se aproxima da Escola de Design e Escola de Planejamento, entre as escolas descritas por Mintzberg *et al.* (2000): a primeira, na medida em que vê a formação da estratégia como a obtenção do ajuste essencial entre as forças e as fraquezas com as oportunidades e ameaças; a segunda, visto que esta aproximação passa pelo estabelecimento de processos formais, que podem ser decompostos em passos distintos, especialmente em relação a objetivos, orçamentos e programas.

Outra característica desta abordagem que se mostra muito presente nos modelos atuais de planejamento governamental é a supremacia da eficiência e adequação funcional como valores fundadores de todo o processo de planejamento governamental.

Ao perguntarmos aos tecnocratas e planejadores, todavia, em função de que interesses e a partir de que o modelo ou teoria da sociedade são elaborados planos e projetos e tomadas decisões a eles pertinentes, as respostas, geralmente, são bem significativas: o interesse público ou as necessidades coletivas, à primeira pergunta, enquanto a segunda será eventualmente descartada com a explicação de que os planos e projetos, por estarem baseados e elaborados a partir do conhecimento científico, e implantados de acordo com a racionalidade tecnológica, escapariam do subjetivismo e de juízos de valor inerentes às teorias sociológicas. As atividades técnicas de planejamento e de execução dos projetos, por sua racionalidade científica intrínseca, prescindiram de uma teoria ou de um modelo de análise e explicação da realidade social (RATTNER, 1979, p. 126).

Se, de um lado, princípios científicos solidamente estabelecidos são considerados condição necessária, porém não suficiente, para uma ação inteligente e eficaz do Poder Público, de outro, é necessário examinar os pressupostos teóricos declarados ou subjacentes desse conhecimento científico. A alegação de sua neutralidade e isenção de valores subjetivos ou políticos não é facilmente sustentada à luz de uma análise crítica das motivações e efeitos da interação social, da qual a atividade científica-técnica representa apenas um dos seus aspectos.

A afirmação de que o planejamento é “puramente técnico e deve ser neutro do ponto de vista político é outra incongruência alimentada pela postura convencional. É evidente que os planejadores devem ter conhecimento técnico mínimo sobre o que planejam. Tais conhecimentos podem ser apreendidos de forma padrão e uniforme, estando acumulados historicamente nos mais diversos setores do conhecimento humano. Entretanto, no setor público especialmente, seria um ‘suicídio planejado’ fazer planos sem incluir as variáveis de poder e da política, em sentido amplo na sua concepção e execução. Não existe planejamento neutro, pelo simples fato de que planejar é priorizar e resolver problemas e isso pressupõe uma determinada visão de mundo, concepção de Estado, de organização social e assim por diante. Planejar estrategicamente implica necessariamente manipular variáveis políticas, em situações de poder compartilhado, onde os outros também planejam e formulam estratégias (TONI, 2009, p 22).

A corrente análise de políticas foi fortemente influenciada pela primeira fase do trabalho de Simon e sua análise do processo de tomada de decisão. O modelo de decisões típico e ideal aplicado pelos autores desta corrente envolve: a) formulação de metas e objetivos; b) identificação e elaboração das principais alternativas para atingir as metas identificadas em uma dada situação de tomada de decisões; c) previsão dos principais conjuntos de consequências que se esperam na adoção de cada uma das alternativas; d) avaliação de consequências em relação aos objetivos desejados e outros valores importantes; e) decisão

baseada nas informações fornecidas nos passos anteriores; f) implementação dessa decisão por meio de instituições adequadas; e g) feedback dos resultados do programa atual e sua valoração à luz da nova situação de decisão. Os teóricos desta corrente tem se concentrado nas fases (b), (c) e (d). Esta abordagem, também considerada conservadora, inclui vários autores ligados à matemática, à estatística e à economia neoclássica, assim como suas vertentes na economia do bem-estar e na ciência política e na administração pública. Além disso, muito da linguagem na análise de política vem do trabalho com técnicas analíticas específicas, como jogos, simulação, pesquisa de avaliação, programação linear e não linear e outras semelhantes. Nesta perspectiva, ainda que se reconheça o papel da implementação, a ênfase ainda está na elaboração de planos como chave primordial para o sucesso de políticas públicas. Nestes termos, muitos planos falhariam porque houve problemas técnicos de implementação (OLIVEIRA, 2006).

Em perspectiva semelhante, Rattner (1979) define o planejamento como uma técnica de tomada de decisão que enfatiza a escolha de objetivos explícitos e determina os meios mais apropriados para sua consecução, a fim adequar as decisões tomadas aos objetivos da população e legitimar os programas efetivos para sua realização. A formulação de objetivos propicia um estímulo para ação, mesmo que esses mesmos objetivos tenham que ser modificados à luz dos resultados parciais do processo. Formular objetivos, explícitos ou implícitos, e determinar os meios para sua consecução são considerados assuntos fundamentais em toda a bibliografia sobre o planejamento.

No mesmo sentido, Domigues Filho (2007) defende que o planejamento possibilitaria maior coerência com os processos decisórios, assegurando níveis satisfatórios de coordenação de determinado projeto político. Além de tudo, aumentaria a possibilidade de êxito das políticas empreendidas.

Nesta corrente, os planejadores consideram que, usando as teorias científicas e as técnicas matemáticas apropriadas, é possível identificar e calcular com precisão as melhores soluções. O planejamento caracteriza-se como uma forma de tomada de decisão antecipada, um processo cognitivo que utiliza a razão técnica para explorar e avaliar possíveis linhas de ação. Os autores da área de Análise de Sistemas trabalham, principalmente, com modelos quantitativos, técnicas de otimização, modelos de prognóstico, etc. Ao aceitarem a análise matemática e estatística como método fundamental no trato de problemas sociais, estes devem

ser redefinidos, a fim de serem submetidos a equações técnico-matemáticas, produzindo, na melhor das hipóteses, mais descrições do que explicações válidas e operacionais (RATTNER, 1979).

Ao focar nos mecanismos de processamento da informação e nos modelos, mapas e conceitos adotados pelos gestores na formulação da estratégia, a corrente da análise de políticas se aproxima da Escola Cognitiva descrita por Mintzberg *et al* (2000).

A premissa subjacente dos modelos reforma social e análise de políticas apoia-se no consenso como princípio fundamental da ordem social, dele se derivando parâmetros de bem comum e de interesse público, que podem funcionar como critérios para o planejador e o administrador público. Estabelecido um acordo sobre os objetivos mais importantes, passa-se à identificação tácita do consenso com eficiência e sistema democrático, em franca oposição ao conflito.

A corrente aprendizagem social pode ser vista como um grande distanciamento das duas correntes anteriores, na medida em que se afasta dos paradigmas do planejamento de Saint Simon e Comte. Enquanto Comte acredita que o mundo social correspondia a lei sociais imutáveis, os teóricos da aprendizagem social afirmam que o comportamento social pode ser mudado de forma cientificamente correta, por meio da experimentação social, da cuidadosa observação dos resultados e da disposição de admitir o erro e aprender com ele. Esta corrente foca a superação das contradições entre teoria e a prática, entre o saber e o agir.

Os teóricos desta corrente atribuem especial relevância à ação, visto que o conhecimento deriva da experiência e valida-se na prática. Centra sua atenção nos processos sociais, examina os problemas na perspectiva de um agente comprometido com a prática, põe em relevo o papel de mediador dos grupos menores, utiliza o conceito de entorno social como categoria para análise das situações de aprendizagem e destaca a importância crucial do diálogo para a prática social (Friedmann, 2006).

Uma das questões centrais da corrente da aprendizagem social refere-se aos processos normais de aprendizagem social, encontrados em todos os casos de ação bem sucedida e prolongada. Estes processos podem ser usados para espalhar as técnicas da aprendizagem social para as formas de empreendimentos sociais. Desse modo, as técnicas de aprendizagem social implicam motivar as pessoas a participarem de uma forma de aprendizagem social que

dependa de abertura, diálogo, disposição para arriscar experimentos sociais e preparação para permitir que esses experimentos afetem seu próprio desenvolvimento como pessoas. O desafio destas técnicas é desenvolver processos capazes de ligar os modos formais e informais de conhecimento um ao outro, em um processo de ação orientada para a mudança que envolva aprendizado mútuo entre aqueles que detêm o conhecimento teórico e aqueles que detêm o conhecimento principalmente prático e inarticulado.

Assim como a escola de aprendizado de Mintzberg, *et al.* (2000), a corrente do aprendizado social se opõe às propostas prescritivas do planejamento racional e formal, na medida em que as estratégias incrementais ganham destaque no seu processo de formulação.

A corrente mobilização social resulta da interação de três outras linhas de pensamento: marxista, anarquista e utópica. Nesta corrente, localizam-se os pensadores que buscam a transformação ou a transcendência das relações de poder existentes na sociedade civil. O discurso adotado por esses pensadores é francamente político e não se dirige à classe dominante, mas àqueles que levam a cabo a luta revolucionária: o proletariado urbano. Os três movimentos políticos – utopismo, anarquismo e materialismo histórico de Karl Marx e Friedrich Engels – influenciaram os principais autores da mobilização social, que formularam uma crítica radical e de grande alcance às condições impostas pelo capitalismo industrial, a suas contradições, a suas injustiças e à exploração da classe trabalhadora pelo modo de produção capitalista.

Se for admitida a heterogeneidade conflitiva dos interesses da sociedade estratificada em classes, o planejamento – como técnica de intervenção dirigida e de controle social – só pode reforçar o poder hegemônico das elites dirigentes e, assim afasta-se do objetivo fundamental: uma sociedade mais aberta, justa e equilibrada (RATTNER, 1979).

Os socialistas utópicos, entre eles Robert Owen e Charles Fourier, foram os primeiros críticos da sociedade capitalista, nascente com a Revolução Industrial, que provocava a ruína de artesões e camponeses. Os anarquistas pregavam a abolição do Estado e a construção de uma sociedade alternativa, em que as relações entre os indivíduos fossem livres, igualitárias e destituídas de qualquer coerção. A organização econômica proposta abolia a propriedade privada e propunha a coletivização dos meios de produção. O materialismo histórico é fruto da análise marxista que trata dos modos de produção, de sua gênese, evolução e sucessão. A

sociedade sem classes, alcançada mediante a práxis (isto é, a teoria posta em prática) revolucionária, seria a síntese final das organizações sociais (Friedmann, 2006).

De fato, a maioria das teorias de mudança social é formulada em um nível de abstração tão elevado que, aparentemente, pouca relevância tem para a realidade empírica, enquanto os modelos empiristas, tão do agrado da sociologia norte-americana, perdem-se na análise de aspectos isolados, de maneira mais descritiva que analítica (Friedmann, 1987).

Segundo Oliveira (2006), a partir dos anos de 1950, começou uma discussão mais acalorada sobre a “compreensividade” e racionalidade controlada do planejamento, com a abordagem do *mudling through* (Lindblom, 1959). Nesta abordagem o planejamento era considerado um processo incremental (escola incrementalista do planejamento), de idas e voltas, e não uma sequência linear de ações. Reconheciam-se as limitações do planejamento em ter informações para prever e via-se nele um caráter de avançar pouco a pouco nas decisões e ações, e com isso lidar com situações, muitas vezes, inesperadas e imprevisíveis. Abnegava-se a ideia de que o planejamento poderia prever e controlar tudo, mas ele ainda era visto como um instrumento técnico. Mais ou menos na mesma época, no bojo do movimento de direitos civis dos EUA, surgiu a ideia de que o planejamento não deveria ser um instrumento estritamente técnico, e sim político. Deveria servir como instrumento de mudança social e de “advocacia”, principalmente em favor dos interesses dos menos favorecidos social e politicamente, o chamado *advocacy planning* pelos proponentes do movimento. O autor continua descrevendo a evolução das ideias sobre planejamento da seguinte forma:

As transformações no conceito de planejamento continuaram a partir da década de 1970 e em diante. O planejamento já não era mais tão visto como um instrumento técnico, e deveria ser um instrumento político, mas nem tanto de *advocacy*, e sim para moldar e articular os diversos interesses envolvidos no processo de intervenção de políticas públicas. O planejador deveria ser o mediador dos interesses da sociedade no processo, e o resultado final deveria ser tomado preferivelmente em consenso (Susskind e Kruikshank, 1987). Com o crescimento das organizações envolvidas no processo de planejamento e as interações entre elas, a chamada sociedade em rede (Castells, 1997), o planejamento passou a ser um processo acoplado à qualidade das interações entre os diversos atores envolvidos (Brinkerhoff, 1996; Hibbard e Lurie, 2000; Oliveira, 2005). Surgiu, então, o conceito de planejamento colaborativo, que buscava um processo de construção de confiança nas decisões do planejamento de políticas públicas (Healey, 1997). O planejamento assim se solidificou como um processo que depende da maneira como acontecem as relações de confiança entre as diversas partes interessadas e influenciadas pelas decisões. A ideia do aprendizado nas interações nos processos de decisão passou a ser cada vez mais relevante para pensar-se planejamento. Portanto, o processo de planejamento é um processo de decisão político que depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões



diferentes e vontade de negociar e buscar soluções conjuntamente que sejam aceitáveis para toda a sociedade e principalmente para as partes envolvidas. (OLIVEIRA, 2006, p. 284)

QUADRO 2: Síntese da Classificação de Friedmann (1987)

	<b>Reforma Social</b>	<b>Análise Política</b>	<b>Aprendizagem Social</b>	<b>Mobilização Social</b>
Papel do Estado	Orientação da Sociedade. Promoção e crescimento econômico, a manutenção do pleno emprego e redistribuição da renda.	Nenhuma posição filosófica definida. Estado atua nas “falhas de mercado”.		Primazia da Ação coletiva direta de baixo. Ditadura do proletariado (marxismo), ou abolição do Estado (anarquismo).
Valores	Democracia representativa, direitos humanos e justiça social.	Individualismo, supremacia do mercado na alocação de recursos.	Relações dialógicas e não hierárquicas, compromisso com a experimentação, tolerância com a diferença.	Ideologia dos despossuídos, solidariedade social.
Mudança Social	Reformas no sentido de aperfeiçoar o Estado capitalista.	Conservadorismo	Ação dialogada orientada para a mudança.	Mudança Radical
Visão do Planejamento	Aplicação de conhecimento científico às questões públicas. Busca a elaboração de instrumentos necessários ao Estado para dirigir a economia em razão do interesse público.	O planejamento caracteriza-se como uma forma de tomada de decisão antecipada, um processo cognitivo que utiliza a razão técnica para explorar e avaliar possíveis linhas de ação.	Modos formais e informais de ligar conhecimentos teóricos a conhecimentos práticos inarticulados em um processo de ação orientada para a mudança.	Forma de política, conduzida sem mediações da ciência.
Fontes	Macrossociologia, Economia institucional e a filosofia política.	Matemática, Estatística e a Economia Neoclássica.	Pragmatismo	Marxismo, utópicos e anarquistas.
Autores	Saint-Simon, Max Weber, Karl Mannheim, Charles Lindblom, Amitai Etzioni, Thorstein Veblen, John Kenneth Galbraith	Hebert Simon, Laswell, Crozier, Downs	John Dewey, Lewin, Agrys, Schon.	Fourier, Karl Marx, Althusser, Escola de Frankfurt

Fonte: Adaptado pelo autor de FRIEDMANN, John. *Planning in the public domain: from knowledge to action*. Princeton:Princeton University Press, 1987.

A análise destas perspectivas sobre o processo de planejamento governamental permite questionar premissas ideológicas dos planejadores. Algumas metodologias de planejamento governamental pressupõem, por exemplo, a distribuição equitativa do poder político entre todos ou, ainda, a capacidade do técnico, com base em seus conhecimentos “científicos”, de propor soluções que atendam ao interesse coletivo. O caráter ideológico de modelos e de

categorias analíticas adotadas pelas práticas políticas e administrativas pode ser observado na seleção dos problemas a serem atacados, bem como os próprios conceitos pelos quais definimos o problema e o inserimos em uma determinada realidade, objeto de planos e programas de ação. Todas estas ações são carregadas de valores e, portanto, abertas ao subjetivismo e à irracionalidade das ideologias.

## 2.2 Planejamento governamental no Brasil

Ainda que nesta tese se reconheça o processo de planejamento estratégico governamental, como um processo amplo, que envolve não só a formulação dos planos, como também sua implementação, avaliação e monitoramento, os planos são objeto de estudos interessantes, pois representam uma etapa importante do processo e, em alguma medida, representam a estratégia formalizada, declarada, da organização. Neste sentido, a análise dos planos pretende evidenciar mudanças no processo de planejamento governamental - no caso brasileiro, como o processo de planejamento da economia vai se tornando o processo de planejamento estratégico da ação governamental.

Há divergências sobre a origem do planejamento governamental no Brasil Maciel (1989) destaca o plano geral conhecido como “Plano de Viação”, que data de 1890, como o primeiro passo rumo à sistematização da coordenação das contas públicas no País e como a origem do planejamento governamental.

Lafer (2003) destaca o “Plano de Metas” como a primeira experiência de planejamento governamental, seja pela complexidade de suas formulações, seja pela profundidade de seu impacto.

Entretanto, o que se pode dizer a respeito dessas tentativas até 1956 é que elas foram mais propostas como é o caso do relatório Simonsen (1944-1945); mais diagnósticos como é o caso da Missão Cooke (1942-1943), da Missão Abbink (1948) da comissão Mista Brasil-EUA (1951-1953); mais esforços no sentido de racionalizar o processo orçamentário como é o caso do Plano Salte (1948); mais medidas puramente setoriais como é o caso do petróleo ou do café do que experiências que pudessem ser enquadradas na noção de planejamento propriamente dito. O período de 1956-1961, no entanto, deve ser interpretado de maneira diferente pois o plano de metas, pela complexidade de suas formulações – quando comparado com essas tentativas anteriores – e pela profundidade de seu impacto, pode ser considerado

com uma primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil (LAFER, 2003, p. 30)

Apesar das diferenças quanto a origem, vários autores destacam a importância do Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek para o período entre 1956 e 1960, que se caracterizou pela articulação entre o capital privado nacional, o capital estrangeiro e o Estado no processo de industrialização (KON, 1999). Lafer (2003) afirma que o Plano de Metas foi o primeiro plano nacional de sentido estratégico, pois empregava, de maneira integrada, os conceitos de pontos de estrangulamento interno e externo, interdependência dos diversos setores e tendência da demanda e oferta de cada setor.

O Plano de Metas havia sido estruturado para atacar pontos de estrangulamento da economia brasileira, viabilizando investimentos em infraestrutura (setor não atrativo aos investimentos do setor privado à época) por parte do Estado e expandindo o setor de indústria de base – automotivo, indústria pesada e de material elétrico –, para dar condições de criação, instalação e consolidação do parque industrial nacional (LAFER, 2003).

Na percepção de Souza (1984), ainda que o Plano de Metas tenha alcançado sucesso econômico, sua gestão apresentava debilidades administrativas, tais como: a ausência de integração entre as áreas executiva e financeira do plano; manipulação de alguns instrumentos de política econômica sem lógica racional que estruturasse as atividades necessárias para o atendimento das pressões sociais e as exigências técnicas do programa; e carência de reforma administrativa coerente que ajustasse a administração pública federal, o Estado e os objetivos do Plano (SOUZA, 1984).

Com o agravamento da crise no início dos anos de 1960 – redução do crescimento, aceleração inflacionária, desequilíbrio externo e redução dos investimentos diretos multinacionais, etc. –, o objetivo desenvolvimentista cedeu lugar à preocupação com a estabilização. No período seguinte, de 1963 a 1965, durante os governos Jânio Quadros e João Goulart, foi desenvolvido o Plano Trienal, que objetivava a recuperação do ritmo de crescimento econômico no período do governo de Juscelino (MACEDO, 1987). O Plano tinha como objetivo de curto prazo enfrentar não só a aceleração inflacionária, como também a rápida deterioração das contas externas e retomar o desenvolvimento. Esse Plano foi formulado e coordenado pelo economista brasileiro Celso Furtado, que sequer conseguiu articular ações no governo que pudessem tirá-lo do papel e levá-lo para a sociedade.

Na ditadura militar, prevaleceu o modelo de desenvolvimento (influenciado pelas teorias da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL) de substituição de importações, cujo pressuposto era o de que a aceleração do desenvolvimento econômico surgiria de uma política deliberada, baseada na intervenção do Estado (empresário e provedor direto), a fim de alcançar as finalidades econômicas e sociais previstas. Esse período caracterizou-se pela predominância de forte cultura burocrática mesclada a uma ainda presente cultura patrimonialista (DIAS, 1969).

Com o golpe militar de 1964, surge o Programa de Ação Econômica de Governo (PAEG) – 1964-1967 –, com o objetivo principal de combater o processo inflacionário. O PAEG caracteriza-se pela ortodoxia econômica (controle da moeda e do crédito e redução de gastos públicos), e teve como consequência o baixo crescimento econômico do País nos anos que se seguiram (GIACOMONI e PAGNUSSAT, 2006).

GIACOMONI e PAGNUSSAT (2006) afirmam que os resultados do PAEG foram positivos no combate à inflação – a inflação, que atingiu 92,1% em 1964, recuou para 25,0% em 1967 – e as reformas institucionais assentaram as bases para o crescimento posterior. Porém, os autores não deixam de apresentar as críticas quanto aos custos em que o Plano incorreu, dada a sua ortodoxia e a consequente recessão econômica, assim como a crítica de que teria prolongado desnecessariamente a crise iniciada em 1962-1963 ao manter o diagnóstico da inflação como sendo de demanda, mesmo com a economia estagnada.

O Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), formulado para o período 1968-1970, previa uma política de crescimento acelerado e autossustentado, baseado na substituição de produtos importados. Previa a elaboração do primeiro Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), que seria divulgado em 1968, para o período 1968-1970 (foi prorrogado para 1971). O primeiro OPI era constituído pela programação de dispêndios de responsabilidade do governo federal para o triênio e tinha a finalidade de orientar o orçamento anual nas despesas com investimentos, inversões financeiras e transferências de capital. O Orçamento Plurianual de Investimento, elaborado sob a forma de orçamento-programa, indicaria os recursos orçamentários e extraorçamentários necessários à realização dos programas, subprogramas e projetos, inclusive os financiamentos contratados ou previstos, de origem interna ou externa (GIACOMONI e PAGNUSSAT, 2006).

A partir da década de 1970, o regime militar adotou a estratégia de crescimento e desenvolvimento econômico, caracterizada pela formulação e implantação dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), que vigoraram até meados da década de 1980. Entre 1970 e o governo de José Sarney (da Nova República), em 1985, ocorreu a edição dos PNDs I, II e III. O período ficou conhecido como “Era dos PNDs”. De fato, o planejamento durante os governos militares tornou-se paradigmático para o Brasil, na medida em que se concebia a necessidade de preparar o País para o crescimento e o desenvolvimento econômico (à custa de um processo inflacionário - metas de inflação - e de uma crise de débitos que perdurou no país até o início dos anos 1990) e para “salto para a modernidade”, com suporte na ideologia de Segurança Nacional (SOUZA, 2004).

A retomada da estratégia desenvolvimentista ocorreu em 1967, quando se promoveu uma política creditícia e monetária expansionistas, traduzida pela redução dos juros e ampliação dos investimentos públicos e do crédito, com os financiamentos do Sistema Financeiro da Habitação, o crédito ao consumidor, crédito rural, etc. É o início da fase do “milagre econômico” brasileiro (1967-1973) e da “ilha de prosperidade em um mundo de crise” (1974-1980). As pré-condições do milagre estão na capacidade ociosa herdada do Plano de Metas e, principalmente, das reformas institucionais implementadas pelo PAEG, com a organização do sistema financeiro, a estabilidade monetária, a recuperação da capacidade fiscal do Estado e o equacionamento do problema externo (GIACOMONI e PAGNUSSAT, 2006).

O processo de planejamento governamental, durante os sucessivos governos militares após o golpe de 1964 era centralizado e sustentado, sobretudo, em referenciais técnicos, que a partir da forte crise econômica do final dos anos 1970, entraram em um processo de descrédito.

Após a crise da dívida externa, o desenvolvimentismo cedeu lugar à estabilização. Os programas de estabilização foram elaborados, numa primeira fase (1980-1984), para enfrentar o desequilíbrio do balanço de pagamento e, numa segunda fase (a partir de 1985), para enfrentar o processo inflacionário agudo em que o País mergulhava. Apesar do “novo modelo”, baseado nos planos plurianuais de planejamento governamental, previsto na Constituição de 1988, observa-se que durante praticamente as décadas de 1980 e 1990, prevaleceram a falência do planejamento no Brasil e um profundo descrédito quanto ao seu potencial. Nos anos 1980, os planos quinquenais de desenvolvimento continuaram sendo

formalmente elaborados, seja para o cumprimento de determinação legal, seja como simples declaração de intenções de governo (GIACOMONI e PAGNUSSAT, 2006).

O primeiro Plano Plurianual de Ação – PPA - (1991-1995) não pode ser considerado um plano de desenvolvimento, pois foi elaborado apenas para cumprir o preceito constitucional. Sem compromisso com o planejamento, era uma peça burocrática, sem estar baseado em um projeto de governo claro e sem que fossem estabelecidos os vínculos entre o planejamento plurianual e os orçamentos anuais. Foi apresentado ao Congresso Nacional e aprovado sem discussão e emendas. O processo inflacionário e as turbulências políticas do período também contribuíram para o fracasso do plano (GARCIA, 2000).

A partir do Plano Real e da estabilidade econômica brasileira o processo de planejamento governamental crescem de importância. Segundo Garcia (2000), o planejamento público tornou-se instrumento de condução do governo em seu conjunto, transcendendo a visão restrita que o relacionava somente à alocação de recursos econômicos.

Influenciado pelos modelos de planejamento estratégico oriundos do setor privado, o planejamento estratégico governamental passou a ser visto como um conjunto de conceitos, procedimentos e ferramentas que buscavam auxiliar os agentes públicos a prover maior consistência à ação estatal, definindo propósitos, objetivos e valores no governo e nas diferentes organizações públicas, direcionando esforços e estabelecendo prioridades.

Os conceitos de planejamento estratégico possuem algumas variações. Até a própria denominação de planejamento estratégico vem sofrendo alterações. No entanto, apesar das variações conceituais e de denominação, o planejamento estratégico tem o intuito de ajudar as organizações a definir o rumo a ser seguido, levando em conta os fatores internos e externos à instituição.

Atualmente, a própria denominação do planejamento estratégico costuma variar em função de diferentes autores e metodologias. Também é chamado de planejamento corporativo abrangente, planejamento integrado abrangente, planejamento estratégico situacional e outras combinações. Entretanto, independentemente da denominação ou definição, o fato é que esse tipo de planejamento procura respostas a novas situações, por meio da interação com o meio ambiente e o estabelecimento de um sentido de direção. Ou seja, procura responder as seguintes perguntas: Para aonde queremos ir? Qual a direção a ser seguida? Que caminhos escolher? (GIACOBBO, 1997, p. 77)

Para Paludo e Procopiuck (2011), o planejamento estratégico é um instrumento nuclear de ação governamental para transformar a realidade e promover o desenvolvimento sustentável e o bem estar da coletividade. Igualmente, é um instrumento indispensável para os gestores públicos que buscam melhorar a prestação de serviços, satisfazer as necessidades do usuário-cidadão e conquistar o reconhecimento da sociedade.

O processo de planejamento governamental tem seu foco ampliado para além da economia. Segundo Matias-Pereira (2011), possui dois propósitos: pretende concentrar e direcionar as forças existentes dentro de uma organização, de forma que todos os seus membros trabalhem com o foco na mesma direção; e busca analisar o ambiente externo à organização e adaptá-la a ele, para que seja capaz de reagir adequadamente aos desafios que tiver.

O PPA 1991-1995 organizou a ação estatal em programas, concebidos como um desdobramento das orientações estratégicas de governo, sendo os recursos alocados aos programas sob o prisma do equilíbrio fiscal. Segundo Garces e Silveira (2002), isso pressupõe uma alocação estratégica pautada pela clareza de prioridades e pelo esforço de negociação na esfera governamental. Este PPA se apresentou como instrumento de planejamento governamental, com programas que o integram, guardando sintonia com a orientação estratégica de governo, a qual expressava os desafios a serem superados, bem como com a orientação estratégica dos órgãos setoriais, que envolve o desdobramento dos desafios do governo em objetivos setoriais.

Seis meses após o lançamento do PPA, foi implementado o Programa Brasil em Ação, que visava melhorar a qualidade da gestão de 41 projetos prioritários. Introduziu inovações que serviram de base para a metodologia de elaboração e gestão dos programas do PPA 2000-2003 e para a gestão dos programas estruturadores em Minas Gerais a partir de 2003.

Segundo Paludo e Procopiuck (2011), o PPA 1996-1999 introduziu novos conceitos no planejamento federal: os eixos nacionais de integração e desenvolvimento, como referência espacial do desenvolvimento, e os projetos estruturantes. Além disso, inovou nos mecanismos de gerenciamento de empreendimentos estratégicos, com isso priorizando alguns mecanismos de gestão, com o intuito de garantir que aquilo indicado no plano iria ser implementado.

Nader (2005) argumenta que o novo modelo de gestão das ações governamentais do Governo Federal, introduzido pelo PPA 2000/2003, baseou-se na integração dos instrumentos de planejamento, orçamento e gestão. Neste novo modelo de planejamento e orçamentação, o programa passou a ser o elemento de ligação entre o futuro desejado e o programado, assim subsidiou para as decisões de curto prazo da programação orçamentária e financeira. Os programas, geralmente, são considerados desdobramentos das funções básicas do governo, representam os meios e os instrumentos de ação e traduzem os produtos finais de ação governamental.

O PPA 2004-2007 manteve a metodologia do PPA anterior, especialmente no que tange ao programa como unidade de gestão. Além da consolidação do processo de Gestão para Resultados, segundo Paludo e Procopiuck (2011) pode-se identificar no processo de elaboração deste PPA a tentativa de incluir a participação da sociedade.

No período de 2005 a 2007, foi testado o Projeto Piloto de Investimento (PPI), com a finalidade de expandir o investimento público em infraestrutura e melhorar a qualidade do gasto público. Esta experiência deu origem ao PAC – Programa de Aceleração do Crescimento (PALUDO E PROCOPIUCK, 2011).

O PPA 2008-2011 passou a prever a ampliação dos mecanismos de participação via conferências, fóruns e conselhos com vistas a garantir maior apoio na implementação e fortalecer o controle social. Neste PPA, somente os projetos com valores superiores a R\$ 20 milhões e atividades especiais acima de R\$ 75 milhões foram detalhados neste plano (PALUDO E PROCOPIUCK, 2011).

Neste contexto de ampliação da participação da sociedade nos processos de planejamento estratégico governamental, pode-se observar o aprofundamento de experiências que, em alguma medida, defendem uma concepção democrática e participativa do planejamento governamental, em que a eficiência e a eficácia das políticas públicas estejam atreladas à inclusão social. A participação da sociedade visa ampliar a legitimidade e viabilidade dos objetivos e ações propostos, uma vez que pretende que o plano estratégico seja percebido e como um contrato político entre as instituições públicas e a sociedade civil (PALUDO e PROCOPIUCK, 2011).



O PAC foi apresentado com um programa de desenvolvimento destinado a promover a aceleração do crescimento econômico, o aumento do emprego e a melhoria das condições de vida da população brasileira. Pretendeu estimular a eficiência produtiva dos principais setores da economia, impulsionar a modernização tecnológica, acelerar o crescimento de áreas já em expansão e ativar áreas deprimidas economicamente. Neste sentido, procurou remover entraves normativos e facilitar o investimento privado em infraestrutura (PALUDO e PROCOPIUCK, 2011).

Do ponto de vista do processo de planejamento estratégico governamental, o PAC representa uma abordagem, sobretudo, de gestão de investimentos do governo, enquanto a orientação estratégica do governo é estabelecida a partir da Agenda Nacional de Desenvolvimento, do Projeto Brasil em Três Tempos e dos Objetivos do Milênio.

A partir do PPA 1991-1995 observa-se a adoção pelo Governo Federal de metodologias originárias do setor privado no que tange ao planejamento governamental. Embora não seja contrário a esta prática, Toni (2009) defende que acreditar que técnicas de planejamento adotadas por empresas possam ser aproveitadas pelo governo sem passar por uma profunda adaptação é, no mínimo, ingenuidade. Paludo e Procopiuck (2011) destacam que, algumas vezes, este processo de planejamento estratégico governamental nestas bases se tornam rituais, ou instrumentos elaborados, *pro forma*:

[...] muitos processos de planejamento se transformam em rituais e os planos resultantes em elementos simbólicos, como verdadeiros totens. Em realidade não muito diferente desta, infelizmente, nos últimos 10 ou 15 anos o planejamento estratégico tornou-se modismo em muitas instituições públicas. Mais do que realmente ter um planejamento estratégico para pautar uma gestão estratégica em direção ao futuro, o que se quer, na verdade, é encobrir gestões burocráticas e ritualísticas, com a afirmação: nós temos planejamento estratégico!

[...] Muitos planejamentos estratégicos possuem algum detalhamento, mas são apenas *pro forma*. A instituição continua desempenhando suas atividades da mesma forma que antes.

Em muitos o planejamento estratégico é elaborado apenas formalmente, para impressionar politicamente dirigentes superiores, para dar falsa imagem à sociedade de que, efetivamente, há preocupação dos gestores com o futuro da organização, e para não “fazer feio” perante outras instituições que o utilizam como ferramental eficiente para atender aos anseios da sociedade quanto a prestação de serviços de qualidade e a baixo custo (PALUDO E PROCOPIUCK, 2011, p.192).

Apesar das mudanças observadas nos diversos planos apresentados, na percepção de Oliveira (2006), no Brasil o planejamento sempre esteve ligado à elaboração de planos e ao controle. Historicamente, pode-se verificar a quantidade de planos que já foram e continuam sendo

elaborados: trienais, decenais, econômicos, plurianuais, de desenvolvimento, regionais, diretores etc. Neste sentido, prevaleceria entre os planos nacionais uma cultura de planos, cujo pressuposto seria antever e organizar o futuro, como se isso fosse possível de maneira racional e previsível. A partir da análise das funções das secretarias ou do Ministério de Planejamento, também se pode observar que a ideia de controle está presente, de forma que suas atribuições principais sempre giram ao redor das ações de controlar o orçamento e de alocar recursos para diferentes órgãos estatais e projetos.

Para os teóricos clássicos, os conceitos de planejamento e de política se oporiam, sendo o primeiro responsável pela distribuição racional dos recursos tendo em vista os objetivos dados, enquanto o segundo seria responsável pela definição destes objetivos, a partir da luta de grupos de interesses (CARDOSO, 2003).

No mesmo sentido, Andrade, no prefácio do livro de Domigues Filho (2007), faz uma análise interessante sobre as relações entre planejamento governamental e políticas públicas a partir da pergunta: É o planejamento inimigo da democracia? Para responder esta pergunta, o autor defende que planejamento e democracia têm lógicas distintas. O primeiro é “quase um corolário de racionalidade. O planejamento é a província da eficiência e da eficácia. Esses são os seus deuses” (ANDRADE, 2007, *apud* DOMINGUES FILHO, 2007, p. 14), enquanto a democracia “ênfatisa outros princípios: a necessidade de acomodar interesses, conciliar diferenças e formar consensos. Requer negociação, entendimento, participação e representação política. [...] A busca da legitimidade dá o norte da dinâmica democrática” (ANDRADE, 2007, *apud* DOMINGUES FILHO, 2007, p. 14). Como será visto mais à frente, esta não é a perspectiva adotada nesta tese, que defende que há muitas semelhanças entre as duas lógicas. Todavia, questões como as colocadas por Rattner (1979) ainda são muito relevantes para a compreensão do processo de planejamento estratégico governamental.

Quais são, então, as relações ente os planejadores e os que tomam as decisões finais?, e de que forma interagem ambos com o público ou grupos da população, que manifestam, suas aspirações e necessidades, ou reagem às intenções e propostas dos políticos e dos planejadores? Como funciona o modelo ideal triangular, tão de agrado aos teóricos de planejamento norte-americanos numa estrutura de poder, em que a presença de grandes empresas e grupos econômicos e as tendências centralizadoras do poder estatal são as características dominantes? (RATTNER, 1979, p. 9)

O modelo ideal triangular norte-americano a que Rattner (1979) se refere pode ser representado pela FIGURA 1. Refere às relações entre políticos, planejadores e povo na função do planejamento governmental.

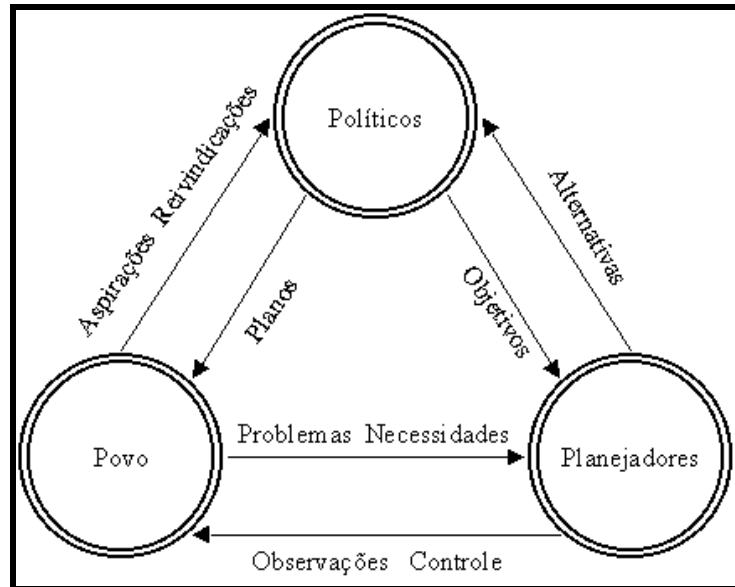


Fig. 1 - Modelo ideal triangular de planejamento público

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

No mesmo sentido, Dror (1971 *apud* Mintzberg, 2006) afirma que no setor público o planejamento é o modo mais estruturado e profissional de fazer política, devido à sua atenção explícita à consistência interna e ao seu esforço para proporcionar racionalidade estruturada. Todavia, este modelo é insuficiente para explicar ou descrever processos de planejamento estratégico governmental em países em desenvolvimento como o Brasil. Oliveira (2006) afirma que há a tendência de explicar as falhas de políticas públicas em países em desenvolvimento, por vários motivos, entre os quais podem ser destacados: os aspectos político-institucionais, financeiros e técnicos. Neste sentido estes fatores interfeririam significativamente nos processos descritos no modelo ideal contido na Figura 1.

Na percepção de Oliveira (2006), os longos períodos de ditaduras inibiram a sociedade civil, o bom funcionamento do sistema político e, conseqüentemente, a atuação do Estado. Assim, nos países em desenvolvimento o sistema político não está articulado e as relações entre Estado e sociedade se dão de maneira inapropriada. Oliveira (2006) destaca que os países em desenvolvimento têm menos recursos para serem aplicados nas diversas áreas, resultando daí que sua capacidade de levar adiante políticas públicas de maneira que tenham resultados

efetivos é limitada. Por fim, a capacidade técnica de gerir o planejamento de políticas públicas seria um fator importante para explicar as falhas de políticas públicas, uma vez que faltariam recursos humanos capacitados e motivados, equipamentos, experiência e competência técnica dos órgãos responsáveis para planejar estas políticas públicas.

O próprio Oliveira (2006), todavia, reconhece que alguns destes aspectos têm mudado no Brasil:

No Brasil, os quase 20 anos de democracia não parecem suficientes para o estabelecimento de um sistema político-institucional efetivo no planejamento. Existem diversos conflitos quanto à jurisdição e distribuição de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo e organizações do Estado, além da pouca *accountability* (ou capacidade de resposta institucional, ver Campos, 1990) dessas organizações. Quanto às questões financeiras, isto ainda continua limitando o planejamento de políticas públicas, mesmo com o aumento significativo da arrecadação, como no caso do Brasil. Boa parte dos países no mundo em desenvolvimento depende de recursos externos, ou tem uma porção significativa de seu orçamento dedicada a pagamento de dívidas públicas ou a cobrir déficits setoriais. O Brasil, apesar de a arrecadação do Estado chegar a quase 40% do produto interno bruto (PIB), dedica boa parte de seus recursos públicos para pagamento de dívida, folha salarial ou cobrir os rombos da previdência. Assim, mesmo com uma quantidade de recursos razoáveis o Estado não consegue direcionar uma quantidade significativa para investimento em políticas públicas, limitando a capacidade de planejamento.

Finalmente, temos a evolução dos aspectos da capacidade de gestão do planejamento de políticas públicas. Muitos países em desenvolvimento avançaram com respeito à capacitação técnica das organizações de Estado, mas ainda falta uma melhor articulação entre as várias organizações envolvidas no planejamento das diversas políticas públicas. Este talvez seja o aspecto mais limitador do planejamento nos países em desenvolvimento, em particular o Brasil. Os recursos humanos e equipamentos existem e muitas das organizações estatais estão capacitadas, mas o processo de planejamento de políticas públicas em geral exige a interação de diversas organizações dentro do Estado, e destas com a sociedade civil e setor privado. Nesses aspectos, ligados ao que seria o “capital social” do planejamento, ainda falta uma melhora em termos qualitativos. Ainda vemos muito o planejamento como um processo técnico, governamental, de caráter econômico e visionário (OLIVEIRA 2006, p. 281).

Rattner (1979) defende que superar os vieses economicistas do planejamento governamental significa dar a devida dimensão e importância à vida social; ou seja, aos valores e objetivos dos membros da sociedade. Além disso, a crença nos poderes da razão técnica para determinar o que é correto reduz a política a um papel secundário, desconsiderando sua força autônoma que define normas. O planejamento é, em todas as suas fases, essencialmente um ato político, cuja racionalidade só pode ser analisada à luz dos interesses, objetivos e aspirações dos diferentes grupos ou camadas da população, que não tendem, necessariamente, a uma situação de equilíbrio consensual. A decisão é essencialmente uma decisão política, pois trata-se de uma tentativa de alocar explicitamente valores, por meio do processo de

planejamento, enquanto a implementação do plano é, também, essencialmente, um fenômeno político, pois é uma forma de aferir quanto da tentativa de alocar recursos e valores se efetivou.

Andrade (2007, *apud* DOMINGUES FILHO, 2007), assumindo que planejamento e democracia possuem lógicas distintas, defende que os processos ligados a eles se imbricam, de forma que não há uma antinomia, mas uma tensão autêntica. Pois “planejar pressupõe, como condição *sine qua non*, a ação de um sujeito ou sujeitos políticos que definem um estado de coisas como um problema político” (ANDRADE, 2007, *apud* DOMINGUES FILHO, 2007, p. 14). Mais à frente continua o seu argumento afirmando que “mesmo sob regimes autoritários, a decisão de planejar ou não é política como também o é a escolha dos fins e das combinações de meios e fins (os programas, os projetos e as atividades)” (ANDRADE, 2007, *apud* DOMINGUES FILHO, 2007, p. 15). Neste sentido ele observa:

Fins e meios se confundem e se misturam e nem sempre é possível dissociar a atividade técnica da política. Por uma parte o planejador incorpora em seus cálculos os parâmetros políticos. Alternativas podem deixar de ser cogitadas simplesmente porque são vistas a priori como incongruentes com os limites da política ou invariáveis dentro deles. O político, por seu turno, não deve nem pode desconhecer as limitações técnicas e de recursos, sob pena de fracasso inevitável (ANDRADE, 2007, *apud* DOMINGUES FILHO, 2007, p. 16).

Lafer (2003), da mesma forma, defende que a decisão de planejar é essencialmente política, pois é uma tentativa de alocar explicitamente recursos e, implicitamente, valores, por meio do processo de planejamento, e não dos demais e tradicionais mecanismos do sistema político.

O planejamento emerge como um modo privilegiado de ação governamental, no qual propostas são elaboradas e diretrizes são dadas como orientação e coordenação da implementação do plano, sendo que, num momento seguinte, seria capaz de promover a avaliação dos esforços para uma eficiente correção dos trâmites desta ação, de acordo com as exigências de uma dada realidade e dos interesses sociais envolvidos. Neste sentido, o planejamento governamental deverá conciliar as regras do jogo democrático, assim como a natureza política da representatividade.

O processo de planejamento estratégico governamental é complexo, pois compreende um amplo arcabouço institucional-legal e técnico-operacional. Além disso, deve contemplar influências de uma variedade de agentes políticos, agentes técnicos e segmentos organizados

da sociedade civil e da iniciativa privada. Neste contexto, a análise dos rituais que compõem o processo de planejamento estratégico governamental, bem como dos diversos elementos simbólicos que compõem este processo, é fundamental na perspectiva do processo de planejamento.

### 2.3 Possíveis diálogos entre planejamento governamental e a abordagem da política Pública

Esta seção tem por objetivo analisar as aproximações e os distanciamentos entre os estudos sobre políticas públicas e planejamento governamental, de forma a responder à seguinte indagação: Em que medida os instrumentos de análise, e os processos descritos em ambas as áreas de estudo podem ser considerados antagônicos ou complementares?

Aparentemente, há uma aproximação evidente em relação ao objeto de estudo, pois análise de políticas públicas e planejamento estratégico governamental abarcam, no mínimo, algumas atividades comuns, tais como: análises sobre a identificação do problema, definição da agenda (projetos ou ações prioritários), processo de formulação propriamente dito, e sua legitimação, gestão, implementação e avaliação.

Guerreiro Ramos (1966) afirma que a analogia entre o sistema político e o sistema administrativo não é casual, pois são muito tênues as diferenças entre política e administração, e por isso já se afirmou que participam de um mesmo *continuum*. Para o autor, muito das conclusões genéricas a que chegam os autores que estudam o fenômeno político pode ser extrapolado para o sistema administrativo.

Fischer (2002) lembra que até 1930 o administrador público era considerado um mero executor de políticas com base em princípios de eficiência. A partir dos anos de 1930 e da Primeira Guerra Mundial, o crescimento do aparato estatal influenciou na mudança do conceito de administrador, já então percebido como formulador de políticas públicas. A literatura de políticas públicas foi um pouco tardia em reconhecer a importância da implementação no processo de planejamento, até mesmo porque os estudiosos de políticas públicas tinham seu foco de análise nos processos legislativos ou administrativos do Executivo (NAJAM, 1995).

Hochman; Arretche e Marques (2007) avaliam que até o início dos anos de 1980, a agenda de pesquisa em ciências sociais no Brasil esteve concentrada na análise das macrocaracterísticas do Estado e de seu papel no desenvolvimento da nação de uma ordem política moderna e de um capitalismo de base nacional, ainda que com características periféricas. Os anos de 1980, na percepção do autor, marcaram o início efetivo dos estudos de políticas públicas no Brasil, com trabalhos sobre a formação histórica das políticas *policies*, entendidas como objeto de análise. As arenas decisórias, suas regras e sua capacidade de afetar as estratégias e a força relativa dos atores sociais ganharam grande relevância na análise dos processos de formulação de políticas públicas. Em alguma medida, este movimento se assemelha ao vivido pelo planejamento governamental, que em suas origens está muito focado no planejamento econômico, enquanto que em suas abordagens mais recentes tem seu foco não só na economia, mas também na organização do Estado como prestador de serviços públicos. A partir dessas mudanças de perspectivas nos dois campos de estudo, os pontos de contato vão se tornando mais evidentes, especialmente no que tange à formulação das políticas públicas e no processo de planejamento estratégico governamental.

De acordo com Souza (2006), a área de Políticas Públicas deve sua gênese a quatro grandes nomes: Laswell, Simon, Lindblom e Easton. Uma das contribuições de Laswell (1936) consistiu na criação da expressão *policy analysis* (análise de política pública) como forma de se estabelecer um diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Simon (1965) trouxe o conceito de racionalidade limitada por problemas como informação incompleta ou imperfeita, questão temporal e autointeresse dos decisores. Segundo este autor a racionalidade limitada pode ser maximizada até um ponto satisfatório devido à criação de estruturas de regras e incentivos que tragam a modelagem de resultados desejados. Lindblom (1959) trouxe o questionamento ao racionalismo de Laswell e Simon e incorporou outras variáveis à formulação e análise de políticas públicas, como as relações de poder, eleições e burocracias. Seu estudo é conhecido como integração de múltiplos fluxos ou múltiplas correntes, que objetiva examinar os processos subjacentes ao reconhecimento de determinados problemas, o momento e a forma como passam a despertar o interesse político e governamental e, a partir disso, o momento em que passam a, efetivamente, compor a agenda. Um dos pilares em que se funda o modelo elaborado por Kingdon (1995) se baseia no modelo “*Garbage Can*” (“cestas de lixo”) elaborado por Cohen, March e Olsen (1972), que veem a fluidez e o acaso como característica central do processo. Segundo estes autores, no mundo da decisão organizacional as pessoas não chegam com ideias e objetivos prontos e acabados, mas

as encontram no meio das muitas ambiguidades engendradas pelas contribuições desconjuntadas dos participantes do processo de decisão. Problemas flutuam sem que soluções sejam encontradas. Soluções estão em busca de problemas, e os participantes procuram lugares para gastar tempo e energia. Percebe-se, portanto, que o modelo “cestas de lixo” preconiza que as organizações apresentam uma natureza intrinsecamente anárquica, sendo, na realidade, uma coleção frouxa de ideias, e não um conjunto coerente de estruturas perfeitamente acopladas e harmonizadas. Dessa forma, não se reconhece um conjunto de preferências bem estruturadas e coerentes, com vistas ao estabelecimento de uma agenda concebida com base em pressupostos de planejamento estratégico ou, mesmo, de um processo racional de decisão. Assim, a descoberta das preferências organizacionais se daria com base na atuação sobre a realidade, fundada num processo de erro e acerto. Nos processos do tipo 'lata de lixo', as oportunidades para decisão, o reconhecimento dos problemas e das soluções e a disponibilidade de atores políticos com capacidade para decidir evoluíram de forma não sincronizada. Nesse contexto, as escolhas seriam como latas de lixo, onde seriam lançados problemas e soluções à medida que fossem gerados, quase sempre sem nenhuma relação entre eles. Eventualmente, esses problemas poderiam ser reconhecidos e, após várias tentativas e erros, a solução adequada poderia vir a ser também reconhecida e selecionada entre as várias que haviam sido anteriormente lançadas à lata de lixo. Easton (1965) gerou a ideia de que a política pública seria um sistema que engloba a formulação, os resultados e o ambiente. Por esta vertente, as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciariam os resultados e efeitos.

O processo de formação de agenda será mais bem detalhado, como forma de exemplificar o diálogo profícuo que pode ser estabelecido entre a área de Políticas Públicas e de Planejamento Estratégico Governamental.

Villanueva (2000) define agenda governamental como aquilo que se constitui em objeto da ação estatal. Certamente relaciona-se com a formação da agenda mais ampla de uma sociedade, que é definida por Birkland (2001) como o processo pelo qual problemas e alternativas de solução ganham ou perdem a atenção do público e das elites. Esse mesmo autor explica que os grupos competem para formar a agenda porque nenhuma sociedade ou sistema político é capaz de processar e solucionar todos os problemas de uma sociedade ao mesmo tempo. Birkland (2001) conclui essa caracterização afirmando que a agenda pode ser algo bastante concreto, como a lista de projetos de lei a ser votado pelo Congresso, mas



também pode ser uma série de crenças sobre a existência de um problema e as possíveis formas de resolvê-lo. Nesta perspectiva, as aproximações entre os processos de formulação da estratégia governamental e de formação de agenda ficam evidentes.

Cobb e Elder (1983) descrevem que a formação da agenda ocorreria à medida que um tema passa a despertar a atenção de uma audiência mais ampla ou mais atenta. Os autores denominam o público atento como aquele que é informado e capaz de influenciar as decisões sobre temas relevantes de políticas públicas. Para que determinado problema seja incorporado na agenda das políticas públicas ele dependeria de cinco características que afetariam diretamente sua capacidade de despertar a atenção de um público mais amplo: grau de especificidade – quanto mais abstrata a definição de um problema, maior a probabilidade de despertar a atenção de uma audiência mais ampla; escopo da importância - quanto mais importante o tema é para a sociedade, maior é a probabilidade de atingir o público; relevância temporal – quanto mais duradouro o possível impacto do problema, maior será a audiência; grau de complexidade – problemas mais simples e fáceis de serem compreendidos atingem uma audiência mais ampla; precedência categórica – problemas com precedentes similares atingirão mais rapidamente uma audiência mais ampla. Para Cobb e Elder (1983) problemas que tivessem precedentes e um impacto de longo prazo, mesmo que definidos de forma simples, mas abstrata e tivessem grande significação social, teriam maior impacto na agenda governamental.

Calmon e Costa (2007) destacam que ao longo dos últimos anos diversas abordagens têm sido propostas sobre este tema, sendo que as origens desses estudos remontam, principalmente, aos trabalhos sobre opinião pública formulados por McCombs e Shaw (1972) e pesquisas que analisam o funcionamento das instituições políticas a partir de uma perspectiva inspirada no paradigma pluralista do Estado. Segundo este paradigma, a agenda seria, basicamente, função das disputas entre grupos organizados pela sociedade. No entanto, ao longo da década de 1960 surgiram diversas críticas a esta perspectiva, dentre elas a formulada por Schattschneider (1960), que afirmava o poder fundamental do Estado como sendo derivado da sua capacidade de definir problemas e alternativas e de conduzir as decisões. Seguindo a linha de pesquisa iniciada por Schattschneider (1960), vários outros especialistas passaram a se dedicar ao estudo da dinâmica da ação governamental. O consenso entre estes analistas era que a compreensão da dinâmica das políticas públicas requer, necessariamente, o entendimento sobre as origens e a evolução dessas políticas na agenda pública.

Kosicki (1993), ao realizar uma análise retrospectiva da evolução das publicações sobre formação de agenda entre 1972 e 1993, propõe a existência de três abordagens distintas, mas complementares, sobre formação de agenda: a) os trabalhos que priorizam a análise da formação da opinião pública e que estão associados à contribuição seminal de McCombs e Shaw (1972); b) os trabalhos que examinam a formação da agenda de políticas públicas e que têm sido desenvolvidos especialmente por especialistas nas áreas de Ciência Política e Administração Pública (KINGDON, 1995); e (c) os trabalhos sobre os fatores que influenciaram a formação da agenda e os meios de comunicação em massa.

Tendo em vistas os objetivos do presente trabalho, o foco desta análise será mantido na perspectiva de Kingdon (1995).

A alusão aos atores influenciadores no processo decisório do qual decorre a agenda governamental reside na constatação das diferenças de recursos disponíveis e dos interesses envolvidos, que podem atrair ou afastar participantes do debate. De acordo com Monteiro (1982), algum item se faz incluso na agenda governamental no momento em que o *policy maker* constata que algo precisa ser feito em relação a uma área específica. No entanto, esse reconhecimento pode se dar por intermédio de diversos atores, como segue:

Esse reconhecimento de que ‘algo precisa ser feito’ pode-se dar pela manifestação, mais ou menos intensa, de grupos de fora da organização governamental, tais como grupos de interesse, órgão de opinião pública, governos de outros países, a própria classe política (Congresso), ou mesmo no sentido do voto numa eleição. De modo geral, em regimes políticos pouco representativos é usual limitar a atuação da classe política à outra ponta do processo decisório (a fase de autorização), excluindo-a – ou tornando meramente cerimonial – do papel sinalizador de necessidades de política. Em tais circunstâncias, o processo decisório de governo é essencialmente o processo decisório do Poder Executivo. Já em regimes políticos democráticos (ou seja, no contexto do governo representativo), o Legislativo tem participação muito ativa nessa fase de reconhecimento do processo decisório, se não por iniciativa própria, como canal das demandas da coletividade (MONTEIRO, 1982, p. 79).

Para o estudo da formação da agenda governamental, a identificação dos atores influentes é, de fato, muito importante. No entanto, a busca pela identificação de qual autor influenciou e de qual maneira é deveras desnecessária. A dificuldade em procurar o autor direto de determinada questão poderia levar ao que Kingdon (1995) chama de “regresso infinito”, como segue:

Nós descobrimos que, enquanto mudamos de um caso para outro, surge a dificuldade de discernir a sua autoria de origem. É verdade também que, tendo um caso dado, se tentamos chegar à origem de uma ideia ou proposta, nos tornamos envolvidos num regresso infinito. Uma ideia não começa em sua fonte mais próxima. Ela tem uma história. Quando alguém começa a perseguir a história de uma proposta no passado, não há um momento lógico para se parar o processo. Como disse acertadamente um dos questionados: ‘Não é como um rio. Não há um ponto de origem (KINGDON, 1995, p.72).

O estudo de Kingdon (1995), conhecido como “modelo de integração dos fluxos”, ou “modelo de múltiplos fluxos”, é bastante influente, sendo reconhecido por diversas publicações de administração pública e ciência política (BIRKLAND, 2001). O trabalho de Kingdon objetiva examinar os processos subjacentes ao reconhecimento de determinados problemas, como e quando eles passam a despertar a atenção dos líderes políticos e gestores de políticas públicas e quando passam a efetivamente ser incorporados à agenda governamental.

Um ponto interessante para o diálogo entre as teorias seria analisar as condições necessárias para permitir que determinado item se torne destacado na agenda governamental a ponto de ser incluído no seu planejamento estratégico e, posteriormente, implementado. Essas condições, de acordo com Kingdon (1995), podem ser apresentadas por meio de três fluxos: o de problemas, o de soluções e o político. Devido aos diferentes fluxos, a mudança na agenda política pode se dar tanto de forma refletida como por meio de ajustes marginais (incrementais) a uma política previamente existente.

Para saber como ocorrem as mudanças, é preciso, em primeiro lugar, conhecer o fluxo dos problemas. A primeira forma de tornar os problemas relevantes para as políticas públicas relaciona-se à ideia de que a definição de um problema pode se dar pela constatação de sua existência. Essa avaliação pode ser pautada pelos valores de cada ator, quando se considera problema aquilo cujas condições observadas sejam diferentes do conceito de ideal de cada ator. Outra forma é por comparações, quando há um modelo para determinada questão que o item observado não consegue atingir. Uma última maneira é pela categorização de problemas, que pode levar os dados observados a constituírem ou não um problema em função do critério seguido para aquela categoria. Uma situação pode ser um problema do ponto de vista social, mas não pela categorização econômica, por exemplo. Cabe salientar, entretanto, que não são os estudos ou os dados coletados que determinam a existência de um problema, mas sim a interpretação engendrada sobre eles.

Stone (1989) incorpora elementos de Kingdon, porém afirma que a definição de um problema é um processo político de formar uma imagem em relação às causas e responsabilidades de determinada condição. Isso significa que a definição de um problema e os possíveis encaminhamentos daí decorrentes são objeto de uma disputa de histórias causais que buscam manipular uma certa imagem.

Diferente de definir um problema é percebê-lo (KINGDON, 1995). A primeira forma de perceber que um problema é relevante para as políticas públicas é por meio de indicadores. Há várias organizações governamentais e não governamentais monitorando de forma mais ou menos sistemática vários indicadores nas mais diversas áreas. A segunda forma é por meio de eventos que chamem atenção. É o caso de grandes desastres ou crises e eventos ligados pessoalmente aos tomadores de decisão em políticas públicas. A terceira forma é o *feedback*, ou retroalimentação, decorrente da ação governamental.

De acordo com Kingdon (1995):

Via de regra, os funcionários do governo recebem *feedback* sobre o funcionamento de programas existentes. Eles monitoram os gastos, têm experiência em administrar programas, em avaliar e supervisionar sua implementação, e recebem as reclamações. Este *feedback* traz os problemas à sua atenção: programas que não estão funcionando como o planejado, implementação que não se compatibiliza com sua interpretação do mandato legislativo, novos problemas que tenham surgido como resultado da aprovação de um programa, ou consequências não antecipadas que devem ser remediadas (KINGDON, 1995, p. 100).

Segundo Monteiro (1982), essa retroalimentação pode-se dar tanto pela análise de políticas já praticadas pelo governo quanto pela comparação das experiências internacionais, como segue:

As políticas vão-se tornando conhecidas (ou tomando forma) ao longo do processo decisório. Aqui, o processo decisório não se confunde tão simplesmente com a operacionalização de uma dada política, mas envolve alguma capacidade analítica de compreender o problema da política e suas possíveis soluções. Uma variante dessa possibilidade é a de adaptação de políticas anteriormente adotadas. Incluem-se, nesse caso, a comparação de experiências em outras economias, lidando com circunstâncias semelhantes (MONTEIRO, 1982, p. 65).

De acordo com Kingdon (1995), o fluxo de problemas pode se dar nos dois sentidos. Ou seja, assim como alguns problemas podem se destacar e se tornarem políticas públicas, podem

existir problemas que deixam de figurar como tal e passam a não mais integrar a agenda governamental.

O orçamento é um problema que Kingdon (1995) apresenta de forma particular, por estar presente em quase toda discussão sobre políticas públicas. O autor destaca que, mesmo havendo casos em que a disponibilidade orçamentária favorece o destaque a determinada política, na maioria das vezes, ela atua como restrição às ações. Assim, muitos problemas não são considerados devido ao elevado orçamento que seria necessário para sua solução. Existem medidas comuns em período de severa restrição orçamentária, como as políticas regulatórias, que visam controlar o aumento de gastos do governo. Outras políticas que ganham destaque em períodos de baixa disponibilidade de recursos são aquelas que acarretam economia para os cofres públicos e maior arrecadação e tenham baixo custo de implantação.

O fluxo de soluções ocorre pela formulação de propostas de ação governamental, sem, no entanto, se relacionar necessariamente à percepção do problema. Baseia-se, portanto, na geração, no debate, na circulação e na combinação de ideias nas comunidades de especialistas tanto dentro quanto fora do governo. Ideias circulam em comunidades de especialistas, tanto dentro quanto fora do governo. O debate dessas ideias pode levar anos, combinando-se com outras ideias, recebendo críticas e adaptações, segundo as características daquela comunidade de especialistas. Após o debate acerca dessas ideias, as propostas passam por uma seleção. De acordo com Kingdon (1995), os defensores das propostas são chamados “empreendedores de políticas públicas”, os quais apresentam a característica básica de investir seus recursos na expectativa de retorno.

Kingdon (1995) afirma que a evolução do pensamento acerca das políticas públicas deve-se mais à recombinação de elementos já presentes e já discutidos na arena política do que ao surgimento de elementos novos. Na seleção de ideias, Kingdon (1995) afirma que há padrões entre os itens sobreviventes que originam uma política pública. É necessário, em primeiro lugar, que o item seja tecnicamente confiável. Isso acontece pela eliminação de incoerências e especificação de mecanismos de implementação. Ainda assim, é preciso reconhecer que há propostas que são implementadas sem possuir essa confiabilidade técnica. Outro requisito é a aceitabilidade de valores, indicando que a ideia é compatível com os valores da comunidade. Esses valores se expressam em conceitos básicos para uma política pública, como equidade e

eficiência. Há neste requisito um componente ideológico com importância diferente segundo cada área governamental.

O terceiro fluxo fundamental na determinação da agenda governamental é o fluxo político, o qual se relaciona à eleição, aos partidos políticos e às forças políticas organizadas em geral. Tem importância fundamental tanto em trazer à tona itens que acabam incluídos na agenda quanto em afastar do foco outras questões. Seus componentes são: disposição nacional, forças políticas organizadas e governo. O componente disposição nacional traduz a forma como os cidadãos pensam determinado momento. Insta salientar, no entanto, a grande dificuldade de mensurar este elemento. O segundo componente reflete as forças políticas organizadas, que buscam a atenção dos tomadores de decisão por meio de estratégias políticas de superação de opositores. O último componente, o governo, atua de forma que as mudanças no Executivo ou no Legislativo levem a alterações na agenda governamental. Nos dizeres de Kingdon (1995, p. 163): “No governo, as mudanças imprimem grandes efeitos nas agendas. Uma mudança na administração, uma troca substancial nas cadeiras do Congresso, ou uma alteração nos dirigentes das agências, alteram substancialmente a agenda”.

A importância de debater o papel dos atores na formação da agenda governamental deve-se às diferenças de recursos disponíveis e aos interesses envolvidos, que podem atrair ou afastar participantes de determinado debate, alterando a possibilidade de um item integrar a lista de políticas públicas.

Iniciando a caracterização dos atores governamentais, a “administração” inclui o presidente, seu *staff* e os indicados (KINGDON, 1995). O *staff* do presidente é mais relevante ao especificar alternativas de ação do que na determinação da agenda. O presidente pode exercer papel dominante na formação da agenda se assim o desejar. Isso se explica pelos recursos de que ele dispõe, como o poder de veto e o de fazer indicações, pela unicidade do Poder Executivo, que mesmo não sendo absoluta, é maior do que a existente no Poder Legislativo, e, ainda, pelo grande destaque público que apresenta. Os indicados pelo presidente também são muito importantes na determinação da agenda, em geral, como difusores de ideias que não são propriamente suas.

Outro importante ator governamental, ainda no Poder Executivo, são os servidores de carreira, os quais podem assumir um papel importante na especificação das alternativas de ação, dada

uma determinada agenda. Seus principais recursos são: sua estabilidade no serviço, que permite o desenvolvimento de um conhecimento especializado e as relações que estabelecem com grupos de poder, como o Congresso e grupos de pressão.

Outro setor que reúne atores da esfera governamental importantes na análise de uma política pública é o Poder Legislativo. Kingdon (1995) reconhece, em nível federal, senadores e deputados como tão importantes quanto o Poder Executivo no processo de formulação das políticas públicas. Birkland (2001) chega a insinuar que o Legislativo é o mais importante dos poderes em termos de políticas públicas. Sua importância estaria tanto na formação da agenda quando na especificação das alternativas. A importância do Congresso decorre principalmente da necessidade de alterar ou criar leis para normatizar políticas públicas e, também, da publicidade que a discussão no Congresso possibilita para as questões. Os congressistas agem buscando satisfazer aos seus eleitores, ganhar poder político e defender o que consideram correto. Esses objetivos os levam a defender determinadas mudanças na agenda de políticas públicas, normalmente, com a incorporação de um elemento distributivo e regionalizado nas agendas.

Ainda no Legislativo, o *staff*, corpo técnico e de assessores do Congresso, possui importância. Assessores de deputados e senadores, em especial atuando nas comissões do Congresso, constituem um corpo de especialistas que pode se dedicar a determinada matéria da qual possui conhecimento específico. Segundo Kingdon (1995), isso faz com que esses assessores sejam muito importantes na formulação de alternativas para as políticas públicas que entram na agenda, além de definir boa parte das formas de encaminhá-las. É preciso destacar as comissões como uma instância em particular do Legislativo em que as discussões ocorrem com mais profundidade. As comissões funcionariam como uma porta de entrada ou uma barreira que determina a agenda legislativa (BIRKLAND, 2001).

Tão importante quanto os atores do governo são os não governamentais, ainda que não disponham de tantos recursos para interferir na agenda de políticas públicas. Na teoria concebida por Cobb, Ross e Ross (1976), há um modelo chamado *outside initiative*, que indica os processos de incorporação de questões na agenda por iniciativa de grupos não governamentais. Ainda segundo esses autores, o grau de organização e de visibilidade dos atores não governamentais influi nas chances de serem bem sucedidos em suas reivindicações. Ao mesmo tempo, setores não governamentais que têm forte grau de identificação e possuem

experiência prévia na negociação de políticas públicas podem aumentar suas chances de sucesso. Para esses autores, o modelo *outside initiative* seria o que prevalece em sociedades mais igualitárias.

Segundo Kingdon (1995), os mais importantes atores fora do governo são os grupos de interesse. O autor afirma que quanto menos ideológico e visível for a área da política pública maior tende a ser a importância dos grupos de interesse, mais reconhecida ainda quando esses se integram a um debate já existente. O poder de interferir nas eleições é uma função do número de indivíduos que os grupos representam e conseguem mobilizar, além da sua dispersão geográfica e influência (KINGDON, 1995). A coesão é um elemento fundamental, uma vez que os representantes de grupos precisam convencer os demais atores de que são efetivamente representantes de uma coletividade.

Quando os grupos de interesse reúnem grande número de pessoas, unificando grupos menores, e adotam estratégias como a mobilização de massas, protestos e litígios judiciais, segundo Birkland (2001), passam a ser considerados como movimentos sociais. O segundo grupo mais importante fora do governo, segundo Kingdon (1995), são os acadêmicos, pesquisadores e consultores. Por se tratar de um grupo especializado em determinadas questões, possui maior capacidade de influir nas alternativas consideradas para uma política do que na formação da agenda, que só influenciam no longo prazo.

Os atores relacionados com o processo eleitoral, como os partidos políticos e as campanhas dos candidatos, também afetam a agenda de políticas públicas. Mesmo não sendo um momento preponderante no processo, as eleições podem trazer novos atores, com outros interesses e direcionamentos, ao debate sobre políticas públicas (KINGDON, 1995). Da mesma forma se coloca a importância dos partidos políticos, que apresentam plataformas que podem vir a ser consideradas pelo público e pelo governo, ainda que isso não ocorra automaticamente. Segundo Kingdon (1995), a opinião pública pode ter impacto na agenda de políticas públicas tanto promovendo determinadas propostas como bloqueando outras. Mas há limites para essa influência.

Saravia (2006) destaca as etapas normalmente consideradas em políticas públicas são: a) agenda ou inclusão de determinado pleito ou necessidade social na agenda na lista de prioridades do Poder Público – a noção de “inclusão na agenda” pode ser compreendida como



o estudo e a explicitação do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir status de “problema público”; b) elaboração - que consiste na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade, determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e estabelecimento de prioridades; c) formulação - que inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro; d) implementação - constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política, envolvendo a preparação para pôr em prática a política pública e a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la; e) execução - compreende o conjunto de ações destinadas a atingir os objetivos estabelecidos pela política, significando pôr em prática efetiva a política (é a sua realização); f) o acompanhamento - que é o processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade (e de seus diversos componentes), que tem por objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções, a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos; g) avaliação - consiste na mensuração e análise, *a posteriori*, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas.

Perspectivas consideradas mais clássicas da estratégia poderiam se ver espelhadas a partir da etapa “c”. Autores da área de Políticas Públicas, como Saravia (2006), reconhecem a influência das ideias vigentes em matéria de planejamento, destacando, sobretudo, que as políticas públicas são influenciadas, a partir da sua incorporação ao elenco de ações setoriais do governo, pelas contingências que afetam a dinâmica estatal. Todavia, o mesmo autor ataca o suposto predomínio da racionalidade técnica no estabelecimento de prioridades presente em algumas das perspectivas sobre estratégia e planejamento governamental, já analisadas nesta tese. Na perspectiva de Saravia (2006), é o poder político dos diferentes setores da vida social e sua capacidade de articulação dentro do sistema político que realmente determina as prioridades. Neste sentido, reforça-se a necessidade de se estabelecer um diálogo entre os processos de formulação de políticas públicas e de planejamento estratégico governamental. As ações humanas, os contextos sociais e as instituições operam uns sobre os outros de maneira complexa. Esses processos de ação complexos e interativos e a formação de significados são importantes para a vida política. As instituições não parecem ser nem

reflexos neutros de forças ambientais exógenas nem arenas neutras para o desempenho de indivíduos guiados por preferências e expectativas exógenas.

Pelo exposto, fica evidente a importância de o planejamento governamental superar seu viés positivista, assim como sua pretensão de neutralidade, na medida em que reconhece a importância dos elementos da análise de políticas públicas, ao invés de perceber a política como algo que deva ser extirpado do processo de formulação do planejamento governamental.

### *2.3.1 Planejamento estratégico situacional: um elemento de diálogo entre planejamento governamental e formulação de políticas públicas?*

Entre as metodologias de planejamento governamental, o método Planejamento Estratégico Situacional (PES) é o que se propõe explicitamente a estabelecer este diálogo entre planejamento e formulação de políticas públicas. O PES apresenta um enfoque que integra o político e o econômico como aspectos de uma totalidade “situacional”, que articula o normativo e o estratégico e que reconhece a existência de oponentes em conflito que lutam pela viabilização de projetos distintos e/ou contraditórios. A metodologia proposta no PES é válida, de acordo com Matus (1993), quando se consideram a existência desses oponentes em luta e a presença de atores não homogêneos no jogo social; quando forças sociais significativas atuam com a intenção de transformar o sistema e quando se busca mais que conquistas econômicas e percebe-se que o planejamento econômico somente é ineficaz, o que conduz à necessidade de integração ao planejamento político. Dessa forma, o autor aponta para a necessidade de revalorizar a ideia de planejamento como instrumento de governo, abandonando as práticas puramente normativas e economicistas de planejamento. Segundo Matus (1987), o PES deve cumprir algumas exigências, a saber:

- a) Integrar la dimensión política y económica del proceso social, distinguiendo las áreas de consenso y de conflicto en el plan;
- b) Constituirse en un proceso democrático que recoga realmente la demanda que emerge desde la base social;
- c) Constituirse en un proceso descentralizado que libere las capacidades para identificar problemas y soluciones en todos los niveles;
- d) Llevar la planificación hacia las instancias de gestión y operación ya que Ella es la base de la práctica concreta de la planificación;
- e) Ligar permanentemente la planificación de las situaciones de coyuntura con las de situaciones perspectivas a mediano y largo plazo; y
- f) Disponer de un plan de corto y largo alcance de permanente vigencia que preceda y presida la acción de intervención y producción social (MATUS, 1987, p. 71).

O avanço das ideias do método PES se dá a partir de 1978 até 1981. Durante este período, o autor desta metodologia, Carlos Matus, assessorou equipes de governo e planejamento em vários países, como Colômbia, Equador, Brasil e Venezuela. No Brasil especificamente, a partir da década de 1980 até a década de 1990 o PES influenciou o planejamento governamental, especialmente na elaboração dos planos de diversos municípios e sindicatos. Neste período, o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) atuou como um elemento divulgador dos princípios do planejamento estratégico situacional no Brasil.

O PES é focado na resolução dos problemas públicos, na construção de viabilidade política para ações governamentais e na consecução da coerência entre o desenho técnico-político e os reais produtos realizados pelo Estado. É estratégico porque abarca, entre outros atributos, o cálculo interativo dos diversos atores envolvidos, não só do mercado como também jogo político, econômico e social. Isso significa que quando o ambiente é de incerteza, com leituras da realidade apenas aproximadas e provisórias, “as regras do jogo não são de igualdade, são difusas e as possibilidades de ação dos jogadores não são finitas nem totalmente enumeráveis” (HUERTAS, 1996, p. 72). É situacional porque assume que diagnósticos são insuficientes. O diagnóstico, no modelo tradicional de planejamento, amparado na crença positivista, é objetivo, científico, rigoroso e presume não só que a realidade pode ser conhecida como também que há uma única, válida e verdadeira interpretação dos fatos. A abordagem situacional se distingue na medida em que considera subjetivas interpretações da realidade, como em um jogo no qual os jogadores têm pontos de vista distintos e cada um adota uma leitura diferente do que observa. Na análise situacional, é preciso considerar quem explica a realidade, pois ela pode ser explicada de forma ímpar por cada ator, já que cada um pode deter um propósito singular. Nesse caso, é obrigatório diferenciar quem explica. Ao ignorar a explicação do outro, é impossível jogar bem, porque fica comprometido o cálculo interativo. Para que um ator jogue bem, ele precisa considerar a explicação que os outros jogadores atribuem àquela realidade. Destarte, é possível compreender a assimetria das explicações, que, portanto, “não são apenas respostas diferentes a perguntas iguais: são respostas diferentes a perguntas diferentes” (HUERTAS, 1996, p. 32).

O PES leva em consideração a interatividade entre os atores, sendo que cada ação de um ator é complemento e/ou consequência da ação de outro ator no jogo social. O planejamento é feito a partir de uma avaliação situacional, que procura absorver a realidade explicada pelo

ponto de observação de cada ator, formulando a estratégia de ação com base em das muitas possibilidades para direcionar as jogadas em favor de resultados que sejam interessantes.

Para Matus (1993, 1994), o planejamento tradicional, que tem origem no determinismo positivista, baseia-se no cálculo da predição, constituindo-se, basicamente, em técnicas de projeções econômicas, as quais, quando utilizadas no planejamento do desenvolvimento econômico e social, ao ignorarem todos os atores do processo social, à exceção do governante, têm caráter autoritário e tecnocrático. O que Matus (1993, 1994) descreve como planejamento tradicional tem muito em comum com a abordagem clássica descrita por Whittington (2006) e as escolas de formulação, planejamento e posicionamento apresentadas por Mintzberg *et al.* (2000), de forma que as críticas do autor podem ser redirecionadas a estas perspectivas.

Matus (1993, 1994) ensina que planejar não se trata apenas de uma técnica, mas também de uma opção diante de outras. Trata-se da busca de um ponto de equilíbrio entre a ação pensada e a improvisação em determinada ação. O autor coloca ainda que existem três variáveis que se articulam constantemente e que são fundamentais ao ato de governar. Denominadas de “triângulo de governo”, elas são independentes, configurando-se em projeto de governo, governabilidade do sistema e capacidade de governo.

Como projeto de governo, pode ser considerada a seleção dos problemas que o gestor se dispõe a enfrentar durante o período em que se encontra à frente do governo, assim como a estratégia que será utilizada para tanto. Essa escolha traz implicações e requer realização criteriosa, pois é preciso verificar se há capacidade de resolvê-los ou construir viabilidade política para a solução proposta. Cabe avaliar, ainda, se haverá a obtenção de resultados durante o período de governo ou se os custos são atuais e os potenciais benefícios futuros.

Quanto à governabilidade do sistema é preciso entendê-la como a relação entre o peso das variáveis que se encontram sob controle do ator e o daquelas que não se encontram, somando-se a capacidade do gestor de perceber essa relação. Trata-se, portanto, de uma variável que possibilita identificar quais atores entre os envolvidos dispõem de maior influência em determinada situação, clarificando possíveis alianças e a viabilidade de determinadas operações - ou seja, a realização de uma análise mais estratégica do problema.

A capacidade de governo pode ser considerada como a capacidade do governante de conduzir/dirigir - ou seja, o conjunto de técnicas, métodos, competências e habilidades de um ator e das pessoas que compõem sua equipe de governo para conduzir os projetos, tendo em vista a governabilidade do sistema e o projeto de governo proposto.

Matus (1993) conceitua momento como uma instância, ocasião, circunstância ou conjuntura por que passa um processo contínuo que não tem começo nem fim definidos. A passagem do processo de planejamento por um momento determinado é apenas o domínio transitório deste momento sobre os outros, sempre presentes. No PES, os momentos encadeiam-se e formam circuitos repetitivos, para ajudarem-se mutuamente e passarem sempre a um momento distinto. Nenhum momento é necessariamente anterior ao outro, fecha ou termina o processo encadeado, começa ou termina num tempo preciso ou fica definitivamente para trás nem se esgota numa só instância. O momento volta a se repetir, exercendo domínio transitório várias vezes no futuro. Saliente-se ainda que, embora enumerados, os momentos não devem ser vistos como consecutivos, pois se a realidade é mutável o plano também é, devendo o planejamento ser visto como “diário”, o que significa estar constantemente trabalhando nos quatro momentos ao mesmo tempo (MATUS, 1993). Esse encadeamento de momentos produz uma grande diversidade de problemas e oportunidades. Numa ocasião concreta de planejamento, há aspectos próprios de todos os momentos, como se observa na FIG. 2.

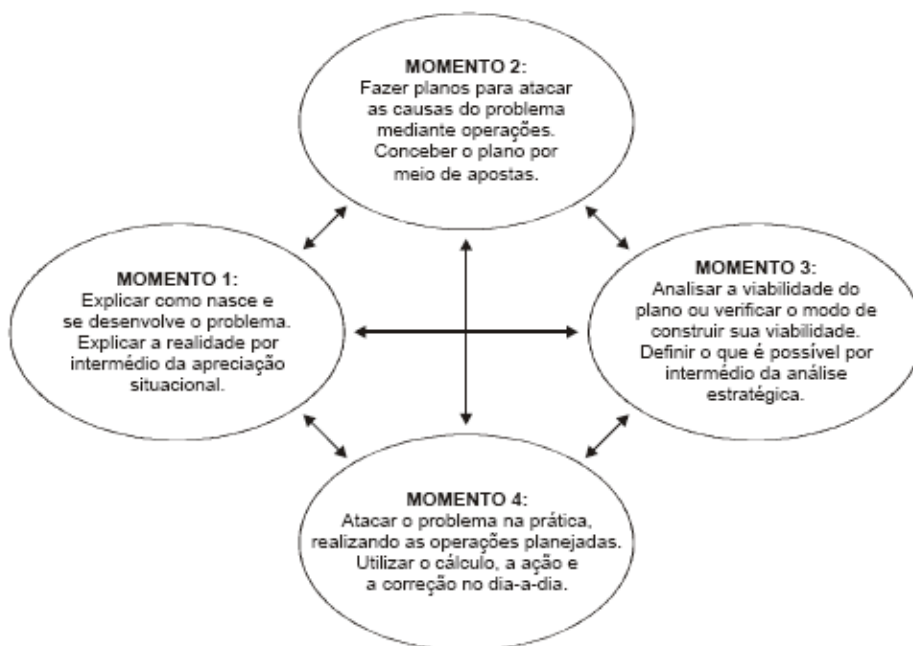


Fig. 2 – Os quatro momentos do PES.  
Fonte: Rieg e Araújo Filho (2002).

O PES pode ser subdividido em quatro momentos mostrados (FIG. 2): o explicativo, que busca justificar os porquês da situação atual; o normativo, no qual se estabelece o que se deseja fazer; o estratégico, que analisa a viabilidade das operações planejadas; e o tático-operacional, que cuida da implementação das operações no dia a dia (RIEG; ARAÚJO FILHO, 2002).

Enquanto os três primeiros são momentos de acúmulo de conhecimentos pelo ator planejador, o quarto momento é o da ação propriamente dita. O momento explicativo visa compreender a realidade, identificando os problemas que os atores declaram. Tem como propósito explicar a realidade do jogo social. Utiliza-se da análise situacional. O momento prescritivo tem por objetivo produzir as respostas de ação em um contexto de incertezas e surpresas (Huertas, 1996). É o ponto no qual se baseia a grande aposta do plano e todas as apostas parciais por problemas e por nós críticos ou subproblemas.

Para lidar com as surpresas, imaginadas como possíveis pelo planejador, são elaborados planos de contingência. Já para lidar com as incertezas trabalha-se com cenários que podem ser de três tipos: teto - que traz as melhores condições sobre o futuro que o planejador consegue vislumbrar; piso - que traz as piores condições; e centro - que é o mais provável na visão do planejador (RIEG; ARAÚJO FILHO, 2002). Para cada cenário, constrói-se um plano, a fim de atacar cada nó crítico identificado no primeiro momento. Esses planos são constituídos de operações definidas por Matus como uma unidade básica de ação que um ator realiza para mudar a realidade (HUERTAS, 1996).

O momento estratégico visa examinar a viabilidade política do plano e do processo de construção de viabilidade política para as operações não viáveis na situação inicial. Tem o propósito de formular propostas estratégicas para tratar as operações como um processo de produção política em parte cooperativa e em parte conflitiva (HUERTAS, 1996). Este processo se inicia com a construção da matriz de motivações, que fornece a posição dos diferentes atores em relação às operações (favorável, desfavorável ou indiferente). Passa-se, então, à avaliação dos recursos necessários à realização de cada operação e à análise de governabilidade dos atores em relação a esses recursos. Se após esse processo de análise a operação não se mostrar viável, o passo seguinte é a construção de sua viabilidade, por intermédio de estratégias capazes de mudar a realidade da situação sob análise. Este, sem dúvidas, é o momento de maior complexidade do PES, requerendo quantidade muito grande

de informações para a realização de todas as análises previstas. Ainda aqui é analisada a sequência no tempo das operações, ações e subações, pois essa ordenação pode alterar significativamente o plano, levando-o, até mesmo, à inviabilidade.

O último momento é o tático-operacional. Refere-se à implementação das ações tendo por referência o plano: tem a finalidade de criar um processo contínuo, sem ruptura entre os três momentos e a ação diária. Tem-se aqui, como mencionado, a necessidade constante de recalculando o plano, aprimorando-o diante das circunstâncias que surgem com sua implementação. Para este momento, o PES dispõe de ferramentas muito interessantes, como os três balanços (de gestão política, macroeconômico e de intercâmbio de problemas específicos) que compõem o denominado “balanço global de governo” e possibilitam o acompanhamento tecnopolítico da implementação do plano (HUERTAS, 1996).

Para Matus (1994), a gestão deve ser avaliada com base nos resultados obtidos dentre as condições fora do controle do ator, devendo tal avaliação considerar os três balanços com recursos escassos: o de gestão política, o macroeconômico e o de intercâmbio de problemas específicos.

O balanço de gestão política seria a síntese dos resultados obtidos na esfera das políticas sociais demandadas pelos atores sociais e a população em geral. O critério se dá pela maximização dos benefícios políticos ou pela minimização dos custos em relação aos atores e grupos sociais no período do governo. Esse balanço apresenta como recurso escasso o poder político. O balanço macroeconômico apresenta seus registros como resultado das políticas econômicas e os denominadores obtidos nas condições vigentes. Nesse balanço, os recursos escassos são os meios econômicos. Por fim, o balanço de intercâmbio de problemas específicos considera o saldo dos efeitos políticos, gerado pelo enfrentamento dos problemas específicos valorizados pela população, e os resultados acumulados e comparados. Nas mudanças, tem-se a meta de manter os indicadores de resultados dos problemas em níveis aceitáveis quanto à situação anterior. Nesse balanço, os recursos escassos incluem o poder político, os recursos econômicos e as capacidades gerenciais.

De modo a realizar a análise desses três balanços, Matus (1993) afirma que é preciso levar em conta dois critérios: a eficácia formal, ou técnica, que diz respeito à necessidade de enfrentar os problemas específicos de cada um dos balanços com rigor e com respeito aos paradigmas

científicos vigentes; e a eficácia material, ou política, que é a visualização do poder político como um recurso escasso, que não deve ser gasto de forma impensada e não planejada. A análise política estratégica é feita com base na análise de viabilidade, de utilização dos recursos escassos e do vetor-peso dos jogadores.

O ponto de partida das ideias de Matus é o governo e suas debilidades em governar com eficiência e eficácia. A visão estratégica de suas propostas pauta-se na busca pela consideração e compreensão da existência do “outro”. O embate ocorreria, então, no ambiente político. O PES seria uma ferramenta utilizada, normalmente, para dar maior capacidade de governo e para agilizar a máquina administrativa. A participação e a democracia são consideradas, segundo Matus, essenciais ao processo do PES, porém estariam limitadas aos atores da máquina administrativa no qual está sendo aplicado tal método.

Ainda que o PES compreenda o processo de planejamento governamental como um jogo social, como uma arena onde ocorre a prática política e se exercita o governo, mesmo que reconheça que este ambiente pode ser conflitivo, competitivo e/ou cooperativo, deve-se observar que esta metodologia procura sua validade em termos de eficiência e eficácia como visto na análise dos três balanços de governo. Dessa forma, nesta perspectiva incorporam-se os aspectos sociais e políticos do processo de planejamento governamental, uma vez que são enfatizados elementos como a relação entre os sujeitos e os problemas da interação social e a legitimação das incertezas, da subjetividade e da criatividade. Todavia, estas análises se submetem a uma avaliação a partir dos pressupostos “clássicos” da racionalidade técnica, ou instrumental.

Aas mesmas características do PES que o qualificam como instrumento de diálogo entre os processos de formulação de políticas públicas e de planejamento governamental, assim como ferramenta teórica de análise para o planejamento, também representam o maior óbice a sua implementação. Embora o PES apresente um instrumental de análise consistente, a complexidade de suas técnicas quase que inviabiliza sua adoção nos termos propostos por Matus.

Como bem coloca Lindblom (1979), nenhuma pessoa, comitê ou equipe de pesquisa, nem mesmo com todos os recursos da computação eletrônica moderna, pode completar a análise de um problema complexo. São excessivos os valores envolvidos, as alternativas possíveis e



as consequências a serem previstas para o futuro incerto. O melhor que se poderia fazer é alcançar análises parciais ou, nos termos de Herbert Simon, uma racionalidade limitada.

Nas palavras de Simon (1957), decisão é um processo; jamais um ato perfeito, encerrado. Desse modo, a decisão deve ser apreciada substantivamente em termos de adequação a um conjunto de consequências antecipadas ou não. A decisão (*policy*), nos termos de Lindblom (1979), não é elaborada de uma vez por todas; é elaborada e reelaborada incessantemente. Somente por aproximações sucessivas a compreensão de tais consequências se torna gradativamente acurada. A estratégia, por excelência, diz respeito a toda elaboração de decisões efetivada como um processo contínuo de aproximações sucessivas (GUERREIRO RAMOS, 1966).

Apesar dos limites apresentados, certamente, a metodologia do PES oferece elementos interessantes para o diálogo entre os processos de formulação de políticas públicas e de planejamento governamental.

Selznick (1972) faz uma distinção entre elemento técnico e elemento institucional das organizações. Na faceta técnica, as organizações têm suas premissas baseadas no atendimento a um dado fim, com base em um processo racional. Já na faceta institucional a maior preocupação é com os elementos relacionados à sobrevivência e à manutenção das organizações, nem sempre baseados em escolha racional.

O campo de análise das políticas públicas utiliza variados modelos e abordagens teóricas para entender e explicar os processos pelos quais as políticas são produzidas (*policy-making*). Sua base conceitual tem sido constantemente acrescida de novas variáveis, de forma a possibilitar sua análise no contexto de complexificação das sociedades modernas. As teorias neoinstitucionalistas analisam o caráter relacional das instituições, centrando-se na forma como determinada configuração institucional modela as interações políticas e como as instituições alinham as estratégias políticas, influenciando seus resultados. O ponto central da perspectiva está na maneira como as regras institucionais permitem que as demandas se tornem visíveis e politicamente significantes, olhando os atores como objetos e agentes da história e examinando arranjos institucionais que estruturam as relações entre Estado, sociedade e formulação de políticas, em um processo contínuo de interação (STEINMO *et al*, 1994).

### 2.3.2 O neoinstitucionalismo como elemento de diálogo

A abordagem institucional tem suas origens nas ciências sociais, principalmente na sociologia, na ciência política e na economia (DIMAGGIO e POWELL, 1991; SCOTT, 2001). Para Scott (2001), os recentes trabalhos que ligam as organizações aos argumentos institucionais começaram por volta de 1940. Distingue-se de teorias de caráter racionalista, fundamentalmente, por entender que os fenômenos sociais políticos, econômicos, culturais e outros, que compõem o ambiente institucional, moldam as preferências individuais e as categorias básicas do pensamento, como “o indivíduo”, “a ação social”, o “Estado” e a “cidadania” (Vieira e Carvalho, 2003).

Em sua vertente de análise das organizações como um tipo diferenciado de sistema social, DiMaggio e Powell (1991) defendem que Selznick (1948, 1949, 1971, 1972) foi o precursor do institucionalismo, uma vez que com o seu trabalho de Selznick (1948, 1972) as organizações começaram a ser entendidas além de sua expressão estrutural de ação racional, já que elas eram, até então, tratadas somente como um mecanismo voltados para atingir metas específicas (FONSECA, 2003; SCOTT, 2001).

Na visão de Selznick (1948, 1972), as organizações não estão apenas inseridas em um ambiente, mas em uma efetiva interação com este ambiente, que é repleto de símbolos e de valores, que precisam ser considerados se elas buscam encontrar sua legitimidade, sua sobrevivência e seu equilíbrio. Neste sentido, operam como um sistema orgânico, afetado por características sociais e por seus participantes, assim como por variáveis impostas pelo ambiente (SCOTT, 2001). Selznick (1972) distingue elemento técnico e elemento institucional das organizações. Na faceta técnica, as organizações têm suas premissas baseadas no atendimento a um dado fim, baseado em um processo racional. Na faceta institucional, a maior preocupação é com os elementos relacionados à sobrevivência e à manutenção das organizações, nem sempre baseados em escolha racional.

Segundo Ostrom (1990), o termo *instituição* possui várias definições, podendo se referir a tipos diferentes de entidades. Instituição pode se referir tanto a uma organização quanto a

normas, regras e estratégias adotadas por indivíduos que operam dentro ou entre as organizações.

Bourdon e Bourricaud (2000) acreditam que a dificuldade em definir instituições deve-se à aplicação geral do termo tanto para as condutas públicas e privadas em geral como para as sancionadas de forma explícita e coercitiva por órgãos da sociedade especificamente designados para tal.

Há várias razões para essa dificuldade de definição e ambiguidade na teoria institucional: o conceito de instituição distingue-se no campo de disciplinas científicas diferentes; e os institucionalistas atribuem importância distinta a questões macro e microestruturais dos fenômenos estudados e pesos também diferenciados às questões cognitivas e normativas que compõem as instituições.

Ostrom (1990) utiliza o termo *instituições* como normas, regras e estratégias que estruturam padrões de interação em situações repetitivas. Sendo que: regras são prescrições compartilhadas e mutuamente entendidas que são previsivelmente aplicadas em situações específicas por agentes responsáveis pelo monitoramento da conduta e pela imposição de sanções; normas são prescrições compartilhadas que tendem a ser reforçadas pelos próprios participantes mediante a imposição de custos e incentivos; estratégias são os planos que os indivíduos fazem no âmbito da estrutura de incentivos produzida pelas regras, normas e expectativas sobre o comportamento provável de outros indivíduos em situações afetadas por condições físicas e materiais relevantes.

Jepperson (1991) define instituição como um procedimento organizado e estabelecido na forma de um sistema normativo constituído de rotinas autorreproduzidas, socialmente construídas. De acordo com Jepperson (1991), as instituições são como regras do jogo de uma sociedade e estruturam um conjunto de incentivos – positivos e negativos – para a efetivação de trocas, sejam políticas, econômicas ou sociais. Para este autor, as instituições são definidas como uma ordem social ou padrão que adquire certo estado ou propriedade. Ocorre que quando uma prática social é institucionalizada em determinado contexto, torna-se parte da vida daquela comunidade. De modo geral, ao interpor regras que constroem o comportamento e a interação de um conjunto de atores, as instituições permitem a organização da vida política ao estabelecerem mecanismos que fornecem estabilidade a um

contexto social. O mesmo Jepperson (1991) destaca ainda que as instituições revelam um padrão regular de reprodução de um processo. Dizendo de outra forma, “as instituições são aqueles padrões sociais que, quando cronicamente repetidos, subsistem por meio de um conjunto de processos sociais” (JEPPERSON, 1991: 145). Assim, a abordagem institucional procura elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados políticos, sociais e organizacionais.

Para Scott (2001), as instituições podem ser vistas como regras, normas ou *scripts* que fornecem modelos morais, ou cognitivos, para guiar as ações dos indivíduos. Instituições podem ser constrangimentos formais – leis, regras, normas – ou informais – convenções, valores, símbolos, códigos de conduta. De acordo com Scott (2001), as instituições, como estruturas sociais, fornecem aos indivíduos e às organizações linhas de ação e orientação, ao mesmo tempo em que controlam e constroem o comportamento desses atores. Neste sentido, os sistemas de crenças existem tanto objetivamente, como fatos sociais em um sistema cultural, como subjetivamente, como concepções nas mentes dos indivíduos.

Para esta tese adotou-se a definição de Scott (2001), segundo a qual as instituições são sistemas simbólicos compostos por elementos regulatórios, normativos e cultural/cognitivos, que estão associadas a um conjunto de comportamentos e recursos e produzem estabilidade e significado em um dado contexto social ao determinar as regras do jogo a serem observadas por um conjunto de atores.

A definição do parágrafo anterior destaca as propriedades regulatórias, normativas e cultural-cognitivas das instituições e mostram que, para se desenvolverem, essas características não podem estar dissociadas de um conjunto de comportamentos e de recursos materiais. Para Scott (2001), não há como separar instituições de comportamento, posto que elas são elementos que influenciam o comportamento de um conjunto de atores. Ademais, direcionam a utilização de um leque de recursos e, dessa forma, promovem resultados.

Zucker (1991) defende que o desenvolvimento da teoria institucional, por muito tempo, foi realizado no âmbito do paradigma funcionalista e estruturalista, prevalecendo a ideia de cooptação, condicionamento e persistência por parte das instituições, não dando espaço ao agente como veículo de mudança. No entanto, o advento do neoinstitucionalismo, após da divulgação das ideias propostas por Meyer e Rowan (1977) e Zucker (1991), influenciados

principalmente pela fenomenologia de Berger e Luckmann (2003), disseminou a possibilidade de se analisar as instituições sob uma perspectiva interpretativista, resgatando o papel do ator no processo de reprodução das instituições e sua capacidade de mudança, calcado principalmente nos aspectos cognitivos.

Para Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate (2005), persistência e mudança não devem ser vistas de forma dicotômica, o que levou os autores a desenvolver a ideia de uma abordagem recursiva do processo de institucionalização. Para esses autores, a teoria institucional deve ser encarada como multiparadigmática, situando-se em uma posição intermediária em um *continuum* entre as orientações determinista e voluntarista da ação organizacional.

De acordo com Goodin (1996), o novo institucionalismo pode ser resumido a um conjunto de proposições: os agentes individuais e os grupos buscam seus objetivos num contexto coletivamente constrangido; os constrangimentos tomam a forma de instituições — aqui entendidas como padrões organizados de normas e papéis socialmente construídos, além de um conjunto de comportamentos esperados dos ocupantes desses papéis; as instituições constroem o comportamento dos atores, mas são, de várias maneiras, vantajosas para os para os indivíduos e grupos na busca de seus interesses particulares; os fatores sociais que constroem o comportamento dos indivíduos e dos grupos também moldam os desejos, as preferências e as razões das pessoas, influenciando, por consequência, a definição de suas metas e estratégias de ação; os constrangimentos possuem raízes em características históricas e são, em grande medida, resíduos ou consequências de escolhas passadas; os constrangimentos “oferecem”, preservam e alteram diferentes recursos de poder a diferentes grupos de indivíduos em um dado contexto social; e as ações individuais e dos grupos, constrangidas e moldadas pelas instituições, são o motor que move a vida social.

Fonseca (2003) defende que o neoinstitucionalismo não consiste apenas em uma nova roupagem do “antigo”, mas em uma tentativa de continuação. Selznick (1996) ressalta que as tentativas de distinção entre o velho e o novo institucionalismo devem ser tratadas com certo cuidado, uma vez que, apesar das novas e relevantes contribuições, muito do novo incorpora o que está no velho. Em comum entre o novo e o velho institucionalismo estão a importância que emprestam à relação entre a organização e o ambiente, ambos entendidos como entidades culturais, e o caráter limitativo que atribuem às abordagens racionais instrumentais (DiMaggio e Powell, 1991).

Existem, porém, divergências importantes, como a orientação política dos adeptos do “antigo” institucionalismo, expressa na marcante ênfase no conflito de interesses na formulação da ação organizacional, pouco considerado no tratamento atual; a conceitualização do ambiente, tido como componente constitutivo da organização pela nova geração, contra mero campo fornecedor de elementos de cooptação pela antiga; e a passagem do pensamento baseado na teoria da ação parsoniana, arraigada na abordagem freudiana do ego para utilização dos princípios da teoria da ação prática, originária da etnometodologia e da revolução cognitiva da psicologia (DiMaggio e Powell, 1991).

A perspectiva adotada nesta tese é do neoinstitucionalismo sociológico, cujo interesse central está no entendimento nos processos que levam as organizações a adotarem um conjunto específico de arranjos institucionais, normas, práticas e símbolos particulares. Nesta perspectiva, as organizações estão mergulhadas em uma rede de valores, normas e padrões de comportamentos tomados como verdadeiros (*taken-for-granted*), que guiam e constroem as atitudes dos atores ao longo do tempo.

DiMaggio e Powell (1991) destacam que a abordagem institucionalista sociológica avalia de forma cética alguns pressupostos da escola estrutural funcionalista, segundo a qual a estrutura das organizações obedece a padrões de orientação estratégica dos atores. Dessa forma, a corrente sociológica enxerga as instituições como um conjunto de padrões, normas e valores embebidos numa realidade cultural, que restringe as opções perseguidas por uma organização.

A abordagem do novo institucionalismo sociológico enfatiza de forma fundamental o relacionamento da organização com seu ambiente. No mesmo sentido, Scott (2001) destaca que a abordagem sociológica visualiza a organização inserida em um ambiente externo que seria vital à sua sobrevivência. Para Mignerat e Rivard (2005), atores organizacionais agem com o objetivo de ganhar legitimidade em um dado ambiente, para, dessa forma, garantir a sobrevivência ao longo do tempo. A busca da sobrevivência por meio da legitimidade ajuda a explicar por que a organização se adere a um conjunto de pressões institucionais (MIGNERAT e RIVARD, 2005).

A busca por legitimidade em seu ambiente acaba por provocar pressões por isomorfismo institucional. Hall e Taylor (2003) afirmam que o novo institucionalismo sociológico procura

explicar por que as organizações adotam um conjunto específico de arranjos formais, procedimentos e símbolos institucionais. Ao explicar a questão, Zucker (1991) afirma que muito da vida da organização deve ser compreendido a partir da persistência de um conjunto de práticas tomadas como verdadeiras e que, em função disso, é possível perceber a homogeneização de formas de arranjos organizacionais. DiMaggio e Powell (1991) afirmam que as formas organizacionais são construídas a partir de processos que tornam as organizações mais similares, e que a homogeneização ocorre a partir do surgimento dos chamados “campos organizacionais”, que fornecem um contexto institucional em que os esforços individuais para lidar racionalmente com a incerteza e as restrições levam, de maneira conjunta, à homogeneidade da estrutura.

Considera-se como fator preponderante para o isomorfismo a “adequação social”, que é a aquisição de um formato organizacional considerado legítimo em determinado ambiente institucional. Scott (2001) chama a atenção para a semelhança das características estruturais dos formatos das organizações de um mesmo campo organizacional, o que explica por que as práticas e as estruturas das universidades são parecidas, da mesma forma que nos hospitais ocorre o mesmo fenômeno, e assim por diante. O novo institucionalismo sociológico postula que as modificações e o surgimento de novas instituições ocorrem para tornar as organizações legítimas àqueles que dela participam, sem necessariamente torná-las mais eficientes (DIMAGGIO e POWELL, 2005). As organizações adotam certos arranjos e certas configurações pelo valor que possuem em um dado ambiente cultural mais amplo.

Segundo DiMaggio e Powell (1991), o ambiente é um fator de homogeneização organizacional, na medida em que são difundidas práticas e formas de organização institucionalizadas pela comunidade de organizações pertencente a um mesmo campo. O fenômeno em si da homogeneização, denominado de “isomorfismo”, pode se dar em função de diferentes causas, desenvolvendo-se, segundo DiMaggio e Powell (1991), por meio de três mecanismos distintos: coercitivo, normativo e mimético.

O mecanismo coercitivo se dá quando organizações são submetidas a pressões externas, formais ou informais, vindas de outras organizações das quais são dependentes ou em virtude de expectativas culturais da sociedade na qual a organização está inserida. O exemplo mais conhecido deste mecanismo é a atuação do governo sobre as organizações, por meio de leis,

normas e exigências quanto a padrões de produção, comportamento organizacional e relações com consumidores.

O mecanismo normativo é diretamente proveniente do estabelecimento de padrões por determinada comunidade profissional, com vistas a embasar cognitivamente e dar legitimidade à atividade por ela desenvolvida. As universidades e as associações profissionais são duas fontes importantes de isomorfismo sob essa perspectiva. Segundo Machado-da-Silva e Gonçalves (2000), a profissionalização envolve o compartilhamento de um conjunto de normas e rotinas de trabalho por dada ocupação, que comumente são transmitidas por universidades, associações e institutos de treinamento para as organizações, por meio da seleção e promoção dos membros que compartilharam tal conjunto de regras, implementando-as nas organizações em que desenvolverão as atividades.

O mecanismo mimético ocorre em função da incerteza, que compele as organizações a buscarem padrões de estruturação e atuação em outras organizações. Como processo mimético, entendem que este é resultante de respostas padronizadas em relação às incertezas, por meio do que os autores chamam de “isomorfismo mimético”. Segundo Dimaggio e Powell (2005), situações ambíguas e ambientes turbulentos influenciam as organizações a adotarem práticas de outras organizações que estas consideram como “válidas”. “As empresas adotam inovações para aumentar sua legitimidade, para demonstrar que estão ao menos tentando melhorar suas condições de trabalho” (DIMAGGIO e POWELL, 2005, p. 79). Ao verificarem o sucesso de outras organizações atuantes no mesmo ramo de atividades, as organizações tendem a apresentar o comportamento mimético, processo que explica a existência de modismos no mundo dos negócios. (MACHADO-DA-SILVA, *et al.*, 2000; PACHECO, 2002)

Segundo Machado-da-Silva, *et al.* (2000), o peso de cada um dos três mecanismos isomórficos nos processos de transformação organizacional depende da situação e da história sociocultural de cada sociedade. Assim é que em sociedades democráticas e com maior oferta competitiva de bens e serviços tendem a predominar processos miméticos e normativos, enquanto que em sociedades de tradição autoritária, como a brasileira, a tendência é que predominem mecanismos coercitivos. No caso específico da sociedade brasileira, o formalismo, discrepância entre a previsão contida nas normas e a realidade social, estaria



associado com o mecanismo coercitivo na dinâmica das mudanças sociais (MACHADO-DASILVA *et al.*, 2003).

Scott (2001) defende que os sistemas regulatórios, normativos e cultural-cognitivos têm sido identificados por alguns teóricos sociais como pilares, pois constituem os elementos que suportam as instituições. Todavia, como estes sistemas operam interativamente, interdependentes e mutuamente reforçadores, mesmo que existam elementos que os distingam em relação a pressupostos, mecanismos e indicadores ingredientes essenciais das instituições, esta distinção é principalmente didática (Quadro 3).

Para Scott (2001), todas as escolas institucionais afirmam que os aspectos regulatórios das instituições forçam e regulam o comportamento. As escolas mais associadas ao pilar regulatório se distinguem pela ênfase no processo regulatório explícito, por meio de regras, monitoramento e sanções. Portanto, o processo regulatório envolve a capacidade de estabelecer regras, inspecionar a conformidade dos outros, e, se necessário, manipular as sanções, recompensas e punições, na tentativa de influenciar o comportamento futuro.

Quadro 3 – Os Três Pilares da Instituição

	<b>Regulatório</b>	<b>Normativo</b>	<b>Cultural-cognitivo</b>
Bases de Conformidade	Utilidade	Obrigação social	Aceita�o de pressupostos e Entendimento compartilhado
Bases de Ordem	Regras regulatórias	Expectativas de adesão	Esquemas Constitutivos
Mecanismos	Coercitivo	Normativo	Mimético
Lógica	Instrumental	Adequa�o	Ortodoxia
Indicadores	Regras, leis, san�es	Certifica�o e Aceita�o	Crença comum e lógica compartilhada de a�o
Bases de legitima�o	Legalmente sancionado	Moralmente governado	Conceitualmente correto e Culturalmente sustentado

Fonte: Scott (2001, p. 52).

Todavia, não necessariamente o processo regulatório tem que ser formalizado, podendo ser difundido por meio de mecanismos informais, como modos do povo, vergonha ou recusa em desempenhar certas atividades (SCOTT, 2001). Este pilar está associado com o mecanismo coercitivo proposto por DiMaggio e Powell (2005) na forma de isomorfismo coercitivo, derivado de influências políticas e do problema da legitimidade, nos quais englobam as pressões tanto formais quanto informais, as quais são exercidas sobre as organiza es por

outras organizações das quais elas dependem e por expectativas culturais da sociedade no meio em que atuam.

Como Weber (1979) enfatiza, poucas regras têm capacidade para fundamentar seu regime somente na força, pois necessitam de cultivar a crença em sua legitimidade. A perspicácia de Weber (1979) em trabalhar o poder como algo que permeia a estrutura de dominação, pela qual o dominado aceita a autoridade como legítima, possibilitou o entendimento de que todo processo regulatório não acontece no vácuo, pois também está intimamente relacionado com o processo normativo e cultural-cognitivo. Assim, força, medo e conveniência são ingredientes centrais do pilar regulatório, mas estes sempre são acomodados por existência de regras morais ou regras formais e leis.

Para Scott (2001), um segundo grupo de teóricos vê as instituições sustentadas primariamente no pilar normativo. A ênfase aqui é nas regras normativas que introduzem uma dimensão prescritiva, valorizada e obrigatória da vida social. Sistemas normativos incluem tanto valores quanto normas. Segundo Scott (2001), valores são concepções preferenciais ou desejáveis, juntamente com a construção de padrões em que as estruturas existentes ou o comportamento podem ser comparados e acessados. Normas especificam como as coisas devem ser feitas, definindo os meios legitimados para atingir os fins procurados. Contudo, alguns valores e normas não são aplicados a todos os membros, sendo, muitas vezes, aplicados a alguns tipos específicos de atores ou posições. Ou seja, variam conforme os papéis – concepções para designarem objetivos e atividades para indivíduos em particular ou para uma posição social específica. Essas crenças não são simplesmente expectativas e prognósticos de como os atores se comportarão; elas são compartilhadas entre os autores nas quais são internalizadas em vários graus (SCOTT, 2001).

Apesar de sistemas normativos serem vistos tipicamente como restrições ao comportamento social, eles também permitem e capacitam a ação social (SCOTT, 2001). O pilar normativo está associado com os mecanismos normativos dispostos por DiMaggio e Powell (2005) na forma de isomorfismo normativo, que são derivados, principalmente, da profissionalização.

O terceiro pilar é elemento central para, principalmente, antropólogos e sociólogos, pois estes enfatizam que a natureza da realidade social é constituída a partir da criação de significado. A atenção à dimensão cultural-cognitiva é característica do neoinstitucionalismo (SCOTT,

2001), tomando seriamente a dimensão cognitiva da existência humana, que media o mundo externo de estímulos, e a resposta dos organismos individuais, nas quais internalizam as representações simbólicas. Como elementos externalizados pela conduta humana são formados conforme o significado atribuído à objetividade. Ou seja, o ambiente é interpretado e a interpretação do sujeito é o mecanismo operacional, de natureza cognitivo cultural, da recursividade inerente à institucionalização (MACHADO-DA-SILVA, FONSECA e CRUBELLATE, 2005).

Apesar da importância dada à cognição no processo de institucionalização, Scott (2001) reconhece que o processo de interpretação é influenciado pela estrutura cultural externa, podendo se perceber a mudança de ênfase na própria obra do autor. Em sua primeira edição de *Institutions and Organizations*, o autor tratava o terceiro pilar como cognitivo, passando a adotar em sua segunda edição do livro a nomenclatura cultural-cognitiva. A diferença de nomenclatura não é só semântica. Ela reforça que a estrutura institucional provê modelos de organização pré-fabricados e *scripts*, que formam a intersubjetividade entre os significados dos atores sobre uma dada realidade, guiados principalmente por mimetismo entre atores sociais.

De forma sucinta, a concepção cultural-cognitiva das instituições estressa o papel central da mediação na construção social de uma estrutura comum de significado (SCOTT, 2001). Este pilar está mais relacionado ao processo mimético descrito por DiMaggio e Powell (2005).

Para Perrow (1985), a principal contribuição da teoria neoinstitucional nos estudos organizacionais foi enfatizar a influência do ambiente, resgatando a legitimidade e o isomorfismo como elementos vitais à sobrevivência das organizações. De forma geral, para Machado-da-Silva e Gonçalves (1999) o neoinstitucionalismo incorpora em suas pressuposições a ideia de instituições e padrões de comportamento, de normas e de valores, de crenças e de pressupostos, nos quais se encontram imersos organizações, grupos e indivíduos.

Conforme apresenta Hall e Taylor (2003), esta abordagem reconhece que o comportamento humano é racional e orientado para fins. Contudo, enfatiza o fato de que os indivíduos recorrem com frequência a protocolos e modelos já existentes para o alcance de seus objetivos. Isso quer dizer que uma linha de ação depende mais da interpretação de um

contexto do que de um cálculo puramente utilitário. Dessa forma, as instituições atuam fornecendo modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e engendram ações.

O indivíduo é concebido como uma entidade profundamente envolvida num mundo de instituições composto de símbolos, cenários e de protocolos que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir das quais se define uma linha de ação (Hall e Taylor, 2003, p. 198).

Não obstante reconhecer a racionalidade dos indivíduos nas escolhas, a perspectiva sociológica aponta a importância de se compreender as limitações interpostas pela cultura e pelo contexto social. O que os teóricos do institucionalismo sociológico sublinham é que aquilo que um indivíduo tende a considerar como uma “ação racional” é também um objeto socialmente constituído (HALL e TAYLOR, 2003).

Na vertente sociológica, as instituições provêm aos indivíduos um conjunto de premissas e roteiros que são centrais na compreensão de como o mundo e o comportamento das pessoas é interpretado. Dessa forma, as instituições reduzem as incertezas do ambiente social ao fornecerem ao indivíduo modelos de referência por meio dos quais ele pode analisar o comportamento de outros indivíduos e, até mesmo, estruturar o próprio comportamento numa situação nova.

Segundo DiMaggio e Powell (1991), a perspectiva sociológica assume que os atores se comportam de certa maneira a partir de regras e padrões apropriados como válidos e úteis em um dado ambiente. O pressuposto básico é que os padrões surgiram por meio de processos de socialização, educação, aprendizado no trabalho ou aderência às convenções de um contexto. “Os indivíduos escolhem a todo o momento, mas ao fazer isso eles buscam referência de outros atores em situações comparáveis e por meio da referência aos padrões existentes” (DIMAGGIO e POWELL, 1991, p.10).

Vieira e Carvalho (2003) destacam que as organizações sobrevivem ao compartilharem valores em determinado espaço social, de modo que a trajetória de uma organização, ou de um grupo de organizações, está vinculada às diretrizes valorativas e normativas dadas por atores externos, que se inserem nos diferentes níveis das organizações, afetando sua política e estrutura, de forma que o conceito de campo organizacional está associado à ideia de que não

apenas relações de troca material, mas também relações de troca simbólica, envolvem a sobrevivência organizacional.

As instituições também apresentam como propriedade o fato de não serem estáticas. Embora forneçam estabilidade e ordem, também estão sujeitas às alterações decorrentes de processos incrementais ou revolucionários. Dessa forma, “as instituições não serão consideradas somente como uma propriedade ou um marco de um setor social, mas também como um processo, incluindo as atividades de institucionalização e desinstitucionalização” (SCOTT, 2001, p. 50).

Segundo Reed (1992 *apud* FACHIN e MENDONÇA, 2003), a realidade organizacional é socialmente construída e institucionalmente sustentada – as instituições, então, elas mesmas, são realidades que buscam sobrevivência e que modificam seu entorno. Nesse sentido, conforme Berger e Luckmann (2003, p. 80), “dizer que um segmento da atividade humana foi institucionalizado já é dizer que este segmento da atividade humana foi submetido ao controle social”. Assim, o processo de institucionalização já é, em si, uma tentativa de moldar a prática conforme os interesses das organizações ou do campo envolvido no jogo. Uma vez institucionalizada, a prática social continua a atender aos interesses daqueles que a estruturaram no campo – e farão de tudo para assim conservá-la.

Para Selznick (1996, p. 2), “a teoria institucional investiga a emergência de formas, processos, estratégias, perspectivas distintas e competências à medida que estes emergem de padrões de interação e adaptação da organização”. A continuidade de transmissão dos processos incrementa a institucionalização, e quanto maior o conhecimento sobre a historicidade do processo maior é essa continuidade. Esse conhecimento cria um universo de senso comum compartilhado pelos indivíduos (ZUCKER, 1991). Selznick (1972) refere-se à institucionalização como um processo adaptativo baseado na infusão de um valor além das necessidades técnicas. Ou seja, o processo de institucionalização é a forma pela qual as expressões racionais da técnica são substituídas por expressões valorativas compartilhadas no ambiente onde a organização opera.

Por essa infusão de valores, a institucionalização promove estabilidade, para que a estrutura persista sobre o tempo. Entretanto, apesar da relevância dada a este processo, Selznick (1972) não descreve como os valores são inseridos em um dado contexto (SCOTT, 2001). Neste

sentido, a institucionalização pode ser vista como a emergência de padrões socialmente integradores, ordeiros e estáveis, a partir de atividades instáveis, frouxamente organizadas e estreitas tecnicamente.

Embora percebido como termo sujeito a várias definições, a institucionalização pode ser entendida como o processo de transformar crenças e ações em regras de conduta social. Ao longo do tempo, por influência de mecanismos de aceitação e reprodução, tais regras tornam-se padrões e passam a ser encaradas como rotinas naturais, ou concepções amplamente compartilhadas da realidade (Berger e Luckmann, 2003; Meyer e Rowan, 1983; Jepperson, 1991). De outro modo, Berger e Luckman (2003, p. 79) consideram que o fenômeno da institucionalização “ocorre sempre que há uma tipificação recíproca de ações habituais por tipos de atores”.

Um conjunto de ações habituais, cujo processo de formação precede à institucionalização, é atribuído, ao longo do tempo (historicidade) e de maneira compartilhada, a determinado ator, ou atores, que passa a desempenhar papéis no contexto social (BERGER e LUCKMAN, 2003). As ações tornam-se habituais quando a decisão de tomar essa ação é simples e exige um mínimo de esforço. A habitualização se refere ao estágio de pré-institucionalização, envolvendo a geração de novos arranjos estruturais para solucionar problemas organizacionais específicos e sua formalização em políticas e procedimentos em determinado conjunto de organizações que estejam compartilhando os mesmos problemas. Estas estruturas, muitas vezes, são temporárias. Para estes autores, toda situação social que perdure no tempo tem a tendência de ser institucionalizada, em face da necessidade de previsibilidade e controle social das ações humanas. Em Berger e Luckmann (2003), a institucionalização envolve três fases, ou momentos: externalização, objetivação e internalização. Quando algum agente toma uma ação (externalização), os demais interpretam conjuntamente essa ação como uma realidade externa (objetivação). Mais adiante, a objetivação do mundo é internalizada, instituindo uma estrutura subjetiva de nossa consciência (internalização). Cada um dos três momentos corresponde a uma caracterização essencial do mundo social.

De acordo com Berger e Luckmann (2003), as condutas institucionalizadas envolvem certo número de papéis que participam do controle da institucionalização. Esses papéis representam a ordem institucional, que se realiza em dois níveis: a execução do papel representa a si mesma; e o papel representa uma completa necessidade institucional de conduta. Suas origens

encontram-se nos mesmos processos de formação dos hábitos e da objetivação, e toda conduta institucionalizada envolve certo número de papéis que participam do caráter controlador da institucionalização, representando a ordem institucional. Conforme o papel que o indivíduo realiza na sociedade, ele constrói “um apêndice socialmente definido de conhecimentos”. Desse modo, as instituições também são representadas por estruturas sociais, expressas por objetivações linguísticas, objetos físicos, naturais e artificiais. Essas representações têm de ser continuamente vivificadas, para não morrerem (BERGER e LUCKMANN, 2003).

Para Meyer e Rowan (1977, p. 341), “a institucionalização envolve o processo pelo qual o processo social, as obrigações, ou as realidades vêm a tomar um status de regra no pensamento e na ação social”. Nesta perspectiva, a institucionalização é vista como um processo social. Zucker (1991) entende institucionalização como um processo, por meio do qual atores individuais transmitem o que é socialmente definido como real e, ao mesmo tempo, como uma variável, relacionada ao quanto uma ação pode ser considerada como certa em determinada realidade social. A mesma autora defende que, geralmente, o processo de institucionalização ocorre por acaso, como subproduto da criação de outras estruturas, mas que, uma vez institucionalizada, a estrutura ou atividade se mantém sem que haja necessidade de outras ações.

Tolbert e Zucker (2007) defendem que a institucionalização é quase sempre tratada como um estado qualitativo, em que as estruturas são institucionalizadas, ou não, e não como um processo, em que existem variações nos níveis de institucionalização – o que pode afetar o grau de similaridade entre um conjunto de organizações. Assim, o processo de institucionalização se restringe a uma questão de grau, já que a fundação e a evolução dos campos organizacionais variam de acordo com circunstâncias históricas e temporais (FONSECA, 2003). A FIG 3 demonstra o processo de institucionalização, que se inicia com uma inovação, passa pela habitualização e objetivação e termina com a sedimentação:



Fig. 3 - O processo de institucionalização  
 Fonte: TOLBERT e ZUCKER, 2007.

A necessidade de inovação pode ser derivada de mudanças tecnológicas, legais ou por força do mercado, fazendo com que o sistema vigente entre em crise. Habitualização é o estabelecimento de padrões de comportamento para a resolução dos problemas em questão. Criam-se estruturas independentes. Esses padrões de atuação podem ser utilizados por outros agentes (se houver alguma forma de comunicação entre eles), iniciando-se, assim, um isomorfismo mimético (TOLBERT e ZUCKER, 2007).

Objetivação, estágio de semi-institucionalização, tem a ver com a difusão da estrutura criada anteriormente para solucionar determinado problema, envolvendo certo grau de consenso entre os decisores da organização a respeito do valor da estrutura e de sua crescente adoção nas organizações. Com a objetivação, as ações começam a ter significados compartilhados pela sociedade. Quanto maior a disseminação da estrutura, mais ela é vista como uma escolha ótima, em razão do menor grau de incerteza. De um lado, quando gestores evidenciam que algumas organizações já adotaram a estrutura com sucesso a decisão de também adotá-la alastra-se pelas outras, pois terão uma prática visão de seu custo/benefício. Os grupos de interesses são os defensores da estrutura e executam duas importantes tarefas: divulgar a existência de fracasso e insatisfação de determinadas organizações; e fazer um diagnóstico, fornecendo uma solução ou tratamento para o problema dessa organização. As evidências podem ser colhidas de uma variedade de fontes (noticiários, observações diretas, etc.). Pode-se mencionar que a objetivação da estrutura é, em parte, o resultado do monitoramento que a



organização faz de seus competidores e dos esforços para aumentar a competitividade. Essa teorização dá legitimidade normativa e cognitiva à estrutura, que se intensifica com exemplos de sucesso, deixando de ser uma simples imitação (TOLBERT e ZUCKER, 2007).

Muitos estudos, segundo Tolbert e Zucker (2007), exemplificam essa atuação de grupos de interesse na promoção de mudanças estruturais nas organizações. Os *champions* surgem mais fortemente quando há espaço para a inovação na solução do problema, devendo gerar reconhecimento público da existência do problema a ser solucionado por aquele conjunto de organizações e propor, com base lógicas ou empíricas, um arranjo estrutural específico, como a solução apropriada para aquele problema, usando casos bem-sucedidos como exemplo. Estas duas tarefas de teorização atribuem à estrutura uma legitimidade cognitiva e normativa geral, alavancando a disseminação do modelo estrutural entre as organizações e tornando-o mais homogêneo e duradouro do que na fase anterior.

A transmissão das tipificações aos novos membros ocorre na terceira fase: a sedimentação. Os atores envolvidos, por não terem conhecimento da origem das tipificações, tratam-nas como dados sociais, e isso faz com que elas se perpetuem pela história, sobrevivendo por várias gerações (TOLBERT e ZUCKER, 2007). Dessa forma, o processo termina com a formação de uma nova instituição, que só se extinguirá se grupos tomadores de decisão forem afetados negativamente, ou se ocorrer falta contínua de resultados decorrentes de sua adoção. Atingindo-se esse grau de institucionalização total, a propensão dos atores para realizar avaliações independentes significativas da estrutura declinará significativamente.

O estágio de sedimentação implica uma bidimensionalidade das estruturas: “largura” e “profundidade” (EISENHARDT, 1998 *apud* TOLBERT e ZUCKER, 2007). Ou seja, as estruturas se perpetuam. Aqui, o desafio é assegurar sua conservação, que pode ser combatida pelos atores negativamente afetados por ela, pela falta de resultados positivos a ela associados ou pela dificuldade de demonstrar essa relação, fatos estes que ocorrem na maior parte dos casos. Mas quando superam estes entraves, as organizações tornam-se institucionalizadas. Durante o processo de institucionalização, até chegar-se ao estágio de sedimentação, as organizações que compõem o campo vão respondendo às pressões do processo, com base em seus interesses materiais ou simbólicos, dificultando ou facilitando a assimilação da prática. O posicionamento da organização em relação à pressão institucional e consequente ação vai depender de uma série de fatores, dentre os quais destacam-se, as características da

organização e sua localização no campo organizacional (SCOTT, 2001). Assim, as reações podem variar desde a concordância com o processo até sua manipulação.

Quando organizações resistem às pressões institucionais, há a possibilidade de ocorrência dos processos de “desinstitucionalização” e de “reinstitutionalização”. Este último processo pode ocorrer por uma deterioração gradual da aceitação e uso de práticas já institucionalizadas, vulnerabilizando a organização ao criar um vácuo institucional, que deverá ser preenchido por novas concepções, a partir da relegitimação de práticas, caracterizando a “reinstitutionalização” (FONSECA, 2003). Tudo vai depender dos interesses organizacionais e do poder que tem a organização para agir.

Para Tolbert e Zucker (2007: p. 203), o conjunto de processos sequenciais apresentado sugere uma variação nos níveis de institucionalização, implicando que “alguns padrões de comportamento social estão mais sujeitos do que outros à avaliação crítica, modificação e mesmo eliminação”. Os níveis de institucionalização podem variar em relação ao seu grau de profundidade no sistema social.

Jepperson (1991) ensina que uma possível medida do grau de institucionalização de um objeto pode ser a vulnerabilidade deste às intervenções sociais. Nesta perspectiva, a vulnerabilidade será menor na medida em que o objeto estiver mais enraizado na estrutura organizacional e mais tido como não passível de questionamento.

Retomando o diálogo como o processo de planejamento governamental, Truman (1960) chama a atenção para o fato de que não se pode compreender o processo governamental e, portanto, o papel do governo e da burocracia nas mudanças sem levar em conta a dinâmica interna das organizações, dos grupos e das associações, cujo comportamento constitui os dados da modernização e do desenvolvimento. Cada programa requer esquemas adequados de coalizões de participantes que nunca se repetem. Ou, nos termos de Domingues Filho (2007):

O planejamento, assim, torna-se um instrumento fundamental para se lidar com as incertezas geradas pela sociedade. Planejar é intervir na realidade, de forma a produzir determinados resultados, o que envolve, em grande medida, conhecimento da realidade social, uma argumentação de causa e efeito sobre como vai se comportar uma dada situação sob foco. Planejamento é concatenar as diversas ações dos diferentes atores da máquina pública em relação com a sociedade. Planejar é implementar e coordenar uma sequência de intenções a fim de transformá-las em realidades efetivas, em políticas concretas. O planejamento, em todos os casos,

caracteriza-se como um, meio institucional complexo para solucionar problemas sociais e políticos (DOMINGUES FILHO, 2007, p. 132)

Como já fora observado por Weber (1979), sob esta ótica não há uma resposta mecânica aos estímulos, mas uma formação da resposta após a interpretação do estímulo. No ambiente institucional, esse processo conduz ao surgimento dos chamados “mitos racionais”, ou seja, um conjunto de preceitos institucionalizados na sociedade moderna, uma concepção socialmente construída e legitimada acerca da maneira mais eficaz de funcionamento das organizações (Meyer e Rowan, 1983; DiMaggio e Powell, 2005). De acordo com Scott (2001), as crenças são racionais no sentido em que identificam propósitos sociais específicos e, então os descrevem na forma de regras, apontando quais atividades podem ser efetivadas (ou que tipo de atores podem ser empregados) para alcançá-las. No entanto, essas crenças são mitos no sentido de que não dependem da eficácia para sua veracidade, mas do fato de serem amplamente compartilhadas ou de serem promulgadas por indivíduos ou grupos que têm reconhecido o direito de determinar tais questões. Neste sentido, seria possível se pensar no processo de planejamento como um ritual cuja principal finalidade é garantir a legitimidade e estabilidade do campo organizacional.

### *2.3.3 Elementos para o diálogo: o planejamento visto como um ritual cuja principal finalidade é garantir legitimidade e estabilidade ao campo organizacional*

Selznick (1971) propõe que, para se compreender as organizações maiores e relativamente duráveis, deve-se dar atenção ao que estas têm em comum com as organizações naturais. Na medida em que as organizações são consideradas desta forma, as organizações têm uma história e a qual é composta por fórmulas capazes de responder a pressões internas e externas com base em modos visíveis e que se repetem. Neste sentido, o desenvolvimento de ideologias administrativas, como planos, ajuda a constituir um estafe homogêneo e a assegurar a continuidade institucional.

Meyer e Rowan (1977) defendem que a modernização da sociedade é acompanhada pelo crescimento dos mitos racionais, ou seja, de sistemas de crenças institucionalizados. Existe a crença de que nas sociedades modernas as formas e fontes de crenças sociais, entre outros tipos de sistemas simbólicos, têm-se tornado cada vez mais racionalizadas. Segundo Prates (1980, p. 119), a indústria moderna – seus proprietários ou mandatários executivos – “procura transformar suas estratégias de controle ideológico em teorias científicas de administração,

atribuindo a elas status de modelos tecnológicos de racionalização do processo de produção, alocação de pessoal e elaboração de orçamentos”.

Considerar o processo de planejamento estratégico governamental como um rito derivado desse processo de racionalização pode ser interessante porque permite compreender como este processo contribui para a formação de uma identidade organizacional e para a criação e promulgação de outros mitos racionais, bem como porque estes mitos racionais, se considerados legítimos, tornam-se um instrumento de coerção e controle burocrático. Nesta perspectiva o rito é um conjunto de atos formalizados, expressivos e portadores de uma dimensão simbólica.

O argumento de Meyer e Rowan (1977) é que as estruturas formais de muitas organizações refletem os mitos de seu ambiente institucional, ao invés da demanda de suas atividades técnicas. Desse modo, as organizações não necessariamente se conformam ao conjunto de crenças institucionalizadas simplesmente por “constituírem a realidade” ou por serem tomadas como certas, mas, frequentemente, porque são recompensadas com o aumento da legitimidade, de recursos e da capacidade de sobrevivência (MEYER e ROWAN, 1977).

Perceber o processo de construção da estratégia governamental como um rito, todavia não significa diminuir a sua importância. Pelo contrário, esta perspectiva propõe que o processo de planejamento estratégico governamental seja considerado um rito capaz de “infundir valores”, nos termos de Selznick (1971). Neste sentido, o processo de planejamento governamental representaria um investimento importante das lideranças dos grupos sociais na construção de símbolos capazes de dar direção política às escolhas que devem ser realizadas por membros desse grupo, as quais, no plano coletivo têm o intuito de legitimá-las, para conferir sustentação e coesão a ele.

O processo de planejamento estratégico governamental lida com os problemas atuais não por si mesmos, mas de acordo com suas implicações no longo prazo para o papel e o significado para o grupo. Neste sentido, é necessário considerar que, como as questões simbólicas incluídas nas escolhas influem no comportamento do indivíduo, o processo de planejamento deveria ser responsável por criar sentido e hábito, como premissas da estratégia governamental.

De outro lado, o processo de planejamento auxilia na construção de uma identidade

organizacional, que fornece aos indivíduos uma maneira organizada de abordar seus problemas diários, uma forma de responder ao mundo de maneira firme, embora involuntária, de acordo com as perspectivas aprovadas, ainda que sem uma referência contínua a regras explícitas e formais. A expectativa é que o hábito prolongado e, às vezes, decorrente de uma doutrinação cerrada, pode fazer com que os indivíduos absorvam uma determinada maneira de perceber e avaliar suas experiências.

Nessa busca por legitimidade, observa-se no setor público a adoção de métodos e técnicas oriundos da iniciativa privada, inclusive no que tange ao processo de planejamento estratégico governamental. Como aponta a teoria neoinstitucional, o isomorfismo é vantajoso para as organizações, pois a similaridade facilita as transações interorganizacionais e favorece seu funcionamento interno, pela incorporação de regras socialmente aceitas. Ao demonstrar que atua de acordo com normas coletivamente compartilhadas, a organização pode ganhar reconhecimento externo e assegurar seu desenvolvimento, construindo melhores oportunidades de expansão por meio da maximização de sua capacidade de obtenção de recursos e da adoção de possíveis inovações (DiMaggio e Powell, 2005; Meyer e Rowan, 1983). No planejamento público, estas características são particularmente observadas, pois o cidadão constata que o governo utiliza as mesmas ferramentas que o setor privado, em relação ao qual atribui uma imagem de eficiência. Os governos procuram legitimidade ao se vincularem a esta imagem de eficiência.

Em relação ainda ao isomorfismo, deve-se destacar o papel das empresas de consultoria, que, por meio da sua prestação de serviços contribuem para a disseminação de técnicas e ferramentas administrativas e para a homogeneização, pois o seu processo produtivo, muitas vezes, ignora as diferenças entre as organizações. Por fim, a adoção de certas técnicas e a imagem de uma gestão eficiente facilita o acesso do governo a financiamento externo.

O processo de planejamento pode ser visto também como um instrumento de controle e manutenção do poder do governante em relação ao poder do perito. Na percepção de Weber (1963), a burocracia é o meio de transformar uma ação comunitária em uma ação societária racionalmente ordenada. Portanto, como instrumento de socialização das relações de poder, a burocracia foi e é um instrumento de poder de primeira ordem. Para quem controla o aparato burocrático,

[...] é a forma típica pela qual um governante, que é, cada vez mais um diletante, explora ao mesmo tempo o conhecimento especializado e - o que frequentemente passa despercebido - busca enfraquecer o peso esmagador do conhecimento especializado e manter sua posição dominante frente aos peritos. Mantém um perito sob observação dos outros e através de medidas canhestras procura obter uma visão global, bem como a certeza de que ninguém o pressiona a tomar decisões arbitrárias (WEBER, 1963, p.134)

O processo de planejamento governamental, na medida em que define metas para as unidades operacionais, permite a ampliação do controle do governante sobre os burocratas. Prates (1980) destaca que para a abordagem institucional o controle é visto com um problema político da instituição, e não apenas como um instrumento manipulável para a consecução de objetivos ou a obtenção de eficiência. Esta é tomada com um produto da capacidade institucional de adequação aos valores básicos da sociedade, e não a dimensões discretas do ambiente.

A organização como instituição constitui uma *polity* cuja estabilidade depende da eficácia de sua liderança institucional em assegurar o consenso de seus membros aos valores básicos que lhe dão suporte. A questão do controle organizacional é, nesta abordagem vista com um problema de capacidade institucional para manter as regras 'constitucionais' que regulam a arena política da organização, assegurando a participação 'democrática', nesta arena, dos vários grupos de interesse dentro e fora dela. Estas regras constitucionais do jogo político devem, entretanto, refletir e, ao mesmo tempo, reforçar os valores básicos da sociedade maior (PRATES, 1980, p. 119).

Toda estratégia administrativa visa à consecução de um propósito. É, porém, irrealístico formular propósitos sem indagar como, no campo onde o estrategista vai atuar, se apresenta o quadro dos que aderem o propósito, dos que se lhe opõem e dos que lhe são indiferentes. A efetivação de qualquer estratégia depende de um mínimo de consenso. Sobre as possibilidades de consenso e conflito em um ambiente burocrático, Crozier (1963) defende que a organização não deve ser vista apenas como constituída pelos direitos e obrigações da máquina burocrática e tampouco apenas como a exploração e resistência da força de trabalho a ser explorada por um patrão ou por uma tecnoestrutura. Ele defende que a organização deve ser vista como um conjunto complexo de jogos entrecruzados e interdependentes, por meio dos quais os indivíduos, com oportunidades frequentemente muito diferentes de sucesso, procuram maximizar seus benefícios, respeitando as regras não escritas do jogo que o meio lhes impõe, tirando partido sistematicamente de todas as suas vantagens e tentando minimizar as dos outros. Em outras palavras, na perspectiva de Crozier (1963), as burocracias não devem ser vistas apenas como estruturas estáveis de racionalização do aparato do Estado, mas, na medida em que agem institucionalmente, distanciam-se de seu papel instrumental e passam a agir como atores que maximizam poder e influência política no âmbito

das decisões formuladoras de políticas públicas.

Para Crozier (1963), ao estudar o fenômeno burocrático, cada grupo na organização procura obter vantagens não somente materiais, mas também de prestígio e poder. Por isso, esses grupos reagem diferentemente no tocante às tentativas de modernização interna da organização e da sociedade em geral. Ordinariamente, os participantes subalternos, no tocante às tentativas modernizantes são reacionários quando se trata de reformas internas da organização porque estas se lhes afiguram pôr em perigo ou diminuir o seu poder de negociação. São, porém, favoráveis à modernização quando no âmbito externo porque neste terreno, frequentemente só tem a ganhar com as inovações.

Crozier (1963) descreve um jogo no qual há duas espécies de arbítrio possível, complementando-se mutuamente: de um lado, os fatores de incerteza relacionados à própria tarefa; de outro, as regras estabelecidas para tornar a tarefa mais racional e mais previsível. Todavia, na análise do autor existe uma forte correlação entre poder e incerteza, de modo que “quanto mais tempo exista um pouco de incerteza no exercício do seu trabalho, o mais humilde dos subordinados manterá a possibilidade de usar um certo poder discricionário” (Crozier, 1963, p. 236). Desse modo, as regras impostas autoritariamente tendem a reduzir ao mínimo esse arbítrio dos subordinados, deixando a direção encarregada de fazê-las respeitar. A direção se beneficia das negociações e disputas na organização, uma vez que a sua função principal consiste em arbitrar as diferentes reivindicações de cada grupo.

A impossibilidade de suprimir completamente o poder discricionário do subordinado na execução de sua tarefa corresponde, portanto, à persistência do poder discricionário do chefe na aplicação e interpretação das regras e dos métodos de ação. Assim, os subordinados se esforçam em aumentar a parte deixada ao seu arbítrio, de forma a reforçar seu poder de negociação e, dessa forma, obrigar os superiores a pagarem mais caro para obter a cooperação, ao mesmo tempo em que os superiores agem de forma simétrica, esforçando-se para atingir seus objetivos e reforçar seu poder, por meio tanto da racionalização como da negociação.

Por ambos os lados se trapaceia, ou pelo menos é usada uma dupla intenção. Oficialmente são exigidas regras e é feito todo o possível para obrigar a outra parte a cumpri-las. Porém ao mesmo tempo, cada um luta para preservar sua própria área de liberdade e negocia secretamente com o adversário, de encontro a essas mesmas regras cuja aplicação e desenvolvimento é exigido (CROZIER, 1963, p. 237).

Crozier (1963) contraria a análise de Selznick (1971, p.35), que defende que uma “direção sábia limitará prontamente sua própria liberdade, aceitando práticas irreversíveis, quando os valores básicos da organização e sua direção são os alicerces”.

De outro lado, a análise de Crozier (1963) não é muito diferente da descrição de Wrapp (in Mintzberg, *et al.*, 2006), segundo o qual o gerente “bem sucedido” deverá convencer a organização de que há um senso de direção, sem, de fato, se comprometer com um determinado conjunto de objetivos. Esta perspectiva não significa que o gerente não tem objetivos pessoais e corporativos, de longo e de curto prazo, pois estes objetivos são guias importantes para o seu pensamento. Todavia, como o gestor os modifica continuamente à medida que passa a entender melhor os recursos com os quais está trabalhando, deveria adotar a arte da imprecisão.

Na visão de Crozier (1963), para atingir seus objetivos, uma organização deve, absolutamente, elaborar uma forma capaz de conter as lutas entre os grupos e os indivíduos, pois as estratégias deste jogo não podem ser reduzidas unicamente a um jogo de perde e ganha, uma vez que existem outras forças em atividade, as quais impõem um mínimo de consenso, de participação e de compromisso. Por este motivo, é absolutamente impossível que os grupos ou os indivíduos tirem vantagens excessivas da situação ou sejam excessivamente explorados em suas relações com aqueles que os rodeiam. Entre estas forças este autor destaca: o fato de que os diferentes grupos estão condenados a conviver; o fato de que a manutenção de privilégios de um grupo depende, em grande parte, da existência de privilégios nos outros; o reconhecimento por parte de todos eles de ser indispensável um mínimo de eficiência e, a própria estabilidade das relações mútuas.

Nas palavras do próprio Crozier (1963), este equilíbrio, embora estável, é conflituoso, uma vez que os grupos negociam asperamente para defender seus privilégios em um mundo em plena mudança e têm muito medo que os adversários possam ocupar espaços organizacionais, caso a vigilância seja relaxada.

O processo de planejamento estratégico, ou a sua prática, ofereceria um ritual em que os grupos mais fortes de pressão são cooptados a participarem da discussão da política e da estratégia da organização, nesta medida contribuindo para a estabilidade do campo



organizacional. Isso poderia parecer uma contradição entre o “discurso” majoritário sobre o planejamento estratégico, que o vê como instrumento para reduzir as incertezas em relação ao ambiente em que a organização está inserida, pois na proposta de Crozier (1963) a redução das incertezas implicaria a diminuição do poder do dirigente. Todavia, além de questionável, a capacidade de reduzir as incertezas do processo de planejamento estratégico, amplia o poder do dirigente, que se torna responsável por arbitrar, diversas vezes, como também por manter este equilíbrio conflituoso entre as diversas forças que compõem o campo organizacional.

Para Crozier (1963), a burocracia é essencialmente formalista, uma vez que as camadas subordinadas que a integram estão cronicamente em luta contra os dirigentes quando pretendem implantar inovações que ponham em risco ou, efetivamente, restrinjam seu poder de barganha nas relações de trabalho. Desse modo, o formalismo e o ritualismo são expedientes típicos da burocracia como forma de resistência às mudanças, que ameacem o seus interesses.

Para Merton (1957), o ritualismo da burocracia teria causas estruturais, de modo que o burocrata seria portador de uma incapacidade treinada, nos termos de Veblen, que resulta de rígida adesão sentimental a regras e instrumentos, ainda que tenham perdido a função para a qual originalmente foram destinados. Segundo Merton (1957), a força da repetição torna as normas e os regulamentos sagrados para o burocrata que em algum momento perde de vista os objetivos para os quais as normas foram criadas e as aplicam de modo funcionalmente irracional. A rigidez da burocracia resulta que dentro dela ocorre permanente uma luta pelo poder envolvendo dirigentes e subordinados, porque estes últimos não são passivos, mas ativos, na defesa de seu poder de barganha. Os subordinados se esforçam por agravar os círculos viciosos que os protegem, na medida em que deles se aproveitam para melhorar suas posições no tocante ao público e à organização.

O formalismo e o ritualismo do processo de planejamento governamental poderiam ser vistos, então, como uma resistência ao sistema de controle burocrático que se estabeleceria a partir do planejamento governamental.

Guerreiro Ramos (1966) tem uma visão particular sobre o formalismo no Brasil. Com base nos estudos de Riggs (1964), o autor não considera o formalismo como uma patologia, mas como uma estratégia para a mudança social. Neste sentido, defende que nem sempre o

formalismo no Brasil foi extrínseco ao seu processo, mas essencial, muitas vezes, à colimação de seus alvos. Também, nem sempre foi insensatez, mas expressão estrutural da sociedade brasileira da astúcia, por assim dizer, do seu processo histórico. A tese de Guerreiro Ramos (1966) é que o formalismo não é característica bizarra do traço de patologia social nas sociedades prismáticas, mas um fato normal e regular, que reflete a estratégia global dessas sociedades no sentido de superar a fase em que se encontra. O formalismo nas sociedades prismáticas é uma estratégia de mudança social imposta pelo caráter dual de sua formação histórica e do modo particular como se articula com o resto do mundo.

Para Riggs (1964), formalismo é a discrepância entre a conduta concreta e a norma prescrita que se supõe regulá-la. Neste momento, o comportamento efetivo das pessoas não observa as normas estabelecidas que lhes correspondem, sem que disso advenham sanções para os infratores. O formalismo corresponde ao grau de discrepância entre o prescritivo e o descritivo, entre o poder formal e o poder efetivo, entre a impressão que é dada pela constituição, pelas leis e pelos regulamentos, pelos organogramas e pelas estatísticas e os fatos e práticas reais do governo e da sociedade. O autor pesquisou os problemas administrativos, segundo ele, típicos das sociedades em transição, a partir de uma escala por ele formulada de três modelos ecológicos: o concentrado, o prismático e o difratado.

À semelhança da luz branca, que é considerada concentrada, pode-se dizer que o modelo concentrado definiria uma sociedade hipotética, dotada de uma só estrutura, funcionalmente difusa. No modelo difratado, à maneira do que acontece quando a luz branca é decomposta nos diferentes matizes ou cores do espectro, teoricamente, a cada estrutura corresponderia uma função distinta (funcionalmente específica). O modelo prismático se refere ao ponto médio entre os dois extremos. Para Riggs (1964), estas situações são imaginárias, pois nenhuma sociedade concretiza de modo cabal o modelo concentrado e muito menos o difratado. No mundo concreto, só existem mais ou menos concentradas ou, respectivamente, menos ou mais refratadas. Nesta proposta de escala, não há a suposição de uma sequência de fases obrigatórias a serem percorridas pelas diferentes sociedades - o que Guerreiro Ramos (1966) critica muito em diversas teorias sobre a modernização. De forma que mutações, ora num sentido, ora noutro, podem ocorrer, indistintamente, em qualquer sociedade, dependendo de circunstâncias ou combinações eventual de fatores. Além do formalismo a escala de Riggs (1964) considera a heterogeneidade e a superposição. Para os fins deste trabalho a atenção será voltada especialmente para o formalismo.

Embora nenhuma das tipologias de sociedade propostas por Riggs (1964) esteja isenta de formalismo, o autor afirma que nas sociedades prismáticas este comportamento seria mais comum. O próprio Riggs (1964) acredita que as raízes do formalismo nas sociedades prismáticas estão na adoção de modelos e conceitos tomados de uma ordem social mais refratada.

Guerreiro Ramos (1966) destaca que no caso brasileiro não se caminha do costume para a teoria, do vivido, concreta e materialmente, para o esquema formal. Para ele, mas o inverso é que se dá. O formalismo, nas circunstâncias típicas e regulares que caracterizam a história do Brasil, configura-se como uma estratégia de construção nacional. Ao surgirem, seja como colônia, seja, mais tardiamente, como nação, as áreas periféricas são compelidas a adotar modelos institucionais estranhos à sua realidade, a fim, e simplesmente, de tornar possíveis suas relações com o mundo exterior.

Assim como os demais países da América Latina, o Brasil, ao se emancipar politicamente (fim do colonialismo), deparou-se com um problema de construção nacional, cuja solução, à falta de bases consuetudinárias, originais e próprias para tanto requeridas, teve que ser encaminhada pelo sistemático predomínio da teoria sobre a realidade, do formal e abstrato sobre o concreto. Nessa perspectiva, é exatamente o formalismo que acarreta a prática do jeito, que segundo Guerreiro Ramos (1966), é o genuíno processo brasileiro de resolver dificuldades. O jeito é, no Brasil, processo nativo, *criollo* de contornar uma dificuldade a despeito da lei, e até mesmo, contra ela. Neste sentido, o formalismo seria condição de sobrevivência do indivíduo e de preservação do corpo social, em sociedades cujas normas são construções teóricas que não nasceram do costume, mas formas transplantadas e importadas. Neste emaranhado de textos legais, normativos, disciplinadores, aqueles que deveriam cumprir as normas, ao interpretá-la, fazem mais do que isso: julgam a sua pertinência. Para Guerreiro Ramos (1966), o jeito e os processos *criollos* são generalizados em todos os países latino-americanos porque têm sua raiz estrutural no formalismo.

Neste sentido, ao se estudar o planejamento estratégico governamental, dever-se ia estar atento ao formalismo e ao ritualismo de seus processos. Podem ser considerados não só um processo sociológico de resistência da burocracia, como também, nos termos de Guerreiro Ramos (1966), um traço cultural brasileiro.

Guerreiro Ramos (1966) apresenta uma visão um pouco mais estruturalista que a perspectiva

adotada nesta tese. Todavia, sua leitura sobre a influência da burocracia e dos elementos culturais brasileiros no processo de elaboração da estratégia em muito se coaduna com a perspectiva adotada neste trabalho, ainda que feita a ressalva anterior.

Por fim a perspectiva do planejamento governamental como um ritual cuja principal finalidade é garantir legitimidade e estabilidade ao campo organizacional permite estabelecer um diálogo interessante com as teorias sobre estratégia.

Nestas teorias e perspectivas, a competição se mostra um traço significativo, seja nas primeiras discussões sobre estratégia, em que a competição se dava em termos da guerra, seja nas teorias relacionadas à competição de empresas nos mercados. Neste sentido, uma questão que se impõe é: Se os conceitos e ideias sobre estratégia têm como pressuposto um ambiente competitivo, em que medida seria possível adotá-los no setor público? Em outras palavras, é importante discutir se há competição no setor público e, ainda, de que forma esta competição se estabelece.

Uma resposta possível seria a de Porter (1999), que analisa a competitividade entre nações com base na capacidade de sua indústria de inovar e melhorar. Assim os Estados competiriam para ampliar a participação de seus produtos no mercado globalizado. O papel da estratégia governamental seria analisar os setores de maior êxito internacional e saber como funciona e ampliar os processos que proporcionam este êxito.

Esta perspectiva pressupõe que o principal objetivo de um país consiste em proporcionar um padrão de vida elevado e crescente aos cidadãos, sendo que a capacidade para tanto depende da produtividade com que o trabalho e o capital atuam. Neste caso, a produtividade é o valor da produção de uma unidade de trabalho ou de capital e depende tanto da qualidade e das características dos produtos (que determinam o seu preço) como da eficiência com que são produzidos. Para Porter (1999), a produtividade é o principal determinante do padrão de vida de longo prazo do país e a causa primordial da renda per capita nacional. O autor defende que o padrão de vida de um país depende da capacidade de suas empresas de atingir altos níveis de produtividade e de continuar aumentando-a ao longo do tempo.

1. Condições dos fatores. A posição do país quanto aos fatores de produção, como mão de obra qualificada e infraestrutura, necessários para competir num determinado setor.
2. Condições da demanda. A natureza da demanda no mercado interno para os produtos ou serviços do setor.

3. Setores correlatos e de apoio. A presença ou ausência, no país, de setores fornecedores e outros correlatos, que sejam internacionalmente competitivos.
4. Estratégia, estrutura e rivalidade das empresas. As condições predominantes no país, que determinam como as empresas são constituídas, organizadas e gerenciadas, assim como a natureza da rivalidade no mercado interno (PORTER, 1999, p. 178)

Estratégia é a criação de uma posição competitiva exclusiva e valiosa, envolvendo um conjunto diferente de atividades; é o exercício de opções excludentes na competição; é escolher o que fazer, mas fundamentalmente o que não fazer (PORTER, 1986).

Ainda sobre esta perspectiva, poder-se-ia considerar que os Estados competem entre si na atração de investimentos privados. Como se pode observar, esta hipótese seria apenas uma espécie do gênero de competição entre Estados, tal como proposto por Porter (1999).

Ao se adotar esta perspectiva, ainda que de maneira não explícita, pode-se concluir como Paludo e Procopiuck (2011), que as diferenças entre planejamento e estratégia no setor público e privado são pequenas:

O planejamento, tanto na iniciativa privada quanto no setor público, trata de decisões e ações presentes e futuras, e também, com vistas a exercer controles, questiona e avalia os resultados dessas ações e decisões.

Nas comparações entre a administração pública e a administração privada existem mais convergências do que diferenças – inclusive quanto aos conceitos e técnicas utilizadas no planejamento. O que há, na verdade, são distinções quanto aos fins visados pelas organizações e pela complexidade dos ambientes em que as organizações estão imersas. Embora existam muitas similaridades, as características distintivas elas demandam e sempre demandarão adaptações de sistemas e de técnicas de gestão e de planejamento aplicáveis num ou noutro ambiente.

[...] o referencial teórico básico é o mesmo – o que muda é forma, a amplitude e a complexidade de sua aplicação, tendo em vista a missão do Estado e as particularidades da administração pública, em que a eficácia financeira privada pode, em muitos casos, ser antagônica à eficácia social buscada pela administração pública (PALUDO e PROCOPIUCK, 2011, p. 8).

Na medida em que a ação estatal está circunscrita à competição no mercado global, ou quando a competitividade de uma nação é considerada diretamente ligada à competitividade de suas empresas, a diferença entre os processos de planejamento estratégico nos setores público e privado pode ser considerada apenas uma questão da finalidade, ou da complexidade do ambiente. Todavia, a competição com outros Estados no mercado globalizado é apenas uma das facetas da ação estatal.

Se, de um lado, a competição no mercado pode ser considerada um meio de organizar as atividades econômicas e sociais, de outro, também poderia ser papel do Estado disciplinar os vários atores, em busca de prover bens e serviços com qualidade e equidade. Lindblom (1979) defende que o mercado continua a ser uma das poucas instituições capazes de organizar a cooperação de milhões de pessoas. Lado outro, o mercado também é produtor de efeitos prejudiciais ao governo democrático, por causa do direito de propriedade e de sua distribuição profundamente desigual.

Em algumas atividades, o Estado age com exclusividade e amparado em arcabouço geral e muitas vezes, atua num ambiente de monopólio. O exemplo mais clássico desta ação estatal seria o monopólio da força e da aplicação da justiça. Em outras atividades, o Estado age juntamente com o setor privado, o que não significa que necessariamente haja competição entre eles. O que se observa nestes serviços é que, muitas vezes, o Estado atua no segmento que seria menos interessante para a iniciativa privada, de forma que não se observa uma competição entre os setores. Não que isso não seja possível. Por exemplo, durante períodos de crise econômica seria possível que alunos deixassem algumas escolas privadas e ingressassem em escolas públicas, sem que isso significasse que houve uma ação estratégica do governo no sentido de “conquistar” aquele aluno/cliente.

Se o Estado não compete por clientes com o setor privado, ou, ainda, se em outros momentos o Estado age como monopólio, isso significa que não há competição no setor público? Não. No processo histórico de formação do Estado, pode-se observar que o Estado compete com alternativas de organização social, de modo que, nesta perspectiva, tal competição se dá não entre Estados, mas entre o Estado e as demais alternativas de organização social.

Nesta competição, os Estados disputam por legitimidade nos termos institucionalistas. Assim, ao se estudar o processo de planejamento estratégico governamental, deve-se observar que, muitas vezes, os rituais e aspectos simbólicos têm grande importância.

### 3. METODOLOGIA

Esta pesquisa realizou um estudo de caso para explicar as dinâmicas que concorreram para a constituição da estratégia e de seus desdobramentos no estado de Minas Gerais, a partir da perspectiva dos agentes envolvidos no processo de construção dos Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrado e dos Planos Plurianuais de Ação Governamental.

O foco do estudo de caso está em sua idiosincrasia e em sua complexidade. A escolha desta estratégia de pesquisa se justifica em função de seus objetivos de compreender uma situação em profundidade, enfatizando seu significado para os vários envolvidos.

Merriam (1998) se refere ao estudo de caso qualitativo como uma descrição (holística e intensiva) de um fenômeno bem delimitado, de forma a compreender os processos sociais que ocorrem em determinado contexto, assim como às relações estabelecidas entre variáveis. O mesmo autor destaca as seguintes características do estudo de caso: particularista, descritivo, heurístico e indutivo. Minayo (2001) destaca a utilidade da pesquisa qualitativa na observação de níveis não quantificáveis da realidade em fenômenos relacionados a valores, atitudes, crenças, significados e motivações.

A partir dessa escolha, sabe-se que a generalização obtida por esta metodologia não poderá jamais ser a empírica ou estatística, mas analítica, ou seja, pode gerar contribuições significativas, ao permitir o desenvolvimento de proposições teóricas que podem ser aplicadas a outros contextos (YIN, 2005). Para Stake (1998), que atribui ao estudo de caso um caráter fundamentalmente descritivo, este tipo de questionamento não faz sentido, uma vez que os casos deveriam ser escolhidos por si mesmos e pela possibilidade que representam na aquisição de novos aprendizados. Segundo esta perspectiva, tendo conhecimento profundo de um caso e com base em sua própria experiência, o leitor poderia fazer suas próprias associações e relações com outros casos.

A escolha desta estratégia de pesquisa justifica-se na medida em que o fenômeno será estudado em um contexto de vida real, de forma que os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidos, bem como o pesquisador não tem controle sobre eles (YIN, 2005).

Segundo Eisenhardt (1989), o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa por meio da qual se compreende a dinâmica de um fenômeno a partir de sua singularidade. Essa singularidade pode ser apreendida pela observação de um caso único ou de um conjunto de casos que permitam a observação profunda do fenômeno em suas diversas dimensões, e essa apreensão pode se dar por meio de várias técnicas de coleta e fontes de dados.

Após uma análise de 249 estudos de casos publicados nos anais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD), Barbosa (2008) observou que há uma predominância de estudos de caso apenas empíricos, de forma que a grande maioria dos estudos ainda se concentra na descrição e exploração do caso em si, sem se preocupar com as potencialidades explanatórias que ele poderia oferecer a fenômenos semelhantes ou contextos diferenciados.

No mesmo sentido, Machado-da-Silva (2004) critica os trabalhos qualitativos que são apenas empíricos, e não teórico empíricos, como deveriam ser. Assim, para Machado-da-Silva (2004) estes estudos tendem a ser superficialmente exploratórios e descritivos, de forma que não se apresentam relevantes para área, quer seja pela maneira como são concebidos, quer seja em termos epistemológicos, teóricos, ou, ainda, pelo uso dos procedimentos qualitativos de pesquisa.

No intuito de não incorrer nas mesmas restrições e superficialidade de resultados de grande parte dos estudos de casos, optou-se pela combinação do estudo de caso simples e longitudinal (MERRIAM, 1998) de caráter contextual e processual (PETTIGREW, 1985), com apoio no método da *Grounded Theory* (MERRIAM, 1998; STRAUSS e CORBIN, 1998).

Segundo Strauss e Corbin (1998), a *grounded theory* é um método científico que utiliza um conjunto de procedimentos sistemáticos de coleta e análise dos dados para gerar, elaborar e validar teorias substantivas sobre fenômenos essencialmente sociais ou processos sociais abrangentes. Esta abordagem pretende integrar diversos níveis da análise dos dados para gerar e integrar um conjunto de hipóteses em uma teoria substantiva capaz de explicar o fenômeno. Simplificando, é um método indutivo baseado na análise sistemática dos dados.



Neste contexto a teoria é vista como “um conjunto de categorias (conceitos) que estão sistematicamente inter-relacionadas através de sentenças de relacionamento [proposições] para formar o esquema teórico que explica um fenômeno social” (STRAUSS e CORBIN, 1998, p. 22). A diferença entre a teoria formal e a teoria substantiva é que, a primeira é mais geral e aplica-se a um espectro maior de disciplinas e problemas, enquanto a segunda é específica para determinado grupo ou situação e não visa generalizar além da sua área substantiva.

Segundo Strauss e Corbin (1998), a *grounded theory* enfatiza a necessidade de selecionar os casos e coletar dados de forma gradual; utilizar minimamente teorias antes do início dos trabalhos de campo; não utilizar hipóteses; coletar e interpretar os dados simultaneamente; e definir categorias de análise a partir de evidências empíricas.

A *grounded theory* foi desenvolvida, na década de 1960, por dois sociólogos, Glaser e Strauss, como alternativa à tradição hipotético-dedutiva da época. Glaser (1992) tem origens acadêmicas na perspectiva quantitativa ligada à Universidade de Columbia. Sua formação é fortemente sustentada em análise qualitativa de dados quantitativos, metodologia usada em sua tese de doutoramento e com forte influência de metodologia indutiva qualitativa e quantitativa. Strauss tem origem na Universidade de Chicago, de forte reputação qualitativa e uso de abordagens críticas no desenvolvimento de teorias. Sofreu forte influência do interacionismo simbólico, que segundo Schlenker (1980) salienta os significados simbólicos e como os símbolos relacionam-se com a interação social. O interacionismo pode ser entendido como uma escola da microsociologia, além de constituir tanto uma perspectiva teórica quanto uma orientação metodológica na psicologia social. A premissa que une os interacionistas simbólicos é a de que o indivíduo e a sociedade são unidades inseparáveis e interdependentes.

Posteriormente, seus criadores divergiram sobre alguns pontos, e o método dividiu-se em duas vertentes, uma desenvolvida por Glaser e outra por Strauss, com a colaboração de Juliet Corbin (BANDEIRA-DE-MELO e CUNHA; 2006).

Glaser defende um processo menos estruturado, reforçando o princípio da emergência dos dados, enquanto Strauss e Corbin (1998) propõem um conjunto de técnicas e estruturam o processo de análise. A versão straussiana é mais prescritiva e mais específica na delimitação da

pesquisa. Strauss e Corbin (1998) defendem que as modificações de sua versão foram uma decorrência natural de sua experiência como pesquisadores e que não tiveram a intenção deliberada de alterar o método.

Apesar das diferentes vertentes da *grounded theory*, os passos básicos para se iniciar a descoberta de uma *grounded theory* se mantiveram quase que intactos. A seguir, será feita a descrição dos tópicos considerados essenciais para Glaser e Strauss (1967), que são a amostragem teórica, a comparação constante e a saturação teórica.

A amostragem teórica consiste na escolha de observações, situações, eventos ou sujeitos a serem entrevistados, com o objetivo de desenvolver as categorias conceituais da teoria substantiva. Para a amostragem teórica, os autores recomendam que cada coleta, codificação e análise irão definir as próximas coletas, de maneira a desenvolver a teoria emergente. Como Glaser (1992) afirma, a amostragem é direcionada pela teoria à medida que ela emerge. Se no começo o pesquisador vai aos mais óbvios lugares e escolhe aleatoriamente os informantes, depois de certo tempo outros indivíduos, outros lugares, são selecionados não mais aleatoriamente, mas com uma finalidade em vista.

Após a identificação de uma possível categoria conceitual, o pesquisador a define a partir de um leque de propriedades provisórias, geradas por meio das comparações teóricas e pelo trabalho de introspecção do pesquisador. A validação ocorre com base nas comparações incidente-incidente. A comparação constante tem por finalidade identificar e analisar as semelhanças e diferenças encontradas na codificação realizada dos dados, fornecendo, inclusive, os direcionamentos para coletas futuras.

Glaser e Strauss (1967) descrevem o processo de codificação em quatro estágios: a) comparação de incidentes em cada categoria em que eles se inscrevem – os autores recomendam criar o máximo possível de categorias ao iniciar a codificação; b) integração de categorias e suas propriedades, o que faz a comparação migrar do estágio entre incidentes para um estágio entre incidentes e propriedades de categorias resultantes das comparações iniciais; c) delimitação da teoria em dois níveis - o nível de consolidação teórica que faz as modificações se tornarem cada vez menores com as próximas comparações efetuadas e o nível de redução da quantidade de categorias inicialmente criadas na codificação, resultando em uma teoria que evolui, reduz seu tamanho e aumenta sua funcionalidade para ordenar e

explicar os fenômenos observados; e d) o método indutivo de produção de teoria conclui a partir da saturação teórica e quando a estrutura analítica desenvolvida origina uma teoria substantiva de forma sistemática.

A indissociabilidade entre as fases de coleta e de análise dos dados também se manifesta nas atividades de codificação. Quando o analista está codificando os dados, ele deve ter em mente que a atribuição de nomes aos dados implica mais que isso. O processo de análise dos dados é criativo e intuitivo, sendo importante que o pesquisador seja sensível ao aparecimento de pressupostos não estabelecidos e de significados ainda não articulados.

Pode-se perceber que esse paradigma auxilia o “processo de codificação teórica”, ou axial, como Strauss e Corbin (1998) o denominam, no qual as categorias e conceitos identificados durante a codificação aberta passam a ser relacionados: ao fenômeno observado; a suas condições causais; aos atributos do contexto onde ocorre o fenômeno; a outras condições intervenientes e que influenciam o fenômeno estudado; às ações e estratégias de interação adotadas pelos atores para lidar com o fenômeno; e aos resultados e consequências dessas ações e estratégias adotadas.

Nas fases iniciais da codificação aberta, isto é, o processo interpretativo pelo qual os dados são sistematicamente subdivididos, o pesquisador explora os dados sem uma orientação clara. Sua finalidade é dar ao analista novas ideias a partir da mudança na forma de pensar comumente adotada sobre os dados observados ou na forma de interpretar o fenômeno refletido nos dados (STRAUSS e CORBIN, 1998). O objetivo da codificação aberta é gerar e validar propriedades e categorias por meio de comparações constantes, destacando-se o que é diferente e o que é comum. Essa identificação ocorre por meio de nomes ou rótulos atribuídos, o que, em um segundo momento, permitirá agrupar esses eventos, dando origem às subcategorias e categorias.

A codificação aberta, como passo inicial, deve ser feita sempre por meio de questionamentos constantes, registrados nas anotações do pesquisador, e, também da comparação constante, para se identificar vieses e subjetividades presentes. Uma vez realizado o agrupamento nas categorias e subcategorias, a codificação axial surge como uma ação que estabelece a forma como as categorias se relacionam com as subcategorias, tendo como referência central (ou axial) as propriedades e dimensões que definem essa categoria.

A codificação axial examina as relações entre as categorias que formam as proposições da teoria substantiva, buscando a construção de uma malha de relações observáveis nas propriedades de uma categoria observada. A partir dessa observação, o analista pode estabelecer condições e consequências que estão associadas ao surgimento do fenômeno observado e referenciado pela categoria sob análise. Strauss e Corbin (1998) sugerem a estruturação do paradigma de codificação, no qual as categorias podem ser condições causais, condições intervenientes, estratégias de ação/interação ou consequências. As relações entre as categorias devem ser validadas com os sujeitos de pesquisa.

A codificação seletiva integra a teoria desenvolvida e examina possíveis incoerências, categorias com fraca fundamentação empírica e relações não estáveis. O objetivo da integração é identificar as categorias centrais da teoria com as quais todas as outras estão relacionadas. Tanto a codificação aberta como a seletiva estão presentes na escola Glaseriana e na escola Straussiana. A circularidade entre coleta e análise evolui ao longo das três fases de codificação, até a saturação teórica (STRAUSS e CORBIN, 1998). Esse estágio final ocorre quando os ganhos marginais no poder explicativo da teoria para mais evidências coletadas são aproximadamente nulos.

Charmaz (2005), quando sugere atenção à linguagem utilizada e aos significados construídos pelos atores inseridos no fenômeno social observado, inclui como elementos importantes na observação as metáforas e os silêncios, os não ditos, por considerá-los importantes na interpretação e compreensão dos diferentes mundos sociais.

O design da pesquisa irá se basear num conjunto de procedimentos e técnicas de roteiros propostos por Eisenhardt (1989) e Strauss e Corbin (1998), cujas etapas principais são - revisão da literatura e definição da questão de pesquisa; delimitação - identificação do objeto de estudo, assim como dos limites do fenômeno estudado; trabalho no campo - definição das técnicas de coleta, coleta e análise de dados feitas de maneira sobreposta; análise - identificação das categorias conceituais e seus inter-relacionamentos, amostragem teórica e teste das proposições; comparação das proposições com a literatura existente; e fechamento, refino da teoria e redação do relatório final.

A coleta e a análise de dados ocorreram em três fases sobrepostas: pesquisa bibliográfica que tem por objetivo identificar o que a literatura (principais obras) especializada apresenta sobre o processo de formulação da estratégia, neoinstitucionalismo, planejamento estratégico governamental; análise de documentação direta (os planos propriamente ditos) e indireta para gerar categorias de análise e balizar a terceira fase da coleta de dados; entrevistas semiestruturadas com os participantes do processo de elaboração dos planos.

A entrevista semiestruturada tem por objetivo principal compreender os significados que os entrevistados atribuem às questões e situações relativas ao tema de interesse, assim como as elaborações que eles usam para fundamentar suas opiniões e crenças. É utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, possibilitando ao investigador desenvolver uma ideia sobre a maneira como eles interpretam aspectos do mundo.

Em parte da pesquisa, a técnica de observação adotada foi participante natural, uma vez que o pesquisador participou do processo de elaboração da revisão do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2011-2030. A observação participante envolveu a profunda inserção do pesquisador no cotidiano em estudo, de forma a captar conhecimentos amplos ao fazer parte das interações cotidianas.

Malinowski (1978) foi um precursor no uso da observação participante. Ele apresenta a observação participante como uma única técnica que contribui para um processo por meio do qual deve ser possível distinguir os resultados da observação direta e das declarações e interpretações nativas e, também, as inferências do autor, baseadas em seu próprio bom-senso e intuição. No dizer de Cruz Neto (1994), o observador, enquanto parte do contexto de observação, estabelece uma relação face a face com os observados, de modo que neste processo ele, ao mesmo tempo, pode modificar e ser modificado pelo contexto.

A observação participante, segundo Malinowski (1978), é o caminho para se alcançar o que não está explícito, o que autor chamou de “imponderáveis da vida real”, conceitos e significados no cotidiano do grupo social que impregnam e dão sentido a suas práticas. Sem a compreensão desses imponderáveis, o pesquisador tende a permanecer na superfície dos fenômenos. Ao acessá-los, ganha-se a profundidade oculta na complexidade das relações humanas. O próprio autor defende que, ao observar e participar, deve deixar caminho, para

que os fatos falem por si mesmo, na medida em que ocorrem ao seu redor e são devidamente anotados num diário de campo.

Gold (1958) desenvolve uma classificação em quatro tipos básicos: pleno participante - caracteriza-se pela plena participação e pela inserção social nos contextos que envolvem o grupo estudado, sem que a identidade e os propósitos do pesquisador sejam conhecidos por aqueles que ele observa; participante como observador - o observador se apresenta para o grupo e aqueles que serão observados, revelando suas intenções e mantendo a ampla inserção no cotidiano investigado; observador como participante - a observação é formal, restrita a um contato único e formal com o campo e aquele que se observa, sendo que a lógica da participação é mantida em virtude da inserção do informante no campo; pleno observador - o pesquisador permanece afastado dos informantes, sem se envolver em participação ou qualquer interação social com o grupo investigado.

Nesta tese, assume-se que a técnica de observação consiste na obtenção de dados a partir da possibilidade de acompanhar por meio da visão e dos demais sentidos o cotidiano dos informantes, sendo que esta observação é considerada participante na medida em que houver a intenção e as condições para que o pesquisador, mesmo parcialmente, atue no papel de observador e, ao mesmo tempo, em outros papéis que cotidianamente os informantes assumem. Como o pesquisador observa a partir de uma perspectiva de membro, ele também influencia o que é observado, graças a sua participação.

Na observação participante, até mais do que em outros métodos qualitativos, torna-se crucial obter, na medida do possível, uma perspectiva interna sobre o campo estudado e, ao mesmo tempo, sistematizar a condição de estranho. Se de um lado, essa abordagem oferece a oportunidade de aprender sobre aspectos do comportamento invisíveis para quem está menos inserido no grupo, de outro, pode surgir implicações morais e éticas que prejudiquem o estudo, o que inclui a dificuldade do pesquisador de se distanciar do grupo, perdendo as condições para manter seu papel de observador.

Existe a possibilidade de o observador envolver-se em demasia com o contexto investigado, transformando-se em um nativo, o que exige atenção e possíveis afastamentos do campo, para realizar uma reflexão sobre seu papel como observador. De acordo com Cavedon (1999), ao registrar em um diário de campo os imponderáveis da vida real, o pesquisador irá narrar com

acuidade todos os acontecimentos ocorridos dia após dia. Deverão ser anotados neste diário tanto as expressões próprias daquele grupo quanto os sentimentos do pesquisador, para que as impressões do pesquisador e as categorias dos pesquisados não se confundam. Posteriormente, o diário de campo servirá para embasar a análise e a apresentação dos dados, além de fornecer detalhes para a análise que possam esclarecer melhor alguns aspectos para o leitor, explicitando os caminhos trilhados pelo pesquisador (CAVEDON, 2001).

Neste sentido, Bandeira-de-Melo e Cunha (2006) sugerem as seguintes técnicas indicadas por Merriam (1998) e Strauss e Corbin (1998):

- Triangulação – uso de múltiplas fontes de dados na busca por divergências que possam revelar novas facetas sobre o fenômeno;
- Ataque à teoria – verificação sistemática das proposições geradas, na busca de casos afirmativos e negativos;
- Checagem com os sujeitos – a cada rodada de coleta e análise, os dados devem ser checados com os informantes;
- Longo tempo no campo – durante o período de investigação pode-se observar o comportamento dos informantes no seu contexto e identificar padrões de ação/interação;
- Amostragem em diferentes contextos – diferentes contextos incluem maior variação nas condições estruturais e nos padrões de interação social;
- Auditorias – os processos de pesquisa e de análise devem ser registrados para permitir que auditores possam resgatar o processo de interpretação do pesquisador. (BANDEIRA-DE-MELO e CUNHA; 2006; p. 257)

Os dados obtidos foram trabalhados com base na análise de discurso, sobretudo, de origem francesa. Embora vinculada originalmente à filosofia da linguagem, a análise do discurso atualmente é constituída por um complexo metodológico fragmentado em diversas escolas e tendências epistemológicas diversas. Haidar (1998) catalogou 34 modelos mais conhecidos. Entre eles citam-se: modelo de transformacional de Chomsky, modelo da filosofia, de Austin e Searle, modelo pragmático de Habermas, modelo hermenêutico de Gadamer e modelos da escola francesa de análise do discurso.

Ao contrário das perspectivas que se orientam pelo “nível informacional-quantitativo”, de caráter mais objetiva, que pretendem substituir a imprecisão constitutiva da linguagem por uma suposta precisão forjada, a perspectiva adotada neste trabalho acredita que o sujeito que faz uso da análise do discurso deixa também marcas de subjetividade em todo o processo analítico (GODOI; 2005). A análise do discurso não pode ser reduzida a uma série de passos, não é uma metodologia como as demais e pode ser considerada como uma ampla e teórica abordagem transdisciplinar (GODOI; 2006). A interpretação é, ao mesmo tempo, um diálogo

com o texto e com os outros. Daí o cuidado de não incorrer no oposto da receita técnica, a arbitrariedade interpretativa (GODOI; 2005).

A linguagem, para Bakhtin (2003), é uma atividade dialógica, cujos parceiros da comunicação discursiva, locutor e interlocutor, inscritos, social e historicamente, ocupam um espaço ativo responsivo nas trocas verbais. O dialogismo é uma propriedade da linguagem (discurso) que estabelece relações responsivas com discursos de outrem em diferentes direções: ressonâncias de outros discursos, respostas a dizeres diversos e projeções e/ou antecipações (orientação para o discurso-resposta). O objeto do discurso de um locutor não é o objeto do discurso pela primeira vez enunciado, e este locutor não é o primeiro a falar dele. O objeto já foi falado, controvertido, esclarecido e julgado de diversas maneiras; é o lugar onde se cruzam, se encontram e se separam diferentes pontos de vista, visões de mundo e tendências. Um locutor não é um Adão bíblico, perante objetos virgens, ainda não designados, os quais é o primeiro a nomear (BAKHTIN; 2003).

Van Dijk (2004) elabora a seguinte caracterização da análise do discurso: transdisciplinariades; descrição textual e contextual; interesse pela fala da cotidianidade; interesse pela multiplicidade de gêneros do discurso; e abertura da base teórica.

Segundo Fiorin (2005, p 32), “discurso é um conjunto de temas e de figuras que materializa uma dada visão de mundo”. Nesta abordagem, a linguagem não é vista apenas como um recurso instrumental de troca de informação, mas um elemento constitutivo da realidade. Neste sentido, o discurso é tratado como combinações de elementos linguísticos (frases ou conjuntos constituídos de muitas frases) usados pelos falantes não só com o propósito de exprimir seus pensamentos, como também de falar do mundo exterior ou de seu mundo interior e de agir sobre o mundo. Neste sentido, a análise do discurso vai além da simples interpretação do texto; procura articular a enunciação do discurso e seu lugar social, de forma a evidenciar a formação ideológica que o permeia (Souza e Faria, 2005). A linguagem não é apenas um recurso instrumental de troca de informação e comunicação, mas também um elemento constitutivo da realidade social e organizacional. Desse modo, a análise do discurso figuraria como um dispositivo teórico-metodológico, que contribuiria para evidenciar a relação entre linguagem e poder, bem como entre linguagem e ideologia, tão importante aos estudos sobre gestão pública, especialmente a questão da formulação de estratégias na gestão pública.



A tentativa - que pode ser bem ou mal sucedida - se dá, linguisticamente, por meio de estratégias discursivas [...], as quais se desenvolvem articuladamente em dois planos do discurso: plano do enunciado (ou seja: do texto) e o da enunciação. As ideias defendidas integram o intradiscurso, o conjunto de textos que manifestam um discurso e que está sempre relacionado – explícita ou implicitamente – com outros discursos, em oposição a alguns deles e em afinidade com outros. Essa relação entre discursos é conhecida como interdiscurso (FARIA 2009, p. 46).

Para compreender algo mais além do que se diz literalmente (enunciado) e identificar o sujeito do discurso, é preciso apelar às informações de fundo, às informações mutuamente compartilhadas pelos interlocutores sobre os fatos; ou seja, considerar os elementos de um item constitutivo da interpretação: o contexto, que é a dimensão mais ampla do texto e dá suporte às interpretações (GODOI, 2005).

Todo enunciado, antes de ser esse fragmento de língua natural que se procura analisar, é o produto de um acontecimento único, sua enunciação, que “é o conjunto de operações constitutivas do enunciado” (MAINGUENEAU, 2006). A enunciação supõe um enunciador, um coenunciador, um momento e um lugar particulares. Esse conjunto de elementos é que define a situação de enunciação (MAINGUENEAU, 2004). Quando se analisa a enunciação, pretende-se apreender o acontecimento enunciativo por meio dos vestígios observáveis que este evento deixa no enunciado (SOUZA-E-SILVA, 2001). Ao analisar a articulação entre a enunciação do discurso e seu lugar social, pretende-se identificar a formação ideológica, bem como as relações de poder que o permeia (SOUZA; FARIA, 2005). Estudar o processo de formulação estratégica como um processo de enunciação implica elaborar um espaço teórico capaz de articular práticas de linguagem e situação de trabalho, caracterizado pela indissociabilidade entre as formas linguísticas e seu funcionamento nas interações socialmente situadas.

O interesse desta abordagem não se fixa no exposto, ou no dito; mas também pelo não dito e nos silenciamentos e nas interdições. Esta análise transcende a simples decodificação de um texto, indo para a dimensão da produção dos sentidos, na qual o silêncio, o não dito, produz tanto sentido quanto a narrativa. O foco da compreensão dos sentidos está na observação das formas de produzi-lo, com base em um contexto histórico e social no qual o discurso é produzido.

Na análise do discurso, o texto é percebido como um construto produzido a partir de estratégias de persuasão. Todo discurso, explicitamente ou implicitamente, defende ideias com relação às quais pretende persuadir o interlocutor, o enunciatário (FARIA, 2009).

As estratégias de persuasão utilizadas são descritas a seguir, com base nos autores Faria e Linhares (1993) e Maingueneau (1998): seleção lexical – a escolha do vocabulário usado no discurso não deve ser percebida como aleatória, pois é um relevante recurso argumentativo, delimitando a perspectiva adotada pelo narrador; construção de personagens discursivas – as personagens não são criadas casualmente, elas encenam conflitos e dão legitimidade e credibilidade às narrativas; silenciamento – alguns temas podem ser silenciados no discurso, desviando a atenção do interlocutor; relação entre explícitos e implícitos – os implícitos não constituem o objeto nítido da enunciação, já que, por algum motivo, o narrador não desejou ou não pôde explicitá-los, mas eles aparecem a partir dos conteúdos explícitos.

Informações implícitas são aquelas que não estão ditas ou escritas de forma clara, mas que podem ser percebidas por meio do contexto, das entrelinhas e do uso de certas expressões ou palavras. Existem dois tipos de informações implícitas: os pressupostos - são ideias não expressas de maneira explícita que decorrem logicamente do sentido de certas palavras ou expressões; e subentendidos - são insinuações, não marcadas linguisticamente, contidas numa frase ou num conjunto de frases (Fiorin e Savioli, 2004).

Detectar os pressupostos é uma tarefa importante, os pressupostos aprisionam o ouvinte ao sistema de pensamento montado pelo enunciador, uma vez que eles são um recurso argumentativo que visa levar o leitor ou ouvinte a aceitar certas ideias. A ideia implícita não é posta em discussão; é apresentada como se fosse aceita por todos, e os argumentos explícitos só contribuem para confirmá-la (Fiorin e Savioli, 2004).

Na dimensão intradiscursiva, o percurso semântico é a principal categoria descritiva, veiculando a visão de mundo defendida. Organiza-se implícita ou explicitamente, por meio de temas e figuras. Os percursos semânticos encontrados foram analisados considerando-se quatro estratégias persuasivas distintas: criação de personagens discursivas; seleção lexical; estabelecimento de relações entre as afirmações explícitas e implícitas; e silêncio sobre determinados temas.

O *corpus* da pesquisa foi composto pelos atores envolvidos diretamente no processo de elaboração dos Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrado. Dessa forma, a escolha dos informantes não foi aleatória, mas se deu a partir da identificação destes responsáveis e dos envolvidos neste processo. Observou-se, já no início da pesquisa, que o número de pessoas envolvidas diretamente na elaboração dos planos era bastante restrito, de forma que os entrevistados representam os principais envolvidos no processo de elaboração dos diversos planos.

As entrevistas foram semiestruturadas e seu roteiro está no apêndice A. Todavia, várias das entrevistas se desdobraram em dois ou três encontros de, aproximadamente, duas horas, de modo que a partir do primeiro encontro as entrevistas se destinavam principalmente a comparar incidentes, validar construções teóricas ou aprofundar em temas específicos. O quadro 4 elenca os entrevistados e identifica a participação de cada um deles em relação a cada PMDI estudado.

QUADRO 4: Relação de Entrevistados

Entrevistado	PMDI 1995	PMDI 2000	PMDI 2003	PMDI 2007	PMDI 2011
<b>A</b>					
<b>B</b>					
<b>C</b>					
<b>D</b>					
<b>E</b>					
<b>F</b>					
<b>G</b>					
<b>H</b>					

Fonte: Elaborado pelo próprio autor

	Participação em menor intensidade
	Participação em maior intensidade

Embora nesta tese seja reconhecido que o processo de elaboração do planejamento estratégico governamental é um processo técnico e político, em razão, sobretudo, do acesso do pesquisador, optou-se por não ouvir deputados e, até mesmo os governadores, de forma que esta opção configura uma limitação importante deste trabalho e, também, uma sugestão interessante para trabalhos futuros. De forma alguma esta escolha significa negligenciar os

aspectos políticos do tema, mas apenas tratá-los a partir da perspectiva dos atores envolvidos diretamente na elaboração dos Planos.

Além dos entrevistados, dois livros produzidos por membros do governo, *Choque de Gestão* (VILHENA, *et al.*, 2006), e o *Estado para Resultados* (GUIMARÃES, *et al.*, 2010), foram considerados na análise do caso, como representações do discurso “oficial”.

Nesta pesquisa, a amostragem teórica iniciou-se a partir da análise do discurso contido nos Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrado. Com base nesta análise, foram definidas algumas categorias de análise, que seriam abordadas durante as entrevistas, de modo a não ocorrer nenhuma entrevista sem que houvesse acontecido anteriormente uma análise do discurso do plano referente.

Para a análise dos dados e construção das categorias foi utilizado o software NVIVO versão 8. Inicialmente foram definidas 40 categorias de análise conforme quadro 5.

QUADRO 5: Lista de categorias iniciais

Ações do Governo Itamar	Ações do Governo Hélio Garcia	Agenda de Melhorias	Estratégia	Análise Ambiental
Constituição Mineira	Críticas	Cenários Exploratórios	Choque de Gestão	Estrutura de poder
Influências teóricas	Legitimação	IDH (Índice de Desenvolvimento Humano)	Minas Gerais do Século XXI	Papel dos Bancos Internacionais
Papel da Consultoria	Papel do BDMG	Papel do Líder	Papel dos políticos	Objetivos do plano
Monitoramento	Papel do Estado	Participação da ALMG	Participação da Sociedade	Participação dos técnicos do governo
Planejamento e Orçamento	Plano de governo	Priorização	Processo de planejamento	Revisão anual do PPAG
Ritual	Missão	Gestão para resultados	Indicadores	Brasileiro Cordial
Visão	SIGPLAN (Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento)	Metáforas relacionadas ao plano	Gestão para Cidadania	Ampliação dos objetivos do planejamento

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Posteriormente, estas categorias foram agrupadas, ou redefinidas em 21 categorias, cuja análise permitiu a construção da teoria substantiva.

QUADRO 6 - Lista de categorias agrupadas

Contexto governamental	Documentos preparatórios	Ampliação dos objetivos do planejamento	Técnicas e Metodologias	Análise Ambiental
Influências teóricas	Legitimação	Monitoramento e Avaliação	Choque de Gestão	Papel dos Bancos Internacionais
Críticas	Papel da Consultoria	Papel do Líder	Papel do Estado	Participação
Priorização	Planejamento e Orçamento	Processo de planejamento	Ritual	Gestão para resultados
Gestão para Cidadania				

Fonte: Elaborado pelo próprio autor

Diante do exposto, de acordo com a prática metodológica, a pesquisa deu ênfase a uma abordagem qualitativa, com as características descritas por Bogdan e Biklen (1994): o pesquisador como principal instrumento da pesquisa; o ambiente natural como fonte direta de dados; a investigação descritiva; a ênfase no “processo” e nas manifestações, e não no resultado; a preocupação em chegar a “abstração”; e o foco no “significado”, buscando a “perspectiva das pessoas nos diferentes pontos de vista”.

#### 4. ESTUDO DE CASO

Nesta introdução ao caso, analisam-se alguns aspectos constitucionais ligados ao processo de elaboração dos Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrado, e o discurso contido no texto constitucional. Alguns dos elementos analisados, como a mudança gradativa dos objetivos do planejamento governamental, participação social e formalismo, serão categorias importantes no processo de análise dos planos.

A Constituição Mineira de 1989 tem como uma de suas inovações a previsão, em seu artigo 231, da elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, que tem como objetivos:

- (i) o desenvolvimento socioeconômico integrado do Estado;
- (ii) **a racionalização e a coordenação das ações do Governo;**
- (iii) o incremento das atividades produtivas do Estado;
- (iv) a expansão social do mercado consumidor;
- (v) a superação das desigualdades sociais e regionais do Estado;
- (vi) a expansão do mercado de trabalho;
- (vii) o desenvolvimento dos Municípios de escassas condições de propulsão socioeconômica; e
- (viii) o desenvolvimento tecnológico do Estado (MINAS GERAIS, 1989).

Enquanto o PMDI é tratado no capítulo da ordem econômica, que pertence ao título IV Da Sociedade, que, além da ordem econômica, é composto pelo capítulo da ordem social, o Plano Plurianual de Gestão (PPAG) e o orçamento estão no título III Do Estado e no capítulo sobre finanças públicas. Ou seja, enquanto o PPAG e o orçamento são estruturalmente ligados às atividades do Estado e, conseqüentemente, à organização do Estado, o PMDI está relacionado ao papel do Estado na sua relação com a sociedade e, especificamente, com a economia. A partir de uma análise da própria estrutura do texto constitucional, pode-se perceber o enfoque econômico do PMDI como um pressuposto, que, embora implícito no discurso, evidencia-se não só pela estrutura do texto, como também pela análise das escolhas lexicais ou da seleção dos objetivos do plano.

Excetuando o inciso II, que faz referência “à racionalização e coordenação das atividades do Estado”, os demais objetivos são marcados pelo viés do planejamento da economia. Na comparação entre o observado no discurso contido no texto constitucional e com o referencial teórico que faz parte desta tese, pode-se notar que esta perspectiva também é muito forte entre autores Midilin (2003), Kon (1999) e Lafer (2003), assim como os planos em nível federal das décadas de 1950 (Plano de Metas), 1960 (Programa de Ação Econômica – PAEG e

Programa Estratégico de Desenvolvimento - PED) e 1970 (Planos Nacionais de Desenvolvimento – PND).

Na análise dos diversos Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrados contidos nesta tese, observa-se que essa perspectiva vai cedendo espaço para a perspectiva do planejamento estratégico governamental, aqui considerado como um instrumento de coordenação da ação estatal. Esta mudança gradativa acontece num contexto institucional influenciado seja pela incorporação de práticas oriundas da iniciativa privada relacionadas aos processos de planejamento governamental durante os movimentos de reforma gerencial na década de 1990 no Governo Federal brasileiro, seja pelas mudanças nos processos de planejamento a partir da adoção dos Planos Plurianuais (PPA), de modo que o planejamento público torna-se instrumento de condução do governo em seu conjunto, transcendendo a perspectiva que o relaciona somente à alocação de recursos econômicos (GARCIA, 2000).

Interessante notar que essa mudança em relação aos objetivos do planejamento governamental ocorre a despeito de mudanças do texto constitucional, reforçando outro aspecto muito abordado nesta tese, que é o formalismo do processo de planejamento governamental, de modo que há normas que não são cumpridas, sem que haja nenhuma espécie de punição, como também processos que ocorrem apenas para atender a requisitos formais independentemente da sua relação como o processo de planejamento governamental.

Apesar de o *caput* do artigo usar a expressão *fomentar o desenvolvimento econômico* quando se analisam os objetivos propostos pela Constituição Estadual para o PMDI pode-se observar que há entre os objetivos concepções de Estado diferentes e, conseqüentemente, papéis diferentes para o planejamento, ainda que a perspectiva do plano como instrumento de planejamento econômico tenha sido destacada. Em outras palavras, qual seria o papel do Estado por meio do Plano de Desenvolvimento Integrado? Seria um Estado mais intervencionista? Um Estado mínimo? Ou um Estado Regulador? Os deputados constituintes optaram por “acomodar” estas diversas perspectivas da atividade estatal e do desenvolvimento econômico, pois existem objetivos ligados ao incremento das atividades produtivas do Estado, ao mesmo tempo em que se defende a expansão social do mercado consumidor. Enquanto no primeiro o constituinte “mineiramente” não deixa claro se o incremento das atividades produtivas deverá ou não ser feito por meio da intervenção direta do Estado na economia, no segundo também não está claro o que significa expansão *social* do mercado de consumo, ou

como ela se daria: por meio da expansão do mercado de trabalho (um dos objetivos) ou de políticas sociais distributivas?

No que tange ao papel do planejamento governamental em relação ao setor privado, a Constituição é clara ao definir seu caráter indicativo. Desse modo, o constituinte, embora não evidencie claramente o papel do Estado na economia, ao mesmo tempo, posiciona-se de maneira inequívoca em relação à discussão se planejamento governamental é ou não compulsório para a iniciativa privada.

Outra discussão que seria importante, mas que escapa ao escopo desta tese: Qual é a natureza jurídica do PMDI? De fato, o Plano é apenas uma lei formal que não gera direitos subjetivos ou o Tribunal de Contas do Estado poderia arguir, por exemplo, sobre o não cumprimento das metas estabelecidas? Essa seria uma questão importante para estudos futuros.

Pode-se observar também que entre os personagens contidos na descrição dos objetivos estão o Estado, o governo, o mercado consumidor e o mercado de trabalho, as regiões do Estado e os municípios. Mas não se observa o cidadão como um dos personagens deste discurso. Dessa forma o papel do cidadão fica condicionado a sua participação em uma dessas instâncias, ou como beneficiário secundário do desenvolvimento econômico do estado.

Comparando os três instrumentos de planejamento - PMDI, PPAG e LOA -, fica evidente o esforço do constituinte em regulamentar mais detalhadamente os dois últimos em detrimento ao primeiro. Apenas no sentido de ilustrar este nível de detalhamento, pode-se notar que a expressão *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado* aparece 5 vezes na Constituição Estadual e em suas emendas, enquanto que a expressão *Plano plurianual* aparece 25 vezes, a expressão *orçamento* aparece 38 vezes. Como poderá se observar no decorrer da análise dos Planos, este foco da ALMG, especialmente no PPAG e na LOA, foi observado em relação a todos os Planos, considerando como critério o número de emendas apresentadas.

Segundo a Constituição Estadual, a participação da sociedade no processo de elaboração do PMDI seria por meio do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Segundo a Lei 10.628, de 16 de janeiro de 1992, este Conselho é um órgão consultivo e deliberativo, diretamente subordinado ao governador do Estado, tendo por objetivo propor o Plano Mineiro



de Desenvolvimento Integrado e a coordenação da Política de Desenvolvimento Econômico-Social do Estado. Nos termos do artigo 1º, o Conselho é composto da seguinte forma:

- (i) o Governador do Estado, que o presidirá;
- (ii) o Vice-Governador do Estado;
- (iii) os Secretários de Estado;
- (iv) um representante da Universidade do Estado de Minas Gerais e um da Universidade Federal de Minas Gerais;
- (v) o Presidente do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais - BDMG;
- (vi) o Presidente da Companhia Energética de Minas Gerais CEMIG;
- (vii) o Presidente da Fundação João Pinheiro - FJP;
- (viii) o Presidente da Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais - CETEC;
- (ix) o Presidente da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais - EMATER;
- (x) o Presidente da Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM;
- (xi) o Presidente da Companhia de Distritos Industriais de Minas Gerais - CDI-MG;
- (xii) o Presidente do Instituto de Desenvolvimento Industrial - INDI;
- (xiii) 2 (dois) representantes de cada uma das seguintes entidades: (a)- Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais - FIEMG; (b)- Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais; (c) Associação Comercial de Minas; (d) Federação das Associações Comerciais de Minas Gerais; (e) Centro das Indústrias das Cidades Industriais; (f) Clube de Diretores Lojistas de Belo Horizonte; (g) Federação dos Trabalhadores em Agricultura do Estado de Minas Gerais; (h) Coordenação Sindical de Servidores Públicos do Estado de Minas Gerais; (i) Federação das Empresas de Transporte Rodoviário de Minas Gerais; (j) Federação do Comércio de Minas Gerais;
- (xiv) (dois) representantes de cada central sindical regularmente estabelecida no Estado e
- (xvi) 10 (dez) cidadãos livremente designados pelo Governador do Estado (MINAS GERAIS, 1992).

Em relação à composição do Conselho, não há nenhuma regra de paridade. Os conselhos formados para a elaboração dos Planos tinham, aproximadamente, 70 pessoas, com uma pequena maioria para os membros da sociedade. Todavia, deve-se destacar que entre estes se encontram dez membros indicados diretamente pelo governador. Além disso, a definição dos representantes, aparentemente, foi muito influenciada pela ideia de planejamento econômico, pois estão representados entre seus membros especialmente o Estado, o Capital e o Trabalho. Todavia, à medida que os objetivos do Plano vão se tornando mais amplos, pode-se questionar a capacidade destas instituições de captar questões mais globais que afetam a vida da comunidade mineira. Neste sentido, pode-se relacionar a escolha dos membros do Conselho a uma estratégia de cooptação descrita por Selznick (1971) como um processo de absorver novos elementos na liderança e na estrutura determinante de diretrizes da organização como meio de superar ameaças a sua estabilidade e existência. Nos termos deste autor, a organização seria compelida a recorrer à cooptação sempre que a sua legitimidade estiver em perigo de ser contestada por força de ação adversa ou mesmo da indiferença de pessoas ou grupos, assim como por associações de prestígio perante o público. Assim, a

cooptação ajustaria a organização aos centros de poder atuantes na comunidade. Além disso, como será visto posteriormente a participação do Conselho é exaltada como elemento de participação no processo de planejamento governamental mineiro e, conseqüentemente, como uma estratégia de legitimação deste processo.

O artigo 2º da mesma lei estabelece as seguintes competências para o Conselho: estabelecer a política de desenvolvimento socioeconômico integrado do Estado; fixar as diretrizes para a consecução dos objetivos do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, respeitando e preservando os valores culturais do povo mineiro; coordenar as atividades dos diversos setores da Administração Pública Estadual para a elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado; propor o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, a ser aprovado em lei; acompanhar a execução do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, propondo as medidas governamentais necessárias a seu fiel cumprimento; e estabelecer as diretrizes e os objetivos do plano plurianual e dos programas regionais e setoriais, que deverão ser elaborados em consonância com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, nos termos do parágrafo único do artigo 154 da Constituição do Estado.

Embora tenha caráter deliberativo, o que foi observado durante o período estudado é que o Conselho apenas se reuniu esporadicamente, por ocasiões da que aprovação dos Planos que posteriormente seriam encaminhados à Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Desse modo, o Conselho não possui regimento interno, conforme previsto em lei e tampouco exerce alguma de suas outras competências, à exceção de propor o Plano à Assembleia, sendo que mesmo nesta parte o Conselho se apresentou, principalmente, como um instrumento formal e de busca de legitimidade.

A seguir, analisam-se os processos de planejamento governamental nos diversos períodos, a partir de 1991. A abordagem da pesquisa em relação aos diversos períodos não foi homogênea, seja pela própria questão metodológica relacionada à observação e análise longitudinal, seja pela diferença nos níveis de complexidade do processo de construção do planejamento.

Durante a descrição dos processos de elaboração dos PMDI, buscou-se evidenciar o percurso semântico que embasa a argumentação contida no texto dos Planos estudados, de modo a explicitar os elementos que procuram justificar e legitimar a escolha estratégica das

prioridades estratégicas. Esta análise visa identificar as bases legitimadoras dos discursos contidos nos PMDI.

#### 4.1 1991-1994 O PRIMEIRO GOVERNO PÓS CONSTITUIÇÃO MINEIRA DE 1989

Nesta seção, analisa-se, o primeiro governo após a Constituição Mineira de 1989, que, nos termos desta Constituição, deveria ser responsável pela elaboração do primeiro Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, o que, de fato, não ocorreu. Porém, a análise deste período se justifica porque diversos dos projetos concebidos e negociados com organismos internacionais farão parte do primeiro Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e porque a análise das justificativas sobre a não elaboração do PMDI neste período reforça categorias de análise, como o formalismo, que serão úteis na análise dos PMDIs.

O entrevistado D, que trabalhou na SEPLAN no governo Hélio Garcia, ao ser questionado sobre a não elaboração de um PMDI nos termos da Constituição Estadual vigente, afirmou:

Quando começou o governo Hélio Garcia, em 1991, março de 91, naquele momento ainda não se tomava posse em primeiro de janeiro, como aconteceu depois, nós já fomos começando a trabalhar, e nos defrontamos com três situações muito complexas. Primeiro, porque você tinha um novo ordenamento jurídico total, que mudava um monte de coisa. Segundo, você estava inserido num processo de crise brutal, da hiperinflação, plano Collor, aquele cenário que eu pressuponho que você deva comentar aqui a respeito. Era uma situação absolutamente difícil. E terceiro, a gente tinha naquele mesmo mês a liquidação da Caixa Econômica Estadual, a Minas Caixa. Então, o governo anterior, [...] não considerou o sistema de planejamento como uma peça fundamental para o governo. Então, aqui, dizendo em poucas palavras, o sistema de planejamento naquele momento estava quase que desfacelado. Então você tinha um sistema desfacelado, uma conjuntura econômica louca, complicada. A SEPLAN, na época era a Secretaria de Planejamento, absorvendo o pessoal que tinha sido liberado da Minas Caixa, que tinha sido liquidada, e com uma obrigação legal que era apresentar até setembro, nós estávamos em março. Presta atenção! Você sabe que agora a gente começa a fazer o orçamento em abril, que tem a LDO, a preparação receita, etc. e tal. A gente estava assumindo em março nesse mundo louco. O que você está percebendo, ainda compondo equipe de um sistema desfacelado, com duas obrigações legais: a de fazer a lei de orçamento e o PPAG. Como não havia uma data de entrega do PMDI, diferentemente da LOA e PPAG, cuja data é 30 de setembro, foi uma sugestão que eu próprio dei lá: Então, vamos fazer PPAG, e **o PMDI faz quando der. Pelo menos você num vai desobedecer a Constituição já no primeiro ano.** Até porque para o PMDI a Constituição também previa que seria aprovado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDES), e não tinha CDES. Então, não dava para fazer PMDI. A verdade absoluta era essa (ENTREVISTADO D).

Em relação a este episódio, pode-se destacar o formalismo descrito por Guerreiro Ramos (1966): o constituinte prevê a elaboração de um plano, que deveria ser encaminhado à Assembleia, para que se mantenha a coerência, pelo menos com o PPAG e a LOA, ou seja, no final de setembro. Mas para isso seria necessária, além da elaboração propriamente dita do Plano, a implantação de um Conselho. Desse modo, ao não prever tempo adequado para o ajustamento da conduta ao previsto constitucionalmente, o próprio constituinte prevê uma norma que de antemão já sabe que não poderá ser cumprida no primeiro ano de vigência da Constituição.

De outro lado, a fala do entrevistado D deixa clara a ideia de que era necessário cumprir algumas das formalidades no caso do PPAG e LOA, porque estes tinham datas para serem cumpridas. O que o entrevistado não disse, mas que está subentendido na construção do raciocínio apresentado é que, formalmente, tanto o PPAG quanto a LOA poderiam ser cobrados a partir de outubro de 1991, enquanto que em relação ao PMDI, como não há uma previsão temporal, isso não seria possível. A escolha pela não elaboração do PMDI se justifica, na argumentação do entrevistado D, porque não se estaria descumprindo a Constituição e o PMDI poderia ser feito quando desse. Mais uma vez, o argumento é baseado no formalismo, pois se a Constituição Estadual prevê a elaboração do Plano a sua não elaboração certamente descumpra a Constituição, mesmo que esse descumprimento não acarretasse nenhuma penalidade.

Mais adiante, o entrevistado D continua descrevendo o formalismo dos instrumentos de planejamento governamental:

[...] naquele momento que você estava vivendo em 1991, um processo hiperinflacionário, orçamento e até por consequência, PPAG não era algo muito caro ao governo e à sociedade como é hoje. **O grau de preocupação naquele momento com o orçamento era quase ficção. Então, na realidade, o PPAG foi muito feito no sentido de cumprir o *script*,** porque num período absolutamente hiperinflacionário você sabia, na verdade, que ia trabalhar era com suplementação por excesso de arrecadação derivada da hiperinflação. Então, isso aí já tava na conta. (ENTREVISTADO D)

Mesmo com o fim do processo hiperinflacionário, nos demais períodos estudados traços do formalismo ainda foram muito observados em diversos aspectos do planejamento governamental, conforme será mostrado quando da análise dos Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrado. Por exemplo, todos os Planos posteriores fazem referência ao

cumprimento do preceito constitucional, destacando o aspecto formal da necessidade de elaborar um Plano de longo prazo, muitas vezes, em detrimento de outras vantagens que poderiam advir da construção de um Plano de longo prazo.

Outro aspecto relacionado ao formalismo descrito por Guerreiro Ramos (1966) refere-se à “punição” pelo descumprimento das normas estabelecidas. Neste sentido, foi perguntado ao entrevistado D se a Assembleia ou o Tribunal de Contas do Estado questionaram sobre a inexistência do PMDI. A resposta foi muito esclarecedora: “Alguém falou, mas a explicação valeu”. Neste ambiente marcado pelo formalismo, basta que os procedimentos sejam aceitos como válidos para produzirem seus efeitos legais, independentemente do seu conteúdo propriamente dito e de seu caráter estratégico para a organização da ação estatal.

[...] então se admitiu tacitamente que teve uma proposta do governo que foi discutida com a sociedade, que o candidato ganhou as eleições, de modo que nada mais legítimo que as diretrizes fossem dadas em cima daquele documento. O governo teria duas vertentes, uma legal institucional de adequação à Constituição (só isso era uma agenda imensa) e, dois, a discussão de várias das propostas, diretrizes que estavam postas nesse documento de um modo muito fantasioso, **não necessariamente exequível**, como acontece muito em documento de campanha, como você conhece. (ENTREVISTADO D)

Ainda que o Plano de governo intitulado “Diretrizes para o Plano de Governo Hélio Garcia” não possa ser considerado de nenhuma forma um PMDI, sua análise é útil no sentido de que muitas das diretrizes estabelecidas neste governo se constituem em bases para o PMDI posterior. Para enriquecer a análise, será considerada também a ata da reunião ocorrida em 19/02/1994, em que o governador encaminhou uma carta à Assembleia Legislativa de Minas Gerais fazendo um breve balanço de sua administração até 1993.

Nas Diretrizes para o Plano de Governo Hélio Garcia (1991-1994), observa-se o seguinte:

[...] Minas são muitas. Mas o enfoque do Governo Hélio Garcia é um só: progresso econômico e melhoria da qualidade de vida. [...] Um redobrado esforço deve ser feito para atrair capitais externos, de origem extrarregional e internacional, os quais, somados à poupança doméstica, permitirão a modernização da economia mineira. A identificação e o mapeamento de novas oportunidades agrícolas e industriais, a adoção de infraestrutura econômica adequada e um programa de capacitação de recursos humanos, com ênfase na educação para a ciência e tecnologia, certamente demandam a presença do Estado. **Na realidade, caberá ao Governo implementar um planejamento estratégico com vistas a preparar o Estado de Minas Gerais para o século XXI.** (MINAS GERAIS - Diretrizes para o Plano de Governo Hélio Garcia / 1991-1994, 1991, p.15).

Embora estas diretrizes ainda sejam bastante amplas, pois envolvem tanto o progresso econômico quanto a melhoria da qualidade de vida, pode-se perceber o destaque de algumas áreas de governo, não necessariamente de estratégias de governo, como: o desenvolvimento da agricultura e indústria, infraestrutura econômica e capacitação de recursos humanos. Pode-se perceber também a importância dada, agora sim, a duas diretrizes estratégicas - a atração de investimentos externos e a educação e ciência e tecnologia - como forma de capacitar os recursos humanos mineiros.

A análise da escolha lexical da expressão *implementar um planejamento estratégico com vistas a preparar o Estado de Minas Gerais para o século XXI* revela um discurso que afasta o planejamento do presente, da busca de resultados a serem alcançados, para deslocá-lo para um futuro não muito distante, mas inovador e “moderno”, como o século XXI. Este percurso semântico desloca o olhar do planejamento para o futuro, na medida em que o afasta das ações presentes e da relação destas com o futuro. Essa interpretação é reforçada em outro trecho da carta, que no início do último ano de governo afirma:

Na área da educação, há a real perspectiva de que sejam alterados todos os seus índices de desempenho e de permitir uma verdadeira transformação no ensino público, com a implantação do programa "Qualidade na Educação Básica", que envolverá recursos próprios e externos da ordem de trezentos milhões de dólares.

Tanto no plano de governo como na carta, que, em teoria, deveria apresentar os resultados da ação governamental, há uma constante preparação para o futuro, porém sem apresentar resultados obtidos. Ainda que a carta não faça referência aos resultados obtidos pelo programa, o documento destaca a premiação concedida pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF, bem como a indicação de Minas Gerais para se tornar o estado referência, via “Pacto de Minas pela Educação”.

Na mesma carta, o governador alega que sua administração cumpriu o seu objetivo mais imediato de manter as finanças públicas saneadas e o orçamento equilibrado, mesmo que o Estado tenha passado por três anos consecutivos de redução da receita.

Em relação ao desenvolvimento econômico, foi destacada a importância do restabelecimento do crédito internacional como forma de realizar os investimentos necessários. Entre esses investimentos a carta faz referência a quatro programas: duplicação da Rodovia Fernão Dias, PROSAM (Programa de Saneamento Ambiental Metropolitano de Belo Horizonte), SOMMA

(Organização e Modernização dos Municípios) e do Projeto Jaíba II, que se insere no contexto de modernização da agricultura em uma das regiões mais pobres do Estado.

Segundo o entrevistado D,

[...] foi a primeira vez que se permitiu ao governo ir ao mercado internacional, esse é o grande registro, ele mais que ajusta as contas, ele ajusta o sistema de planejamento e planta as grandes peças, instrumentos, do qual se valeu muito o governo posterior (ENTREVISTADO D).

Como se verá na análise dos Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrado, os empréstimos internacionais, de certo modo, garantem a continuidade de projetos e algumas interferências no processo de planejamento e monitoramento dos projetos financiados.

O reestabelecimento do crédito internacional e a idealização destes projetos serão fundamentais para o governo seguinte e também para a construção do primeiro Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado. Declara o entrevistado D:

SOMA, por exemplo, ele foi gestado lá no governo do Hélio Garcia. Então, a discussão começou lá - O projeto SOMA, que é saneamento, organização, municipal e meio ambiente. O PROSAN também foi gestado lá. A própria duplicação da Fernão Dias, que era uma obra federal, mas toda concepção da União com o BID [Banco Interamericano de Desenvolvimento], foi nós da SEPLAN que fizemos [...] (ENTREVISTADO D).

Neste período, não foi constituído um Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, de forma que os processos observados referem-se, sobretudo, a tentar justificar a escolha do plano de governo, como diretrizes de longo prazo para o governo. Neste sentido, o processo é marcado pelo formalismo e por uma construção *a posteriori*, que pretende dar legitimidade ao processo.

Ainda que o plano de governo apresente algumas prioridades definidas, na avaliação do próprio governo as grandes contribuições deste período foram: a retomada do crédito internacional e a definição de alguns projetos que serão fundamentais nos governos seguintes.

#### 4.2 PMDI 1995-2000

Em 1994, foi eleito governador Eduardo Azeredo, apoiado pela coligação formada por: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e Partido Liberal (PL). Tal eleição representou a continuidade do grupo político comandado pelo seu antecessor, Hélio Garcia. Essa continuidade pode ser confirmada pela entrevista concedida pelo vice-governador e secretário de Planejamento do Estado, Walfrido dos Mares Guia (PTB) à agência Folha de S. Paulo à época do lançamento do Plano:

[...] a elaboração do PMDI só está sendo possível devido à atuação do ex-governador Hélio Garcia (PTB), que conseguiu “ajeitar a casa” durante sua gestão. O ex-governador pegou o Estado desmontado, ajeitou, e vamos colher os frutos agora na execução do plano (PEIXOTO, 1995)

Ou ainda pelo próprio texto do Plano, que apresenta o legado do governo anterior de forma bastante positiva:

Nestes primeiros anos da década de noventa, o crescimento da economia mineira manteve-se, também, em nível superior à média nacional, observando-se grande esforço da administração passada para ampliar a poupança pública e a capacidade de investimento do governo estadual. Tais esforços concretizaram-se no reingresso do Estado no mercado financeiro internacional – de capitais e junto às urgências bilaterais de crédito – permitindo a captação de recursos expressivos para a implantação de vários programas de interesse estratégico (Minas Gerais, 1995, p.12).

Do ponto de vista econômico, a partir de 1995 o cenário brasileiro caracterizava-se por: inflação baixa; contas públicas em elevado desequilíbrio; taxa de câmbio apreciada; rápida deterioração do resultado em conta corrente; elevado gastos públicos, sobretudo pelo aumento do número dos aposentados, notadamente do setor público; grande aumento real do salário mínimo em 1995, aumentando sobremaneira os gastos previdenciários; aumento das “outras despesas de custeio e de capital”; e piora da situação fiscal dos estados (PINHEIRO; GIAMBIAGI; GOSTKORZEWICZ, 1998)

Em 27 de junho de 1995, após aproximadamente seis meses de governo, houve uma reunião de instalação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Neste momento, a SEPLAN, em nome do governo do estado de Minas Gerais, apresentou suas contribuições e propostas para a elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado. A partir das propostas apresentadas pelo governo, o Conselho de Desenvolvimento Econômico encaminhou à ALMG, em 5 de outubro de 1995, o projeto de lei 506/1995. O Plano tramitou em dois turnos pelo plenário, vindo a ser publicado em 29 de dezembro de 1995, tornando-se a lei 12.051/95.



O projeto de lei encaminhado à ALMG, obedecendo à técnica legislativa, apresentava sete artigos que expunham, do ponto de vista mais amplo, os objetivos do Plano e sua relação com a legislação estadual, seguido de um anexo que, de fato, representava a formalização da estratégia declarada do governo para o estado.

Em relação ao processo de tramitação na Assembleia, um deputado de oposição ao governo fez uma crítica dura à falta de debate sobre o PMDI, inclusive em relação à reunião em que os secretários de planejamento e coordenação geral e de fazenda compareceram à Assembleia para falar sobre o planejamento do governo:

[...] um projeto que chegou a esta Casa junto com o Plano Plurianual, o orçamento, e que foi relegado, pois pouco se discutiu a respeito desse Plano, que vai definir o desenvolvimento do Estado, (...), mas quanto ao PMDI, não tivemos condições de discuti-lo com o Secretário.

O secretário Walfrido dos Mares Guia esteve na Casa, mas discutiu apenas o orçamento, não debateu a questão do PMDI. Não conseguimos sensibilizar a Liderança do Governo para que pudéssemos ter um debate concreto e efetivo com as Lideranças, com os Secretários de Governo, a respeito desse projeto que entendemos ser muito importante (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 1995b).

O entrevistado B afirmou que os parlamentares estavam “muito pouco ou quase nada interessados em PMDI, porque ele não envolvia muito recurso, disponibilidade financeira”. O entrevistado C, no mesmo sentido, declarou que a participação era pequena

[...] porque o interesse maior do deputado é pelo assunto tópico, e não pela política. Então, o orçamento trata do tópico, trata do asfaltamento de um trecho na cidade, trata de, como já ouvi muitas vezes, construção de mata-burro. No PMDI e no PPAG, o escopo não é isso. Então, eu acho que os deputados se movem mais por essa atuação, aquilo que eles têm a capacidade de identificar com beneficiário de sua atuação, as políticas mais amplas. Eles não percebem que estão sendo identificados pelo seu eleitor (ENTREVISTADO C).

Essa observação contradiz as percepções de Kingdon (1995), que reconhece, em nível federal, que senadores e deputados seriam tão importantes quanto o Poder Executivo no processo de formulação das políticas públicas ou de Birkland (2001), que postula que o Legislativo é o mais importante dos poderes em termos de políticas públicas no que tange à formação de agenda e à especificação das alternativas. Entre os processos de elaboração dos Planos estudados, a participação do Legislativo se deu sobretudo do ponto de vista formal, poucas vezes representando de fato uma inclusão de algum tema na agenda governamental.

Guimarães e Almeida (2006), ao analisarem a relação entre os instrumentos de planejamento no Brasil, especialmente o PPAG e a Lei Orçamentária Anual, afirmam:

No Brasil, o processo de planejamento e orçamento não raramente é rotulado de irrealista ou fictício. Há razões para isto. Propõem-se um plano plurianual que não é respeitado pelos orçamentos anuais. Os processos de construção e implementação permitem tal distorção. **A reação sábia da sociedade e de seus representantes no Legislativo é de negligenciar os planos e voltar atenções para os orçamentos anuais.** Perdemos, com isto, o principal instrumento orientador de políticas (GUIMARAES E ALMEIDA, 2006, p. 9).

Se o argumento de Guimarães e Almeida (2006) é considerado válido em relação ao PPAG, mais ainda em relação ao PMDI. Todavia, como não faz parte dos objetivos deste trabalho avaliar profundamente a atuação da Assembleia Legislativa em relação ao PMDI. Não foi possível verificar a pertinência das causas apresentadas pelos entrevistados e autores mencionados e tampouco entrevistar deputados para colher a percepção deles sobre o fenômeno. Mas pelo menos duas hipóteses são viáveis para serem mais bem pesquisadas em estudos futuros. A primeira, já citada pelo próprio deputado, seria a falta de interesse do governo em discutir o seu plano estratégico de longo prazo. A segunda seria que os próprios deputados estejam mais interessados em discutir as obras A, B ou C ou o aumento do orçamento para as regiões D, E ou F do que discutir as diretrizes para o estado no horizonte de médio e de longo prazo.

Em relação ao Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado de 1995, foram apresentadas cinco emendas. Uma análise das emendas mostra a superficialidade das propostas, reforçando os elementos revelados pelo deputado já mencionado, de modo que pode-se inferir que, seja pela falta de um debate mais aprofundado, seja pela qualidade deste debate, a participação da Assembleia Legislativa no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado de 1995 foi extremamente frágil. Todavia, especular sobre as causas deste fenômeno não faz parte dos objetivos deste trabalho.

Além da atuação da Assembleia, o principal instrumento de participação democrática foi o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), que após o trabalho técnico desenvolvido pela Secretaria de Planejamento por meio da Superintendência Central de Planejamento Econômico e Social e da Assessoria Econômica, além da contratação de uma consultoria chefiada pelo professor Clélio Campolina Diniz, seria responsável por encaminhar a proposta do Plano para a Assembleia Legislativa.

Durante a apresentação do relatório inicial ao Plenário, a receptividade dos conselheiros ao quadro dos programas estruturantes e prioritários elaborado pela SEPLAN foi grande. Em seus pronunciamentos, os membros representantes da sociedade afirmaram seu apoio aos contornos dados ao plano. Nenhum conselheiro levantou qualquer objeção as diretrizes determinadas para a elaboração do I PMDI, de forma que as propostas apresentadas pela SEPLAN foram aprovadas sem exceção.

(...)

Durante a apresentação da proposta do plano ao Conselho, as Câmaras Técnicas apresentaram seus relatórios, que foram aprovados integralmente. Foi aberta a palavra aos conselheiros para que opinassem e apresentassem destaques. No entanto, nos pronunciamentos dos representantes da sociedade esses se limitaram a elogiar o plano. E, após o debate, o PMDI foi colocado em votação sendo aprovado por todos os presentes (YAMAGUTI, 2000, p. 26).

Todavia o próprio Yamaguti (2000) ressalva que apenas um representante das centrais sindicais, dos dez assentos destinados a categoria compareceram ao plenário para a discussão do Plano. Deve-se observar também que, além desta monografia, que contém a descrição do ocorrido nas reuniões do Conselho em relação ao PMDI 1995-1999 e 2000-2003, não foi encontrado nenhum documento da Secretaria de Planejamento ou na Assembleia Legislativa que registrasse atas das reuniões ou documentos referentes a elas.

Novamente, pode-se notar o formalismo como uma característica do processo de planejamento estratégico governamental, visto que, embora a legislação faça uma série de exigências em relação ao funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, ao se encaminhar a proposta de PMDI à Assembleia Legislativa de Minas Gerais, em nenhum dos planos estudados houve a comprovação do cumprimento dos requisitos legais. O descumprimento das previsões legais, entretanto, não gerou nenhuma forma de penalidade, de modo que também sobre este aspecto a legislação sobre o funcionamento do CDES se mostra apenas mais uma formalidade neste processo.

Além da pequena participação da sociedade, mesmo entre os servidores do estado a participação foi bastante restrita,

[...] tudo aconteceu num espaço de um mês mais ou menos, numa mesa-redonda com o Secretário de planejamento (e também vice governador). Depois, partiu-se para o que ia ter em cada coisa. Aí, sim, nós chamávamos as pessoas do próprio governo e de fora do governo que estavam envolvidas no assunto. Educação de qualidade era da lavra do próprio secretário de planejamento (que havia sido secretário de educação no governo anterior). Ele fez o projeto, e nós, eu e outra assessora dele, tentávamos dar uma linguagem comum ao assunto. Eixos de transportes, quem escreveu foi R....(ENTREVISTADO D).

Ao analisar o processo de elaboração do Plano, pode-se observar o desejo de que ele seja um plano de Estado, conforme descrito na mensagem do governador que encaminha o projeto à Assembleia, ou como as diretrizes encaminhadas pela Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral. Todos fazem referência ao PMDI como um plano de estado elaborado com a participação de vários segmentos da sociedade e que não se restringe aos limites da administração pública estadual, tanto do ponto de vista das decisões sobre a alocação de recursos quanto pelo fato de que a implementação não se restringe ao período de uma única administração. O mesmo se verifica no conteúdo do próprio PMDI, que, ao se referir aos programas estruturantes, evidencia que os seus “resultados são de médio e de longo prazos, ultrapassando o período da administração que o concebeu” (MINAS GERAIS, 1995, p.12).

O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 1995 possui quatro capítulos. No primeiro, apresentam-se as potencialidades econômicas e desafios sociais a partir de indicadores do desenvolvimento de Minas. No segundo, definem-se as diretrizes gerais que inspiraram a elaboração do Plano. No terceiro e no quarto descrevem-se os programas estruturantes e as políticas públicas, respectivamente, nestes capítulos declarando-se as prioridades estratégicas do Plano.

Na fundamentação da aprovação em primeiro turno do projeto, ocorrida em 11/11/95, o relator fez uma interpretação sobre a concepção de Estado e de planejamento contida no Plano:

Segundo a nova concepção, o poder público, atualmente, deve abandonar suas antigas funções de **planejador autoritário e executor solitário**, para **concentrar seus esforços na coordenação e na supervisão compartilhada das ações, empreendidas sempre em parceria com setores significativos da sociedade**. Um dos aspectos mais importantes do PMDI reside na aceitação da mencionada premissa. Seja pela sua matriz teórica, seja pela própria **escassez de recursos públicos disponíveis**, o certo é que o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado não pode prescindir, segundo sua concepção, da participação efetiva de setores não governamentais, para a consecução dos objetivos que se propõe (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 1995a).

Esta concepção de Estado, como coordenador e supervisor de atividades desenvolvidas em parceria com setores da sociedade está em consonância com outros elementos do próprio Plano e estabelece um interdiscurso com o discurso “neoliberal” do papel do Estado, assim como o discurso das reformas gerenciais, especialmente a reforma gerencial iniciada no

Governo Federal brasileiro, também em 1995, e defendida, sobretudo, na voz de Bresser Pereira (1998), então ministro de Administração e Reforma do Estado (1995-1998). Desse modo, existem elementos no texto que defendem o papel regulador e fiscalizador do Estado, assim como compensatório no sentido de equilibrar os efeitos dinamizadores do crescimento econômico. De outro lado, é destacado o papel do Estado de estimular a assunção de algumas atividades pelo setor privado, uma vez que a participação do capital privado nos investimentos necessários se justifica pela escassez de recursos públicos disponíveis.

[...] O setor público deve procurar concentrar-se em áreas e atividades que lhe são inerentes, deve também capacitar-se crescentemente a exercer com eficácia o seu **papel regulador, fiscalizador e estimulador da atividade econômica** em geral e, em particular das atividades que podem ou devem ser assumidas pelo setor privado (MINAS GERAIS, 1995, p.1).

[...] Essa é a natureza desequilibrada do desenvolvimento econômico, tão bem comprovada e confirmada na literatura técnica e acadêmica. Tais características impõem, assim, **ação compensatória do governo, a fim de atenuar e reduzir efeitos perversos de tais desigualdades**, na medida que algumas regiões ou setores, certamente sentirão de forma diferenciada os efeitos dinamizadores do crescimento econômico. (MINAS GERAIS, 1995, p.13)

[...] A fim de viabilizar uma atuação de tal natureza, faz-se necessária a montagem de mecanismos especiais de financiamento, incluindo a **participação da iniciativa privada, considerando as limitações inerentes às finanças públicas e as oportunidades que se abrem, nesse momento para uma articulação efetiva entre Estado e o capital privado**, com vistas aos investimentos necessários em vários campos. (MINAS GERAIS, 1995, p.12)

Neste interdiscurso, pode-se, ainda, observar a percepção de que o desenvolvimento social está, em grande medida, subordinado ao desenvolvimento econômico.

Maximiza as vantagens relativas de importantes regiões do Estado, considerando suas potencialidades e, ao mesmo tempo, promover o aumento da renda, a melhoria dos indicadores sociais e a redução dos desequilíbrios regionais [...] **Afinal, a capacidade de o governo promover a melhoria das condições de vida da população e de articular ações estruturantes nas regiões mais carentes, que requerem investimentos de vários tipos, depende, em grande medida, do próprio crescimento econômico e da geração de recursos no conjunto da economia estadual** (MINAS GERAIS, 1995, p.7)

Se de um lado, o discurso contido no Plano apresenta uma visão de Estado regulador, de outro, pode-se perceber que o PMDI 1995-2000 não se apresenta apenas como um planejamento da economia mineira, o que certamente o diferencia dos planos governamentais “tradicionais”. O objetivo principal do Plano, com base em seu discurso, é promover a coordenação da atividade estatal. Todavia, não se pode negar o predomínio de uma abordagem econômica na elaboração do Plano, seja pela abundância de indicadores

econômicos, seja pela própria perspectiva sob a qual os diversos problemas são abordados. A opção por um Plano que tenha como principal objetivo promover a coordenação estatal se justifica por meio do seguinte percurso semântico, o qual pode ser sinteticamente descrito da seguinte forma: Mudanças na economia, crise fiscal, deterioração de vários segmentos da máquina pública, necessidade de modernização da estrutura produtiva e urgência em deslançar programas sociais geraram um cenário que requer “uma maior sinergia, entre os órgãos da administração pública estadual, que se traduza na adoção de ações e medidas integradas de coordenação em função dos propósitos e do sucesso deste Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado” (MINAS GERAIS, 1995, p.6).

Se, de um lado o PMDI 1995 se caracteriza não apenas como um instrumento de planejamento econômico, mas também como um instrumento de coordenação de políticas públicas, de outro, em relação ao processo de formulação, há uma oposição aos modelos compreensivos de planejamento governamental, marcados pela elaboração de grandes diagnósticos supostamente exaustivos, que se propunham a incluir todas as funções públicas de maneira articulada e integrada. Este modelo pressupõe que as decisões governamentais signifiquem respostas calculadas a problemas estratégicos. Segundo o entrevistado D, era necessário

[...] fazer a transição de um modelo do planejamento compreensivo, aquela coisa que você falava de tudo e não falava de nada, para então conseguir oferecer algo eficiente, importante e exequível, demonstrar que você podia sim sair do assembleísmo, mas chegar a um nível de discussão relevante, com *stakeholders* mesmo. Outra coisa que eu acho interessante também, que foi mobilizar algumas equipes de governo que estavam desfaceladas como o sistema de planejamento para começar a se reerguer (ENTREVISTADO D)

Ao contrário do assembleísmo citado, o Plano em questão defende que o processo de planejamento deve ser descentralizado e priorizar as questões consideradas como estratégicas:

O planejamento da ação governamental perdeu suas características centralizadoras e deterministas que vigoraram, sobretudo, na década de setenta, para caminhar em direção a um modelo de envolvimento e efetivo comprometimento dos vários órgãos de governo e de representantes da sociedade organizada. Hoje, tornou-se evidente que o planejamento e a execução dos planos não devem concentrar-se em um único órgão do setor público que centralizasse praticamente todo o processo entre vários órgãos, por outro lado, não pode levar ao esfacelamento do processo decisório, o que certamente levaria à ineficácia, à ineficiência e a perda de oportunidade de imprimir dinamismo e efetividade às ações (MINAS GERAIS, 1995, p.5).

Planejamento deve envolver, portanto a coordenação – mas não necessariamente de toda a máquina pública. A coordenação, tanto na elaboração dos planos como em sua execução, deve recair sobre as questões acordadas como estratégicas para o

desenvolvimento socioeconômico do Estado, sobre programas setoriais prioritários e sobre áreas onde haja interseção de políticas e ações de diferentes órgãos e entidades. Deve incluir, também, avaliação de resultados dos diversos programas e sistemas operacionais, como forma de se manter como norma fundamental a busca da eficácia e da eficiência do gasto público (MINAS GERAIS, 1995, p. 11).

Deve-se destacar que a planejamento descentralizado no PMDI 1995-2000 em muito difere da participação e da regionalização defendidas pelo PMDI 2000-2003, ou a gestão em rede do PMDI 2011-2030, que serão posteriormente discutidas. A descentralização do primeiro PMDI refere-se, sobretudo, a uma coordenação interna de governo, contando com a participação de vários de seus órgãos, sendo que a participação social se restringiu ao Conselho de Desenvolvimento Econômico Social (CDES) e ao processo legislativo.

Ainda que o Plano de 1995 não faça uma menção explícita a uma visão de longo prazo de maneira inequívoca, pode-se depreender do texto que esta seria: “a construção de uma sociedade mais rica e justa em termos da distribuição dos resultados do crescimento econômico” (MINAS GERAIS, 1995, p.11). Esta visão reforça a primazia da perspectiva econômica em relação às demais perspectivas sobre o planejamento estratégico governamental, uma vez que o crescimento econômico é apresentado como antecedente e principal objetivo do Plano que possibilitará a construção de uma sociedade primeiramente mais rica e posteriormente mais justa. Esta visão não se contrapõe ao papel coordenador do planejamento governamental, mas destaca o predomínio da perspectiva econômica sobre as demais.

Este Plano não possui um diagnóstico estruturado do ambiente no qual o estado estava inserido. Durante o primeiro capítulo apresentam-se as vantagens relativas de Minas Gerais em relação a outros estados ou países. A primeira vista, assemelha-se muito a alguns planos estratégicos de certas empresas privadas, que ficam na antessala da diretoria, cuja principal finalidade é “vender” a organização para seus clientes, fornecedores ou visitantes. Neste sentido, os diversos indicadores contidos no texto não são apresentados de modo a produzir um diagnóstico da situação que serviria de base para a construção do plano. Ele contém afirmações como:

Minas ocupa áreas de 588 mil quilômetros quadrados, extensão maior que a de países como a Espanha, a França e a Suécia. Sua população, estimada em mais de 16 milhões de habitantes, é a segunda do País e maior que a do Chile e da Holanda, por exemplo. O grau de urbanização superior a 75% revela o estágio já alcançado pelo Estado com relação às grandes mudanças demográficas e econômicas observadas nas últimas décadas. Com um Produto Interno Bruto, em 1994, estimado em 52

bilhões de dólares, a expressividade econômica de Minas Gerais é comparável à de países como o Chile e a Nova Zelândia [...] (MINAS GERAIS, 1995, p.3).

Aparentemente, o texto é voltado para o público externo, todavia não parece que seja o cidadão este público, mas, sobretudo, possíveis investidores interessados em conhecer Minas Gerais.

Confiantes na estabilização da economia, nas mudanças políticas em curso no País, nos dados apontados anteriormente e nos resultados que poderão surgir das ações previstas neste Plano, **pode-se afirmar com segurança que as perspectivas para a economia mineira são bastante favoráveis** (MINAS GERAIS, 1995, p.5)

Vale ressaltar que em suporte aos objetivos e metas do Plano, o governo conta com importantes instituições e instrumentos de política de fomento ao desenvolvimento da economia que contemplam **o apoio ao setor produtivo e aos programas governamentais**.

Ao lado das ações que identificam e promovem oportunidades de investimentos em Minas Gerais, **os empreendimentos privados serão estimulados com linhas de financiamento e outras modalidades de incentivo disponíveis nos sistemas federal e estadual**. Tais linhas de financiamento viabilizarão a expansão e modernização das empresas instaladas, **o crescimento dos níveis de produção e de produtividade, a melhoria da qualidade de vida, a maior atratividade do estado para novos investimentos e consequentemente a sustentação das taxas de crescimento previstas** (MINAS GERAIS, 1995, p.6).

O entrevistado D concorda que o Plano tem um pouco a ideia de vender uma imagem do estado, mas acrescenta que havia também um papel de recuperar a autoestima reforçando dois aspectos simbólicos do Plano.

Tinha o papel de vender uma imagem do estado, tinha. Isso procede, até pela ausência do tempo de fazer um diagnóstico. Nós estávamos nos baseando muito, mas aí desculpa, era eu, estava baseando muito no trabalho que já tinha sido feito alguns anos antes pelo BDMG: o diagnóstico da economia mineira de 89. Então, naquela época a coisa mais nova que tinha a respeito da realidade mineira era um pouco isso e uns textos que nós tínhamos feito pelo CEDEPLAR [Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais] para os encontros em Diamantina. Foi naquele momento um pouco a ideia de recuperar a autoestima mesmo, que já vinha do governo do Helio Garcia. E desculpe a franqueza para sair do baixo astral do Newton Cardoso [risos]. Então, quer dizer: Acorda, gente! Esse estado é importante. Nós somos do tamanho da Península Ibérica, isso daqui tem significância, tem chance. Era um pouco, sim, de dar aos mineiros, às pessoas, um pouco de crédito, porque assim o período de Newton Cardoso foi frustrante por uma série de razões, coitado. Muitas das quais não eram nem culpa dele, [...] (ENTREVISTADO D).

O capítulo posterior mantém essa perspectiva de vender uma imagem do estado, o que pode ser confirmado pela escolha lexical do seu título “Potencialidades Econômicas e Desafios Sociais”. Todo o “diagnóstico” econômico apresentado neste capítulo é extremamente positivo em relação às potencialidades mineiras. Entre os indicadores apresentados não há



nenhum indicador econômico que se relacione a estes problemas. Pelo contrário, os indicadores, em geral, são bastante positivos. Desse modo, na construção da argumentação do capítulo evidencia-se que, se de um lado, as potencialidades são econômicas, de outro os desafios são sociais. Ainda, pode-se observar que os desafios são apresentados de forma “amena”, no sentido de não diminuir as potencialidades econômicas.

A seguir, o Plano contém uma sequência de gráficos e mapas, que também não se constituem num diagnóstico estruturado. Nesta sequência, há o predomínio absoluto de informações econômicas, muito condizentes com a ideia de vender uma imagem positiva do estado.

Como não há um diagnóstico claro, não está explícito no Plano o processo de escolha estratégica. Pelo contrário, a única referência a este processo “esconde” mais do que revela: “Quanto aos programas estruturantes, o conhecimento acumulado sobre a realidade econômica e social do Estado permitiu a seleção de seis, sem grandes dificuldades” (MINAS GERAIS, 1995, p. 13). O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 1995 apenas contém a declaração de seus objetivos prioritários, sem, contudo, descrever as bases que subsidiaram a escolha destes objetivos, ou prioridades. Mesmo que condizente com a crítica aos modelos compreensivos de planejamento e seus diagnósticos extremamente detalhados, a inexistência de um diagnóstico claro dificulta a compreensão das escolhas estratégicas estabelecidas no Plano. É evidente que nenhum dos Planos estudados apresenta claramente o processo de formulação das políticas nem as disputas que ocorrem na formação da agenda, mas esclarecer as razões que justificam as escolhas é uma questão de transparência democrática e deveria ser observada nos planos governamentais.

Ao ser questionado sobre isso o entrevistado D responde:

[...] é isso mesmo. Foi até coragem falar isso pelo seguinte você vinha de uma época que o planejamento estava afastado da agenda, porque você viveu vinte anos de inflação. Então tinha aqueles que defendiam que o planejamento não serve para nada e tinha aqueles que queriam voltar lá nos anos setenta, que precedia o planejamento, um diagnóstico que não dava mais tempo de fazer. Nós estávamos mais ou menos em abril e tinha que apresentar o PMDI na Assembleia em setembro. E, ainda, tinha que apresentar no Conselho. Não ia dar. Não ia dar mesmo. Então, foi quando, inclusive, começou o uso da expressão os *stakeholders*, que você fazia as reuniões com os entendidos, que a palavra é exatamente esta. Era reunião com os entendidos, e não tem que fazer diagnóstico de uma realidade expressiva.

[...] era quase que uma tentativa de reconstrução do sistema de planejamento no momento. Você tinha três grupos, os chamados “neoliberais”, em que o planejamento não vale nada, e aqueles saudosistas que achavam que planejamento era aquela coisa da década de setenta ou planejamento participativo, que você ia

consultar as bases. Então, era uma geleia real. Nós acreditávamos em Estado, mas também porque nós tínhamos vivido, eu vivi anos setenta e eu vivi os anos oitenta. Então, nós tínhamos o discernimento, que não era para jogar o processo todo fora, mas também não dava para fazer os grandes planos daquela época, até porque não tinha tempo. O negócio era dia 30 de setembro, 30 de setembro tinha que entregar na Assembleia. (ENTREVISTADO D)

O entrevistado dá voz a uma disputa presente até hoje no campo da estratégia governamental entre aqueles que defendem um processo predominantemente técnico e racional, como Ansoff (1977) e Porter (1999), e com aqueles que defendem a ineficácia dos planos, como Wildavsky (1982), ou a necessidade de participação da sociedade no processo de construção dos Planos. A análise da fala do entrevistado permite perceber que o processo de escolha entre estes diversos posicionamentos acontece em um ambiente de restrições em que se destaca a restrição temporal. Dessa forma, considerando essa restrição, os autores envolvidos mais diretamente na elaboração do PMDI fazem suas escolhas sobre qual abordagem será adotada, sobretudo, pelas suas experiências de vida ou a partir de suas percepções em relação ao processo de planejamento.

Inicialmente foram definidos cinco programas estruturantes: Reforma e Modernização Institucional, Eixos Estratégicos de Transporte, Ciência e tecnologia – Missões Tecnológicas, Educação Básica e de Qualidade para Todos e Aproveitamento de Recursos Hídricos para Irrigação. Posteriormente, segundo Yamaguti (2000), por recomendação do governador a época, foi incluído o Programa Estruturante da Saúde Pública.

Na definição deste PMDI, os programas estruturantes são

[...] um conjunto de atividades ou ações capazes de exercer efeitos propulsivos e dinamizadores da economia, das relações sociais e de modernização da base produtiva e das relações político-sociais do Estado, com perspectivas de profundas alterações no quadro vigente. Nesse sentido, um projeto estruturante deve ser capaz de exercer efeitos propulsivos e dinâmicos sobre a economia e as relações sociais, buscando induzir novos investimentos, gerar economias externas e de complementaridade e mudar os valores econômicos, sociais e políticos (Minas Gerais, 1995, p.12)

Ainda que o PPA federal de 1996-1999 também apresentasse o conceito de projetos estruturantes, segundo o entrevistado D o conceito de programas estruturantes foi trabalhado pelo consultor, a época

[...] é aquilo que de fato vai dar base ao governo não tem necessariamente um grau de importância ou de urgência, mas é aquilo que vai mudar a cara do estado. [...] A coisa mais importante do mundo (vou usar o que seria hoje) a coisa mais importante para o estado hoje é a segurança pública, só que segurança pública é uma coisa óbvia do estado, porque você tem que fazer, independente ser importante grave ou não, e isso não vai mudar o estado. Você tem que fazer em decorrência de uma obrigação constitucional e de papel do estado, mas não é essa a questão (ENTREVISTADO D)

#### Define o plano:

Tais programas se caracterizam por sua amplitude macroeconômica, social e política; pelo fato de produzirem resultados em médio e longo prazos; pelo envolvimento de várias áreas do Governo, transcendendo a escala regional ou setorial; por terem fontes e mecanismos de funcionamento explicitados no Plano Plurianual de Ação Governamental e nos orçamentos anuais; pela montagem de mecanismos especiais de financiamento, incluindo a participação da iniciativa privada. (Minas Gerais, 1995, p.12)

[...] Por outro lado, como a implantação dos programas estruturantes restringe-se à atuação específica do Governo Estadual, algumas áreas de enorme relevância social não estão incluídas nessa metodologia como programas estruturantes, o que não lhes retira seu grau de importância. Tal opção considerou que algumas áreas exigem nova forma de atuação e adequação institucional e orçamentária, especialmente pela necessidade de descentralização das respectivas políticas e decisões administrativas para a instância municipal ou microrregional e pela vinculação estreita com a legislação federal entre outros casos (Minas Gerais, 1995, p.12).

Além dos programas estruturantes, o PMDI de 1995 definia outra categoria: “políticas públicas”, as quais deveriam ser consideradas como diretrizes básicas para as diversas políticas públicas e discutidas e definidas nas câmaras setoriais que compõem o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e, posteriormente, desdobradas e detalhadas no PPAG e em documentos específicos. O texto do PMDI destaca o “elevado nível de prioridade que lhes confere a população mineira” e por configurar “áreas típicas de atuação governamental”, como, Habitação, Saneamento, Segurança pública e Justiça.

A estrutura do PMDI identifica, portanto, uma ordem de prioridade estratégica entre as escolhas estratégicas, nesta ordem: projetos estruturantes, políticas públicas prioritárias e demais políticas públicas setoriais, que basicamente refletem as atividades permanentes de governo e sua estrutura organizacional: Política de Desenvolvimento Regional e Urbano, Política de Desenvolvimento de Infraestrutura, Política de Desenvolvimento Industrial e Comercial, Política de Desenvolvimento da Agropecuária, Política de Desenvolvimento do Turismo, Política de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Política de Desenvolvimento Cultural e Política de Assistência Social e Apoio ao Trabalhador.

Este PMDI contém programas e projetos estratégicos explícitos, o que só foi observado neste Plano. Nos demais, optou-se pela apresentação no PMDI apenas dos objetivos prioritários e das estratégias, cabendo ao Plano Plurianual de Gestão Governamental o desdobramento destes objetivos em programas e projetos. Tal abordagem parece mais adequada ao ideário do Plano de longo prazo, que define os rumos do estado, na medida em que o PMDI desce aos detalhes do projeto e do “como” as mudanças durante a implantação ou, até mesmo, as mudanças de rumo no médio prazo são dificultadas pelas amarrações legais contidas no Plano.

Outro ponto que pode ser observado é que o PMDI de 1995 também não respeita o conceito de programa como um conjunto de projetos interligados que apresentem sinergia entre si. Muitos dos projetos apresentados guardam pouca relação com os demais projetos contidos no programa. Essa dinâmica evidencia o que foi observado nos demais PMDIs estudados, em que há dois movimentos para a construção do PMDI e seus programas: de um lado, a construção do diagnóstico e seus objetivos; de outro, mas simultaneamente, a construção de programas. Esta dinâmica simultânea não se encaixa nas metodologias de planejamento, que, em geral, seguem uma sequência lógica entre a visão de longo prazo até os programas. Essa dinâmica será posteriormente analisada com maior profundidade.

O primeiro programa estruturante descrito no texto do PMDI 1995 foi Reforma e Modernização do Estado. É evidente a interdiscursividade entre este capítulo e os textos da Nova Gestão Pública e, sobretudo, do processo de reforma do Estado, pelo qual o Governo Federal também estava passando.

Como motivadores deste programa são apresentados à necessidade de focar as ações estatais, tornando a ação governamental mais ágil e flexível; o desenvolvimento de instrumentos de gestão capazes de gerar ganhos de eficiência; e o processo de desoneração do tesouro, a partir de estímulos a participação do capital privado.

Grande, pesado, desarticulado e atuando, não raro, sem prioridades ou considerando tudo pertinente e importante, O Estado brasileiro precisa submeter-se a processo compreensivo de reforma de suas funções, estruturas e formas de atuação. **É imprescindível separar as atividades que são públicas daquela que poderiam ser melhor desempenhadas pelo setor privado, privilegiar aquelas e repassar estas** (Minas Gerais, 1995, p.17).

Promover a reforma administrativa, com vistas a adequar a máquina estatal, tornando-a mais ágil e flexível, reduzindo níveis hierárquicos e duplicidade de funções (reengenharia do Estado) e buscando a otimização dos serviços a serem prestados à população (Minas Gerais, 1995, p.18).

Produtividade, viabilidade, custos de oportunidade social, seletividade, prioridades e resolubilidade são conceitos básicos de uma nova cultura do serviço público, fundamentada em conjunto de parâmetros e indicadores cuja construção é imprescindível para uma maior transparência e controle da ação governamental (Minas Gerais, 1995, p.20)

Implementar contratos de gestão, configurando efetivo mecanismo de ajuste entre Executivo e entidades públicas em torno de metas e indicadores, e de alterações adequadas ao exercício do sistema de controle interno do governo sobre as entidades (Minas Gerais, 1995, p.20)

Desenvolver instrumentos e mecanismos que possibilitem o acompanhamento e avaliação dos efeitos e impactos das ações de governo nos problemas que buscam solucionar, sendo essa forma mais eficiente de medir resultados (Minas Gerais, 1995, p. 20)

[...] busca-se, de uma maneira geral, uma operação superavitária do Tesouro Estadual de forma a que se possa constituir uma poupança pública que permita o Estado aumentar sua capacidade de investimento (Minas Gerais, 1995, p. 21)

A desoneração do Estado engloba privatizações, concessões, parcerias, alienações e terceirizações (Minas Gerais, 1995, p. 22).

Contudo, é preciso constatar as mudanças em curso nas formas de dotação da infraestrutura de transportes, até então predominante pela via estatal – baseada em recursos fiscais e em empréstimos externos. Nesse sentido, deve-se adotar uma perspectiva mais moderna, com a participação da iniciativa privada, em especial nos eixos mais carregados, fundamentada em mecanismos inovadores de financiamento e na nova dinâmica de transferência de recursos em função da globalização dos mercados financeiros. Nesse cenário, destacam-se as profundas alterações institucionais e as perspectivas concretas que se abrem para o setor de infraestrutura com o advento da Lei Federal nº 8.987, que trata da concessão de obras e serviços públicos (Minas Gerais, 1995, p. 27).

Se o programa estruturante de Reforma e Modernização do Estado está, em larga medida, direcionado ao ideário da Nova Gestão Pública e dos movimentos de Reforma do Estado, a inclusão do programa estruturante Eixo Estratégico de Transporte encontra suas raízes no discurso econômico em, que os investimentos em infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações são indutores do desenvolvimento econômico.

As infraestruturas de transporte, energia e telecomunicações exerceram historicamente papel decisivo de suporte ao desenvolvimento econômico em geral, em especial na indução ao desenvolvimento regional, à integração territorial e a consolidação de um mercado unificado.

[...] No novo ciclo de expansão econômica que agora se configura, o suporte da logística de transporte, que se materializará no transporte multimodal em grandes eixos troncais, estará vinculado, por um lado, à necessidade de garantir a competitividade da produção estadual e, por outro, ao desenvolvimento, a integração

e complementaridades econômicas regionais, bem como à ocupação e dinamização de regiões de expansão da fronteira agrícola (Minas Gerais, 1995, p. 27).

A priorização de intervenções proposta pelo PMDI faz referência ao Plano Multimodal de Transportes de Minas Gerais (PMT) que foi um instrumento de planejamento voltado para subsidiar o processo de gestão setorial, mediante a efetiva estruturação de um sistema integrado multimodal de transportes no estado, aproveitando-se, ao máximo, as características, especificidades e vantagens comparativas de cada modalidade disponível. O PMT foi desenvolvido pela Secretaria do Estado de Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN), em parceria com a Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas (SETOP) e o DER/MG, com suporte técnico de uma consultoria externa. Além deste estudo, pôde-se verificar por meio das entrevistas que o técnico responsável pela elaboração desta parte do PMDI havia finalizado sua dissertação de mestrado com este tema neste período, o que também forneceu subsídios técnicos para o processo de construção do Programa “Eixos Estratégicos em Transporte”.

O programa foi dividido em três projetos: Duplicação da Rodovia Fernão Dias (BR381); Rodovia BR 381/262; e corredor Centro–Leste, que envolvia a recuperação e dinamização do sistema ferroviário que se estende do litoral do Espírito Santo ao Planalto Central, além da construção do ramal Pirapora-Unaí. Estes projetos, embora considerados estruturantes, não respeitavam um dos critérios para a definição de um projeto como estruturante. A implantação de um programa estruturante deveria estar restrita à atuação do governo estadual, o que não se observa em nenhum dos dois projetos, que dependem de recursos oriundos de outras fontes. Esta análise evidencia a dificuldade de se estabelecer critérios de priorização estratégica e, principalmente, de manter-se fiel aos critérios estabelecidos, pois pode-se observar claramente uma contradição entre os critérios de definição de programas estruturantes e a inserção destes dois projetos, visto que não estão restritos à atuação específica do governo estadual.

Retomando o trecho do PMDI que aborda este tema:

[...] Por outro, como a implantação dos programas **estruturantes restringe-se à atuação específica do Governo Estadual**, algumas áreas de enorme relevância social não estão incluídas nessa metodologia como programas estruturantes, o que não lhes retira seu grau de importância. Tal opção considerou que algumas áreas exigem nova forma de atuação e adequação institucional e orçamentária, especialmente pela necessidade de descentralização das respectivas políticas e decisões administrativas para a instância municipal ou microrregional e pela

vinculação estreita com a legislação federal entre outros casos (Minas Gerais, 1995, p. 12).

Pode-se inferir que o parágrafo anterior tem por objetivo principal justificar a exclusão de programas que, embora sejam considerados de enorme relevância social, não foram incluídos entre os programas estruturantes. Este parágrafo evidencia a necessidade de o PMDI justificar suas escolhas, até mesmo como uma estratégia de convencimento e legitimação, ainda que em alguns casos, como este, a argumentação seja construída principalmente para ludibriar um olhar menos atento, que poderá não reparar que em alguns momentos, como os citados agora, os critérios para a definição de um programa estruturante podem ser “flexibilizados”.

Uma questão importante que se impõe é: Quando e por que estes critérios são flexibilizados? No caso da duplicação da Fernão Dias, a definição deste projeto como estruturante está ligada a um estudo anteriormente realizado (PMT), mas também a uma grande operação de crédito internacional iniciada no governo anterior. A concessão deste empréstimo representaria a retomada do acesso de Minas Gerais ao mercado internacional de crédito, uma das grandes bandeiras do governo anterior. Dessa forma, outros elementos institucionais condicionaram a trajetória do projeto de duplicação da Fernão Dias, o que não quer dizer que não houvesse demanda social pelo projeto ou que este projeto pudesse ser capaz de gerar os efeitos propulsivos esperados de um projeto estruturante. Entretanto, quer dizer que, independente do processo de planejamento estratégico governamental, este projeto estaria entre as prioridades, tendo em vista sua trajetória na formulação.

Assim como os demais programas estruturantes, a argumentação que justifica a inclusão do programa sobre ciência e tecnologia - Missões tecnológicas - também se submete à lógica do desenvolvimento econômico, nos termos do PMDI:

Há, assim, uma vasta literatura teórica que, sob diferentes prismas, ressalta a tecnologia como elemento de grande relevância na dinâmica econômica. Demonstram também, diversos teóricos, o papel das mudanças tecnológicas na determinação das mais importantes mudanças estruturais na trajetória da humanidade, definindo ciclos econômicos e períodos históricos.

A interdependência entre desenvolvimento tecnológico é reconhecida também empiricamente. As sociedades mais desenvolvidas no campo tecnológico, e que souberam gerir com eficiência as mudanças nesse campo, são as que destacam em nível mundial, com relação aos indicadores de desenvolvimento econômico e de qualidade de vida. Os países que assumiram a fronteira tecnológica assumiram também a fronteira econômica, na medida em que se destacaram na capacidade de gestão daquelas mudanças. (Minas Gerais, 1995, p. 35).

Neste trecho, pode-se observar o interdiscurso entre o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e a literatura sobre estratégia, especialmente aquela influenciada pela economia neoclássica, como os escritos de Porter (1999).

Após justificar a inclusão do programa, o PMDI apresentou um percurso semântico que permite compreender, em alguma medida, o desenho do programa. Primeiramente, apresentou-se o diagnóstico que avalia de maneira positiva a ampla rede de ensino superior e o arcabouço institucional relacionado à C&T. Todavia, ressalva a baixa articulação entre as instituições em si e entre o sistema e o setor empresarial.

Minas Gerais possui hoje, a mais ampla rede de ensino superior federal (sete universidades e cinco instituições isoladas) complementada por uma boa estrutura de centros federais e estaduais de pesquisa nas áreas de agricultura, de saúde, de física, energia nuclear e engenharias afins. Conta, também, com duas universidades estaduais e uma grande rede privada de ensino superior.

Há, portanto, apesar de carências e, demandas já identificadas, um terreno propício para o fortalecimento da pesquisa científica e para o desenvolvimento tecnológico no Estado.

Constitui-se preocupação, no entanto, a constatação de que, salvo casos isolados, a estrutura institucional de C&T não funcionou de forma articulada e sinérgica. A fraca articulação desse sistema com o setor empresarial – que aliás não é uma especificidade do Estado, sendo relatada, também em outros países - outro motivo de preocupação (Minas Gerais, 1995, p. 36).

Ao contrário dos programas estruturantes anteriores, que eram apresentados em termos de grandes escolhas definidas pelos planejadores/autores do PMDI, o programa estruturante Missões tecnológicas é, sobretudo, uma metodologia que visa fazer um diagnóstico e, a partir dele, estabelecer ações específicas para aquela região no que tange ao desenvolvimento tecnológico, de forma que o PMDI não apresenta escolhas claras para esta área.

[...] Portanto, o que deve mudar, em substância, quando comparado com as práticas anteriores, é o enfoque tradicional sempre colocado do lado da oferta de ciência e tecnologia. As prioridades de ação definidas, tradicionalmente, com predominância do pessoal vinculado às organizações executoras de atividades científicas e tecnológicas passarão a ser derivadas de diálogos amplos da sociedade estadual sobre necessidades e oportunidades, sendo imperativo que haja uma parceria redobrada entre os formuladores de política econômica e social e os cientistas e tecnólogos.

Na busca dos caminhos para implementar essa decisão política, é importante engajar, explicitamente, daqui para frente, todos os segmentos relevantes da sociedade mineira – os seus *stakeholders*, ou seja, governantes, empresários, políticos, sindicalistas, engenheiros, cientista, representantes de organizações não governamentais. É crucial que o consenso desses *stakeholders* determine a prioridade das demandas a serem atendidas e, portanto, o portfólio de iniciativas ou missões tecnológicas para as quais haverá que concentrar recursos, internos e externos ao Estado, no uso da ciência e tecnologia em apoio ao desenvolvimento sustentado de Minas Gerais (Minas Gerais, 1995, p. 38).



Este processo de planejamento adotado por este programa em muito se assemelha ao processo de planejamento proposto pelo PMDI 2000, que será mais bem apresentado no item seguinte, especialmente a esta proposta de planejamento como um processo para a definição de prioridades a partir das demandas percebidas pelos *stakeholders*.

Já o programa de Educação Básica é justificado de maneira diferente dos demais, de forma que os argumentos apresentados vão além dos argumentos econômicos. A argumentação que justifica a sua inclusão entre os programas estruturantes fundamenta-se nas necessidades e aspirações da sociedade mineira.

Priorizar a educação, no conjunto das políticas governamentais, além de responder às aspirações e necessidades hoje presentes nos mais diferentes fóruns da sociedade mineira, é condição para que haja atração de investimentos e fortalecimento das empresas, proporcionando a modificação do quadro econômico, e, conseqüentemente melhorando a qualidade de vida da população. Portanto, a educação de qualidade constitui-se em ponte estratégica para as mudanças sociais e econômicas do Estado (Minas Gerais, 1995, p. 41).

A análise do interdiscurso deixa evidente a influência exercida neste período dos princípios da qualidade total na educação, pois Minas Gerais foi o estado pioneiro na implantação da gerência para qualidade total na educação no Brasil. As bases deste programa haviam sido propostas no governo Hélio Garcia e assumidas, posteriormente, pelo governo Azeredo, conforme se pode observar neste PMDI. O objetivo do Programa era propiciar condições para que o sistema de ensino alcançasse metas de desempenho superior às obtidas na década de 1980, diminuindo as taxas de repetência e evasão no ensino fundamental, por meio de medidas administrativas, financeiras e pedagógicas, em um discurso de autonomia, para resolver os problemas de gestão do sistema educacional. Afinal, “uma escola de qualidade tem como cunho o sucesso e a satisfação do aluno no processo de aprender” (Minas Gerais, 1995, p. 44).

Como este programa estruturante, em certa medida, representava uma continuidade da política educacional iniciada em 1991, o detalhamento dos projetos e suas metas estão muito bem descritos no PMDI, de forma que este programa é o único com indicadores e metas que permitiriam o monitoramento do Plano da forma como está posta no próprio PMDI.

O programa estruturante Saúde Pública foi incluído a pedido de governador, uma vez que o ele não se encaixaria na definição de programa estruturante e, basicamente, representava projeto importante da Secretaria de Saúde. Esta questão é bastante pertinente ao se observar a escolha dos demais programas estruturantes, os quais certamente têm seu fundamento no desenvolvimento econômico, seja no investimento em infraestrutura (eixos estratégicos de transporte e aproveitamento de recursos hídricos), seja na melhoria dos fatores por meio de investimentos em tecnologia ou em educação ou ainda, na criação de um ambiente de negócios favorável, como no programa de reforma do estado. As razões para incluir o programa Saúde Pública podem estar relacionadas ao “nível de prioridade requisitado pela população mineira que, em pesquisas recentes de opinião pública, apontou a saúde como o mais grave problema do Estado” (Minas Gerais, 1995, p. 53).

Em relação à inclusão do programa estruturante Saúde Pública, o entrevistado D afirma:

[...] o assunto saúde foi posto. Foi posto não pelos deputados. Se não me falha a memória, foi posto pela área de comunicação do governo, porque na época a questão da saúde estava mais ou menos como a segurança pública está hoje. Segundo os comunicadores da época, era difícil convencer a Assembleia de que saúde não era estruturante. Lembro que o consultor ficou possesso como intelectual que não entende que num governo tem as questões de natureza política, que você tem que tratar delas. Então, ele queria convencer aquilo como se fosse uma questão absolutamente técnica. (ENTREVISTADO D)

A relação entre planejamento e política já foi bastante debatida nesta tese do ponto de vista teórico, mas esta “flexibilização” do conceito de estruturante permite uma análise muito interessante sobre processo de elaboração do planejamento governamental. Observa-se que determinado conceito, ainda que exposto de maneira clara e tecnicamente precisa no mesmo plano em diversos momentos, é flexibilizado para atender necessidades não percebidas pela concepção técnica. Não se trata de descrever um processo de antagonismo, em que as influências se dão em momentos distintos, mas, sobretudo, um processo de interação constante, pois diversas partes do PMDI são produzidas simultaneamente, de forma que as contradições não se dão necessariamente em momentos distintos, mas durante todo o processo de elaboração.

O programa estruturante Aproveitamento de Recursos Hídricos para Irrigação nas Bacias dos Rios São Francisco, Jequitinhonha e Pardo não fugiu ao contexto dos outros programas, excetuando o programa Saúde Pública e em parte ao programa Educação Básica. Tem seus

fundamentos para sua inclusão baseados em argumentos econômicos, como: a dinamização da economia local, aumento dos fluxos comerciais e geração de empregos externos. Este programa estruturante, assim como os Eixos Estratégicos em Transporte, também se beneficiou de estudos prévios - neste caso, decorrentes do Plano Diretor de Recursos Hídricos das bacias do Jequitinhonha e Pardo (PLANVALE).

Este programa também fere o princípio de que um programa estruturante deveria ser de responsabilidade exclusiva do estado, pois os recursos envolvidos para sua implementação consideram, além de BIRD (Banco Mundial) e BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), o Tesouro e o Governo Federal, via CODEVASF (Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Paranaíba).

Como diferencial, este programa, em relação aos demais contidos no PMDI, apresenta uma planilha de custos detalhadas e especificada entre as diversas fontes de financiamento, bem como uma projeção de seus benefícios em termos de área irrigada, produção estimada e empregos diretos e indiretos. Esse detalhamento de custos pode ser observado neste Plano Mineiro sempre que a engenharia institucional de financiamento é mais complexa, que o financiamento é exclusivo do tesouro e, ainda, que não há negociações em andamento com organismos de financiamento. De certo modo, parece que explicitar as fontes de recursos tem, pelo menos, duas funções: reforçar as negociações entre os financiadores da política; e dividir a responsabilidade entre os executores e as fontes de financiamento em relação a possíveis problemas na execução dos projetos.

Embora em diversos trechos haja referência à avaliação de resultados, o PMDI, excetuando o programa estruturante Educação Básica, possui poucas metas que permitiriam seu posterior monitoramento e avaliação.

O Plano de 1995, além de ser o primeiro Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, possui alguns elementos em seu processo de formulação cuja análise interessa aos objetivos deste trabalho. Este PMDI é um plano de governo em sentido amplo, uma vez que seus objetivos não são exclusivamente econômicos e as diretrizes apresentadas referem-se às diversas áreas de governo. Desse modo, este PMDI apresenta as diretrizes para a ação governamental.

Todavia, ainda há o predomínio quase absoluto do discurso econômico sobre os demais na formulação do PMDI, o qual começa antes mesmo da formulação do Plano, quando os principais envolvidos no processo são escolhidos, os quais, em sua grande maioria tem formação econômica. Essa hegemonia dos argumentos econômicos pode ser observada seja pela própria construção dos argumentos, conforme já apresentado em relação às escolhas das estratégias prioritárias, seja pela própria concepção do papel do Estado e do PMDI.

Está latente no texto o papel do Estado enquanto catalisador do desenvolvimento econômico e a atração de investimentos como a sua principal função. Em alguma medida, todas as escolhas estratégicas apresentadas se subordinam a essa lógica. Está subjacente a essa perspectiva a ideia de competição entre os estados na busca desses recursos, de forma que o PMDI deveria direcionar ganhos de competitividade do estado em relação aos demais concorrentes. Nesta perspectiva, o programa de Educação Básica, por exemplo, não se justifica como direito da sociedade e papel do Estado, mas como uma condição para atrair investimentos. Embora não haja nenhuma referência no PMDI ou no depoimento dos entrevistados, esta perspectiva sobre planejamento governamental faz ressonância ao modelo de planejamento governamental de Porter (1999), e conseqüentemente, tem raízes na economia neoclássica.

Neste sentido, o processo de formulação deste PMDI possui elementos comuns à iniciativa privada e, como dito em muitos momentos, aparenta ter como principal objetivo “vender” Minas Gerais a possíveis investidores.

A análise deste PMDI também ilustra outro ponto fundamental para a compreensão do processo de formulação estratégica, a definição das prioridades. Embora, do ponto de vista teórico, possa parecer uma obviedade, este Plano tem o mérito de descrever claramente as prioridades: os programas estruturantes.

A defesa de que uma estratégia efetiva deveria se concentrar ao redor de relativamente poucos princípios centrais já está presente em Clausewitz (1996), um dos pioneiros do estudo sobre estratégia. De outro lado, assumir claramente suas prioridades gera um problema político relevante: Como construir a coalisão política necessária a partir de uma carteira restrita de prioridades? É bem verdade que em um ambiente de recursos escassos, de necessidades prementes da sociedade e de um déficit de serviços públicos, a priorização é inevitável e, mesmo quando não é explícita, certamente ela ocorre. Todavia, definir prioridades significa

assumir para a sociedade, seus opositores e até mesmo aliados que determinadas funções não são prioritárias. Em relação à sociedade, isso pode implicar abrir um espaço para amplificar as cobranças de setores sociais que não se veem abarcados entre as prioridades. Entre os opositores, facilita o processo de ataque ao governo, que propõe o Plano, uma vez que basta aos opositores listar uma série de questões importantes para a sociedade que não estão escolhidas entre as prioridades que ele deveria abarcar. Por fim, em relação aos aliados, a definição de poucas prioridades “inflaciona” o mercado político, uma vez que pastas que não estão inseridas entre as prioritárias perdem valor no processo de construção de uma coalisão para o governo. A questão que se pretende avaliar com este argumento é que um princípio básico de planejamento estratégico, que é a definição clara das prioridades da organização, como elemento coordenador dos esforços, gera no setor público problemas políticos que se tornam um obstáculo para o processo de formulação da estratégia governamental.

Ao ser questionado, sobre essa possível contradição entre a necessidade de priorização do ponto de vista da gestão estratégica e as necessidades políticas, o entrevistado F responde:

É correta, porque a eleição, o político precisa atender todos os seus grupos de interesse, que é muito diversificado. Ele precisa olhar para a sociedade inteira, ele precisa olhar o voto de cada indivíduo, e a lógica da gestão é uma racionalidade: você tem que priorizar pela escassez de recursos. O recurso mais escasso, mais escasso que às vezes as pessoas esquecem é o tempo. O político só tem quatro anos, e se pensar bem, ele só tem dois, ele tem dois anos para mostrar resultados, o que é muito pouco para uma organização tão complexa e que os resultados são tão difíceis (ENTREVISTADO F).

O entrevistado F acrescenta outro ponto à reflexão que deveria favorecer o processo de priorização, uma vez que os políticos têm pouco tempo para “deixar sua marca”, de forma que a definição de um número restrito de projetos estratégicos favoreceria a concentração de recursos orçamentários e permitiria a potencialização dos resultados destes projetos.

A partir da comparação entre a teoria e os incidentes encontrados durante a pesquisa, buscou-se analisar se a dificuldade de estabelecer prioridades estaria relacionada a questões culturais e à dificuldade do brasileiro em dizer “não”. Ao tentar validar essa percepção com o entrevistado C, ele responde:

Eu acho que é a nossa história, nossa história não tende a grandes rupturas, talvez pelo padrão educacional. Eu não sei, mas tem alguma coisa de antropológico, está no *ethos* do mineiro a não se dispor a grandes rupturas. [...] eu acho que o mineiro é muito preso ao passado, a gente é muito apegado ao passado. A gente tende a

perpetuar aquilo que existe. Talvez pelo passado glorioso colonial rico, em que a sociedade mineira era muito influente. Não é mais. Então, a gente fica preso em termos do passado [...].

Pensando melhor, talvez isto esteja presente, muitas vezes, no Brasil também. Mas isso não é exclusivo de mineiro, não. Quando a gente pega todos os documentos de planejamento governamental no Brasil, ele é um grande compêndio de todas as iniciativas possíveis e imagináveis (ENTREVISTADO C)

Esse elo com o passado, destacado pelo entrevistado, pode ser observado em todos os PMDIs estudados. Sem exceção, fazem referência direta ou indireta ao passado colonial, à Inconfidência Mineira e à República do café com leite.

No intuito de equilibrar esses diversos elementos, foram adotadas no PMDI 1995 três categorias de programas governamentais: programas estruturantes, políticas públicas e, dentre estas, políticas públicas prioritárias. Essa construção metodológica permitiu, em alguma medida, definir claramente as prioridades do governo, os seis programas estruturantes e mais as quatro políticas consideradas prioritárias, sem, contudo, deixar de mencionar diretrizes para as demais políticas governamentais. A partir do próprio texto do PMDI, pode-se observar que em termos de definição clara de escopo e metas claras algumas políticas setoriais estão mais bem estruturadas que alguns programas estruturantes. Todavia, como já mostrado, mesmo adotando critérios específicos para a definição de suas prioridades, observou-se que pelo menos dois dos seis projetos estruturantes não atendiam aos critérios estabelecidos.

A questão da priorização de estratégias e objetivos ainda será abordada em todos os PMDIs analisados e nas considerações finais desta tese, uma vez que revela como um tema fundamental para o processo de formulação da estratégia governamental.

O processo de formação da agenda é muito fluido e, muitas vezes, difícil de ser reconstruído *a posteriori*. No processo de planejamento para o setor privado, isso não é uma questão relevante, uma vez que os princípios e os fundamentos de uma decisão devem ser transparentes, quando muito aos conselhos e acionistas com base nos mecanismos de governança. Todavia, no planejamento governamental democrático, compreender este processo é fundamental, não só para, *a posteriori*, avaliar as decisões tomadas pelo estrategista/gestor, como também pela necessidade do cidadão de compartilhar as informações que decidem sobre a vida em sociedade.

### 4.3 PMDI 2000-2003

Nas eleições de 1998, durante o primeiro turno, a disputa ficou entre três candidatos principais: o ex-presidente Itamar Franco, o governador Eduardo Azeredo (tentando a reeleição) e o petista e ex-prefeito de Belo Horizonte Patrus Ananias, sendo que os dois primeiros passaram para o segundo turno. No Governo Federal, Fernando Henrique Cardoso se reelegeu. Em Minas, Itamar Franco ganhou o segundo turno, com 44,29% dos votos numa coligação que envolvia os partidos PMDB, PST, PSL, PTN, PT do B, PAN, PPS, PL e PSC, num governo declaradamente de oposição ao Governo Federal.

Segundo reportagem da revista “Isto é Brasil”, de 13 de janeiro de 1999:

No mesmo dia em que tomou posse como governador, Itamar estava irritado com dois fatos. Teve que comprar com dinheiro do próprio bolso lençóis e fronhas para poder se mudar para a residência oficial no Palácio das Mangabeiras. Mais grave: confirmou que os cofres do governo mineiro estavam vazios, sem dinheiro suficiente para pagar os salários dos funcionários e despesas como a comida dos presidiários. Na quarta-feira 6, cinco dias depois de ameaçar suspender o pagamento da dívida de Minas com o governo federal, Itamar fez uma declaração de guerra. Numa nota de 14 linhas, redigida de próprio punho, formalizou uma moratória de 90 dias que pegou a equipe econômica no contrapé. **"Por falta absoluta de dinheiro, deixaremos de cumprir o acordo financeiro feito com o governo anterior."** Além de ter feito despencar os índices das Bolsas de Valores no Brasil e as cotações dos títulos da dívida externa brasileira, a decisão de Itamar pode provocar uma crise federativa e agravar ainda mais a delicadíssima situação econômica que está acuando Fernando Henrique contra a parede. Ao voltar a exhibir o velho topete rebelde, o ex-presidente acabou puxando um bloco de governadores que encontraram seus Estados na mesma situação de penúria e assumiu, na prática, o comando das oposições ao Planalto.

[...] Reabrir a negociação das dívidas dos Estados é ampliar as incertezas sobre o cumprimento das metas acertadas com o Fundo Monetário Internacional (FMI), que garantem o empréstimo de US\$ 41 bilhões, a bóia salva-vidas da economia brasileira. O acordo com o FMI prevê também que os Estados façam sua parte no ajuste fiscal, e a renegociação das dívidas foi um dos instrumentos utilizados pelo Ministério da Fazenda para forçar os governadores a cortar despesas, privatizar estatais e demitir pessoal. O erro em Minas, segundo a avaliação de uma fonte do Ministério, foi o fato do ex-governador Eduardo Azeredo ter se limitado a enxugar o sistema financeiro estadual, mas preservado programas onerosos como a manutenção de professores temporários e ter dado um aumento de salários aos policiais militares. No Ministério, as autoridades lembram ainda que Alagoas, onde o funcionalismo ficou sem receber nove meses, não atrasou o pagamento de suas parcelas (MEIRELES e EVELIN, 1999)

Essa posição de enfrentamento político ao Governo Federal viria a ser a marca do governo Itamar Franco em Minas entre os anos de 1999 e 2002.

Nas palavras do entrevistado A: “O Itamar pegou o governo em uma situação fiscal crítica, e quando ele assumiu, tomou aquela decisão, primeiro ele criou um embate político, porque ele era contra tudo e contra todos”.

Reis (2006) resume a situação financeira do estado, da seguinte forma: O saldo da dívida fluante era de R\$3.245 bilhões; dívida relativa à folha de pessoal (13º salário) referente ao exercício de 1998; dívidas com fornecedores da ordem de R\$300 milhões; disponibilidade de caixa de R\$19 milhões; estrutura da despesa em que, tomando por base o executado em 1998, as despesas de pessoal que consumiram 73% da receita corrente líquida e as despesas com pessoal e serviço da dívida representaram, em 1998, 108% da Receita Corrente Líquida.

O entrevistado C descreve assim as dificuldades do Governo Itamar: “Itamar tinha dificuldade com a Assembleia, Itamar tinha dificuldade interna no governo, Itamar tinha dificuldade em Brasília”. Em relação às dificuldades internas, o entrevistado A descreve que “outra característica (do governo Itamar) é que existia uma mudança quase permanente de secretariado. Não era um governo que tinha um plano. Definitivamente, não tinha um plano”. De outro lado, o mesmo entrevistado destaca que, embora não tivesse um plano, o novo secretário de planejamento “estava interessado em conhecer a máquina pública”.

Analisando a argumentação contida na fala do entrevistado A, podem-se perceber duas relações causais implícitas: aquela que relaciona a mudança constante de secretariado à inexistência de um plano (aqui tratado em sentido amplo, de forma a envolver tanto um documento escrito como também diretrizes estratégicas); e aquela que relaciona a inexistência deste plano e à disposição do novo secretário em ouvir os servidores estáveis da burocracia.

Os dois pressupostos da argumentação possuem efeitos simbólicos distintos. O primeiro reforça o papel central e a responsabilidade das lideranças no processo de formulação do planejamento estratégico, uma vez que a mudança no nível estratégico implicaria a ausência de um plano. Todavia, esta causalidade pode ser questionada, uma vez que o mesmo entrevistado A em outro momento afirma que “a maioria dos secretários era formada por políticos que não possuíam um plano consistente de atuação”.

Certamente, a mudança constante de secretários gera tensões e fricções intragoverno. De outro lado, como será observado entre os demais Planos de Desenvolvimento Integrado, esta



ausência de planos de atuação por parte de alguns secretários não é apenas um fato isolado, mas presente no processo de formulação de diversos Planos estudados, sem necessariamente implicar a percepção de um governo sem um projeto. O que se pode observar entre os Planos estudados é que a sua constituição está principalmente ligada a um número mais restrito de pessoas que formam o núcleo do governo, que, sem dúvidas, é bem menor que o secretariado. Neste sentido, talvez a mudança constante de secretariado mostre a dificuldade do governo Itamar Franco em estabelecer estratégias de legitimidade para este núcleo de governo e, conseqüentemente, para o Plano por este gerado.

Para a elaboração da proposta do PMDI 2000-2003, mesmo considerando as fragilidades das equipes técnicas do governo, optou-se pela não contratação de consultorias privadas e por uma abordagem mais participativa do planejamento governamental.

As equipes técnicas de planejamento estavam desmanteladas, através das políticas de remuneração, dos programas indiscriminados de desligamento voluntário e da extinção de órgãos. Em sua maior parte haviam perdido a capacidade de identificar e interpretar os grandes problemas sociais, econômicos e políticos do Estado, criando-se uma gestão em que dominavam interesses particulares e a aceitação acrítica das decisões do Governo Federal. Isso explica porque o Governo Estadual anterior e atualmente o Governo Federal contrataram o planejamento governamental à consultorias privadas e até internacionais que podem saber ler números e tendências globais, mas são insensíveis aos sentimentos e as aspirações mais profundas dos mineiros e dos brasileiros (MINAS GERAIS, 2000, p. 6).

Este discurso antiglobalização será observado em diversos momentos do Plano, sempre como forma de oposição ao Governo Federal, considerado alinhado com as tendências internacionais de globalização e, de certo modo, submisso a estas.

Segundo Yamaguti (2000), após sua elaboração, a proposta PMDI foi encaminhada, em 5 de novembro de 1999, ao plenário do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Embora os representantes da sociedade civil tenham manifestado suas congratulações sobre a ousadia deste Plano, alguns secretários de estado, não satisfeitos com as diretrizes adotadas, propuseram novas conversações para melhor entendimento das propostas do PMDI e para início das articulações para a execução. Todavia, o segundo PMDI nunca foi apresentado novamente ao Plenário do Conselho de Desenvolvimento Econômico e tampouco foi aprovado em lei.

Deve-se observar que mesmo neste caso, quando o CDES tem um papel importante no sentido de não encaminhar o PMDI à Assembleia, o que se percebe é, principalmente, uma disputa intragoverno entre secretários, e não uma ação contundente do Conselho enquanto *locus* de discussão das políticas públicas relacionadas à proposta de PMDI.

Mas qual foi o impacto em relação ao governo pelo fato de sua proposta não ser convertida em lei? Em tese o governo deveria seguir os princípios estabelecidos pelo PMDI anterior, o que, de fato, não ocorreu. Segundo os entrevistados A e C, alguns dos projetos estruturantes e prioritários definidos anteriormente tiveram continuidade, porém em outra perspectiva.

Até onde foi conseguido verificar, não houve nenhuma menção na Assembleia Legislativa, ou no Tribunal de Contas do Estado, ao fato de o PPAG vigente não estar em consonância com o PMDI, de forma a produzir uma contradição entre os instrumentos de planejamento do estado. Mais uma vez, observa-se a predominância dos aspectos formais do processo de planejamento governamental, em que o descumprimento das regras não implica nenhuma sanção (GUERREIRO RAMOS, 1966).

Nos pronunciamentos feitos na ALMG durante este período, foram identificadas seis referências ao PMDI. As duas primeiras fazem referência ao PMDI 2000-2003, como se este aprovado fosse:

O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI – inclui, entre as diretrizes governamentais para o período 2000-2003, a reorganização institucional dos órgãos e das entidades do Governo do Estado de Minas Gerais, tendo em vista a transparência e o controle social sobre as ações, bem como o aumento dos níveis de eficiência e eficácia da administração pública, com ações integradas segundo as dimensões do governo e a melhoria da qualidade de serviços prestados. **Essa é uma diretriz explícita no PMDI, um plano um programa constitucional.** (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2000).

Outra referência ao PMDI está presente na justificativa de veto do governador à proposição de lei 14.661 de 2001, que dispunha sobre a estruturação e organização de sistemas de referência hospitalar. Deve-se observar que este governo francamente de oposição ao Governo Federal e ao governo estadual anterior, que apresenta uma proposta de PMDI marcadamente de oposição aos princípios propostos no PMDI anterior, não se furta em usá-lo como justificativa ao veto total à proposta apresentada.

Observo, a esse propósito, que o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI – aprovado pela Lei nº 12.051, de 29/12/95, já prevê, em seu anexo, programas específicos para a implantação de sistema de referência e contra-referência e de sistema de urgência e emergência de saúde, com vistas a assegurar, no exato sentido da proposta em exame, a descentralização e a regularização da prestação de tais serviços na região metropolitana de Belo Horizonte e no interior do Estado.

[...] Vê-se que já é atribuição do Estado, nos termos da legislação citada, estruturar e organizar sistema de referência e contra-referência hospitalar de caráter regional, fazendo-o de forma sistemática e mediante articulação do PMDI com o PPAG, aplicados os recursos para esse fim destinados no orçamento anual.

**Sob esse aspecto, que é relevante, deixo de acolher a proposta para preservar o sistema legal vigente, previsto no PMDI, para as ações voltadas para o setor de saúde, que amplamente atendem aos objetivos da proposição, que se revela, assim, desnecessária** (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2001b).

Esses episódios ilustram um aspecto importante do processo de planejamento governamental e o formalismo nele envolvido, de forma que, algumas vezes, o governante utiliza-se do Plano segundo sua própria conveniência. Quando lhe interessa, o PMDI 2000-2003 é apresentado como diretriz que justifica a adoção de determinada política, mesmo que não tenha sido aprovado. No momento seguinte, apesar de todas as divergências entre os posicionamentos do governo daquela época e os princípios contidos no PMDI de 1995, as diretrizes deste Plano são usadas como forma de justificar o veto governamental. Em ambos os casos, os Planos são usados como fundamento para decisões estratégicas, mas independentemente de seu conteúdo.

Ainda que seja considerado um rito, o processo de planejamento governamental deve respeitar alguns elementos de racionalidade e legalidade, para que este rito possa produzir, pelo menos, efeitos sobre a legitimidade. Neste sentido, o processo de formulação do PMDI 2000-2003, já de partida, apresenta dois elementos que dificultam o rito. Primeiramente, deve-se observar que a proposta foi encaminhada ao CDES no final de 1999, de forma que, ainda que fosse aprovado e encaminhado à Assembleia Legislativa de Minas Gerais para aprovação, já estaria criada uma situação, no mínimo, inusitada, uma vez que o PPAG, conforme definido em lei, foi encaminhado a ALMG em 30 de setembro de 1999. Assim, o Plano Mineiro, que deveria lhe ser inspirador, seria apresentado posteriormente, ferindo a ideia de racionalidade do processo de formulação estratégica, em que o plano de médio prazo deveria ser um desdobramento das diretrizes estabelecidas no longo prazo. Além disso, a proposta de PMDI é explícita em relação ao seu período de referência: 2000-2003. Ou seja, o mesmo período do PPAG. Dessa forma, não há uma diferenciação clara entre os dois planos.

Esses elementos dificultam a criação de um conceito legitimador para o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e, certamente, somado à situação financeira crítica do estado, tornaram-se um dos fatores fundamentais para que entre os Planos estudados este PMDI tenha sido o que teve, na percepção dos entrevistados, menor relevância no discurso governamental. Nos termos de Berger e Luckman (2003), todas as representações sociais tornam-se “mortas” (destituídas de realidade subjetiva), a não ser que sejam continuamente “vividas” na conduta humana real.

Outro ponto que evidencia esse problema de compreensão do PMDI como um instrumento de planejamento para o estado além dos governos é que se podem observar as referências contidas na proposta do PMDI ao governo Itamar Franco:

Ao confrontar-se com essa realidade, **o governo Itamar Franco viu-se compelido a optar** entre a continuidade das estratégias setoriais e das orientações neoliberais, que fragilizaram a capacidade instalada de planejamento do Estado, privatizaram o patrimônio público e reduziram o papel do governo no tocante a políticas sociais, ou, ao contrário, adotar um novo caminho, que resgatasse a importância do planejamento como instrumento do desenvolvimento e da reconstituição do Estado, tendo por base uma ampla participação da Sociedade (MINAS GERAIS, 2000, p 7).

A consciência de que a razão de ser do governo deve ser a capacidade de proteger os cidadãos das inseguranças resultantes do mercado, bem como de recuperar a abrangência e o conteúdo do controle democrático sobre a vida econômica, colocando o homem como parte essencial do processo de desenvolvimento, **conduziu o Governo Itamar Franco a optar pela elaboração de um Plano Mineiro Integrado que resgatasse a capacidade de planejamento governamental** (MINAS GERAIS, 2000, p 7).

A consciência em torno das consequências desse modelo conduziu **o Governo Itamar Franco** a estabelecer como ponto central de sua conduta a capacidade de proteger os cidadãos das inseguranças delas resultantes, bem como de recuperar a abrangência e o conteúdo do controle democrático sobre a vida econômica, colocando o homem como parte essencial do processo de desenvolvimento, em sua condição de cidadão (MINAS GERAIS, 2000, p 37).

O entrevistado A descreve assim a sua reação ao ter contato com a proposta do PMDI:

**Agora o documento PMDI mesmo como plano de desenvolvimento do estado de Minas Gerais, esquece. Ele era um documento de crítica**, eu lembro que quando eu li aquele negócio, eu disse “o que é isso?”, nós falamos com o secretário que tínhamos que fazer um plano de desenvolvimento, o PMDI, **então, ele queria até mudar o nome**. Nós explicamos que não podemos mudar o nome, isso é uma determinação que está na constituição estadual. (ENTREVISTADO A)

A fala do entrevistado A destaca o caráter eminentemente crítico da proposta de PMDI, que visava, sobretudo, estabelecer um discurso de oposição ao Governo Federal. Na medida em

que a proposta deste PMDI priorizava a construção de um discurso de oposição ao Governo Federal em detrimento das dimensões de coordenação da ação governamental, esta proposta restringe as dimensões e a amplitude deste Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado. Existem no texto diversos elementos que evidenciam esse embate político usado para construção do discurso desta proposta:

As políticas macroeconômicas e complementares do governo federal têm sido pautadas, desde 1995, para servir aos objetivos das corporações empresariais, apesar dos alertas sobre suas consequências desastrosas para o país como Nação e para a população como povo (MINAS GERAIS, 2000, p 6).

[...] Por seu conteúdo, elas colocam Minas Gerais em direção contrária à orientação que tem prevalecido no país, de concentração do poder econômico, social e político a favor de minorias sociais e sob a tutela da esfera federal. Pretendem integrar o desenvolvimento e não subordiná-lo aos interesses estritamente mercantis que fragmentam o território nacional, relegando as regiões e as populações mais pobres à própria sorte (MINAS GERAIS, 2000, p 8).

[...] Encontram-se desmontados os instrumentos de desenvolvimento regional e colocado em xeque o pacto federativo, diante da falência financeira dos estados e municípios. Tudo isso sem que o Governo Federal disponha, para reverter a situação, de instrumentos e capacidade – técnica, administrativa e financeira -, e sequer autonomia, na condução da política econômica, transferida para o Fundo Monetário Internacional – FMI e a comunidade financeira internacional, por força do acordo com eles realizado (MINAS GERAIS, 2000, p 11).

A continuidade ou persistências das estratégias setorializadas e a ênfase nas orientações da política neoliberal, estabelecidas a partir dos anos 90, particularmente em sua concepção do estado mínimo, promoveram uma ação intencional visando fragilizar a capacidade instalada de planejamento do Estado. Seu objetivo era criar condições para facilitar a absolutização da economia de mercado e eliminar áreas de resistência às políticas de privatização e de redução do papel do governo no tocante a políticas sociais (MINAS GERAIS, 2000, p 31).

O processo de formulação deste PMDI também difere significativamente dos demais, pois sua metodologia baseia-se no processo de planejamento regional participativo.

A metodologia tem foco no desenvolvimento regional com ampla participação social, de maneira a acolher a percepção e as escolhas da sociedade mineira e capaz de mobilizar suas energias e seus recursos, através de parcerias e da cooperação. Desse modo foram elaboradas as diretrizes que constituem os parâmetros da ação governamental, a serem debatidas com a população e desdobradas em programas e projetos regionais (MINAS GERAIS, 2000, p 8).

Tanto o método como a concepção do processo de planejamento descentralizado e participativo se opõem ao modelo clássico de formulação de planos elaborados no silêncio e na tranquilidade dos gabinetes ao mesmo tempo em que se constituem em forma viva de perceber e interpretar a realidade social, oferecendo ao exame da decisão política as soluções possíveis (MINAS GERAIS, 2000, p 32).

O percurso semântico que justifica a escolha deste modelo está fundamentado principalmente na diversidade e nas disparidades de Minas Gerais, no processo do planejamento e na crença

que o amplo envolvimento da sociedade promove e estimula a negociação, que se desenvolve no marco de interesses e visões do mundo altamente diferenciadas, produzindo decisões capazes de refletir a estrutura de poder e a organização social prevalente. Neste sentido, o modelo de planejamento deixa de oferecer “receitas” para o desenvolvimento para se constituir como um processo contínuo e permanente, focado nas demandas e vocações regionais.

As características da sociedade, a extensão do território e a diversidade de Minas Gerais fundamentam a necessidade de planejar as intervenções do governo a partir das especificidades constitutivas de suas regiões e de suas peculiaridades culturais. Também não se pode conceber, a essa altura da democratização do país, que a participação da sociedade esteja ausente da construção dos projetos de desenvolvimento, sendo necessário incorporar suas particularidades e mecanismos locais (MINAS GERAIS, 2000, p 32).

[...] a ideia da regionalização se contrapõe a concepção hegemônica de que o mundo é constituído por redes interconectadas com base nas densidades técnicas, na capacidade de informação e na velocidade, que submetem os territórios políticos e a vida social cotidiana. Esse espaço em rede está redesenhando o Brasil, fazendo com que parte crescente da dinâmica regional seja comandada pelas empresas globais, que pouco têm a ver com as opções da sociedade brasileira. Sua pretensão é ligar os pedaços dinâmicos do território ao mercado global, através dos chamados **eixos nacionais de integração e desenvolvimento**. Conformam-se, então ilhas dinâmicas, articuladas ao mercado externo, mas cercadas por espaços abandonados. Em lugar de políticas regionais de integração e desenvolvimento, configuram-se guerras e disputas fiscais e por atração de investimentos, numa dinâmica seletiva e destrutiva da Nação e da solidariedade inter-regional.

Nesse caso, o estado renuncia á condição de formulador de estratégias, submetendo-se completamente à lógica, viabilizar objetivos nacionais abrangentes, promover a desconcentração da riqueza e do desenvolvimento e realizar um processo de integração equilibrado, é essencial retomar o planejamento regional, articulando-o ao planejamento estadual e nacional (MINAS GERAIS, 2000, p 10).

Um plano cujo foco seja o desenvolvimento regional e uma ampla participação da sociedade. Um plano cujo elenco de programas e projetos não se reduz à visão dos governantes, mas represente a percepção e as escolhas dominantes na sociedade, com ênfase na conscientização de que sua implementação não deve se limitar à atuação do governo, mas sim viabilizar energias e recursos disponíveis de atores sociais diversos através de parcerias e da cooperação de toda a sociedade (MINAS GERAIS, 2000, p 32).

Pode-se assim caminhar em direção à maior racionalidade dos investimentos públicos, segundo critérios democráticos e sociais, mediante mecanismos de descentralização coordenada e transparente na execução das políticas públicas (MINAS GERAIS, 2000, p 32).

Além da crítica aos eixos nacionais de integração e desenvolvimento do Governo Federal, existem no PMDI diversos momentos em que se procura relacionar, de maneira implícita ou explícita, o processo de planejamento centralizado ao governo militar, que interrompeu o desenvolvimento do planejamento regionalizado e participativo. De outro lado, o modelo adotado pelo PMDI é identificado com o processo de democratização das instituições.

O chamado da população à participação, através de diferentes mecanismos e instâncias obedece à preocupação de responder à demanda de cidadania que vem sendo reivindicada pela sociedade brasileira nas últimas décadas, contra nossas tradições de autoritarismo, centralização e ausência de transparência (MINAS GERAIS, 2000, p. 45).

Desse modo, este PMDI também pretende se diferenciar do anterior no que tange à concepção do processo de formulação da estratégia:

Contrariamente às abordagens tradicionais de planejamento do desenvolvimento, que se apoiavam apenas no exame das condições da economia e da infraestrutura disponível para a partir delas, derivar as demais dimensões da transformação proposta à sociedade, um modelo de desenvolvimento sustentável implica numa abordagem da crescente complexidade que informa as escolhas políticas a serem feitas pela sociedade e pelo Estado contemporâneos, combinando múltiplas dimensões.

Além disso, significa uma relação entre os planejadores – técnicos, políticos, administradores públicos – com a sociedade, suas organizações e movimentos completamente distinta da forma centralizada usual, baseada no conhecimento técnico e estatístico da sociedade. Em geral, essa forma distinta de planejar apoia-se em metodologias cujo centro é a ideia de planejamento comunicativo, isto é, uma interlocução social e política que envolve a administração pública e a participação social sem contudo abandonar os dados e estudos pré-existentes (MINAS GERAIS, 2000, p 34).

Essa discussão sobre o processo de formulação estratégica em relação à prevalência das pressões condições ambientais sobre este processo encontra eco nas discussões teóricas sobre o tema. Chama a atenção o fato de que o primeiro PMDI se opõe às técnicas de planejamento compreensivos. Esta proposta se mostra contrária ao modelo adotado no PMDI anterior, mas em nenhum dos dois Planos aparece uma referência clara aos modelos teóricos adotados para a sua elaboração. O mesmo pode ser observado a partir da análise das entrevistas. Nenhum dos entrevistados defendeu ou foi capaz de apontar influências teóricas que dariam subsídio ao processo de elaboração do PMDI. Talvez esta falta de comprometimento teórico faça parte de um processo mais amplo de ambiguidade contido nos PMDIs estudados, que diminui a transparência e dificulta uma análise mais profunda do processo de formulação da estratégia governamental. Além disso, somente neste contexto, marcado pela ambiguidade, poder-se-iam ignorar as tensões presentes no processo de definição das escolhas estratégicas contidas no processo de planejamento e afirmar que seria possível “integrar os propósitos sociais, econômicos e ambientais, com prudência ecológica, eficiência econômica e justiça social” (MINAS GERAIS, 2000, p. 35).

De outro lado, a falta de um referencial explícito entre os PMDIs estudados esteja relacionada à observação de Lindblom (1979), de que a teoria é, às vezes, de ajuda extremamente limitada na elaboração de decisões, uma vez que a ela é ávida de fatos e só pode ser construída mediante grande coleção de observações. Assim, na percepção de Lindblom (1979), a teoria é insuficientemente precisa para a aplicação a um processo de tomada de decisão que se reduz mediante pequenas mudanças. Desse modo, nos processos decisórios o que se observa é a predominância do método comparativo, que tanto economiza no tocante à necessidade de fatos como dirige a atenção do analista justamente para aqueles fatos que são relevantes às escolhas encaradas pelo elaborador de decisões (GUERREIRO RAMOS, 1966).

No sentido de instrumentalizar este processo de formulação estratégica descentralizada orientada pela participação da sociedade civil, o PMDI explicita a necessidade de desenvolver um

[...] sistema de consultas que atravessa todos os níveis de governo e da sociedade, do municipal e comunitário ao estadual, de modo que o desenvolvimento seja realmente tido como prioridade e as ações de governo sejam coordenadas e controladas de baixo para cima (MINAS GERAIS, 2000, p. 37).

Embora não seja explícito em relação ao sistema de consultas, um pouco mais à frente no PMDI ao falar do fortalecimento do sistema de planejamento e de informação do governo, há uma referência à criação de câmaras técnicas de planejamento de caráter permanente, que deveriam envolver os três níveis de governo, as câmaras setoriais e os sindicatos patronais e trabalhistas. Outro elemento que aparece no texto como uma referência de participação é orçamento participativo como um símbolo deste processo de descentralização e participação social.

Um dos mecanismos importantes neste processo (participação) é o Orçamento Participativo, através do qual são democratizadas as informações sobre recursos do estado e os gastos públicos, as prioridades de governo podem ser alteradas e a administração estadual redireciona ações em atendimento à necessidades básicas manifestadas pelas regiões e localidades. As ações dessa natureza permitem a aproximação entre o governo do estado e a realidade regional, tornando a administração mais ciente da diversidade e dos problemas que enfrentam. (MINAS GERAIS, 2000, p. 41).

O entrevistado B relaciona a escolha do processo de planejamento adotado à construção da aliança que concorreu à eleição de 1998. Segundo o entrevistado, uma das condições para que o Partido dos Trabalhadores fizesse parte da coligação era o compromisso de implantar o



“orçamento participativo”, sendo que o ex-prefeito de Betim, membro deste partido, participou do governo com esta missão.

Declara o entrevistado B, que participou das 17 plenárias regionais:

Levantou-se todas as demandas, criou-se tudo. Quando foi colocar isso no orçamento não tinha dinheiro. Tudo bonitinho, chegava, o secretário de planejamento, negociava com os deputados. Aí teve um momento que eles disseram que ia tirar dinheiro do fundo. Eu lembro direitinho disso, gente indicando até qual funcional programática que tinha que entrar para ter emenda de deputado. Teve algumas emendas. Muitos deputados fizeram emendas, na época do planejamento, mas o Executivo não cumpriu, porque não tinha dinheiro [...] (ENTREVISTADO B)

Certamente, a realização das plenárias regionais, ainda que alicerçadas em um compromisso político, mostra um caráter ritualístico e formalista do processo de formulação do planejamento governamental, uma vez que desde os primeiros dias de governo já se tinha consciência da situação financeira do estado. Ainda sim, optou-se pela realização das plenárias, mesmo com o conhecimento prévio que dificilmente haveria recursos para a realização das políticas definidas nestas plenárias. Nas palavras do entrevistado B, “o grande problema era que não tinha recurso financeiro. Aí morreu por isso. O governador, Itamar, apoiou, mas na hora o assessor econômico da Fazenda falava: ‘Pode fazer, mas não vai ter recurso’. O estado estava em uma situação muito difícil (...)”.

Sobre a relação entre a Secretaria de Fazenda e a Secretaria de Planejamento, o entrevistado A declara:

[...] a Fazenda é que determinava as coisas, a SEPLAN dava a estrutura setorial e regional, mas a definição mesmo do que ia acontecer. [...] É ela que tinha informação e tinha a chave do cofre [...] Não tinham uma proximidade boa, para se fazer uma gestão eficiente do ponto de vista da alocação dos recursos disponíveis, então a alocação não era nem função das prioridades estabelecidas pelo governo, mas em função da disponibilidades de caixa e pressões políticas” (ENTREVISTADO A).

Uma hipótese que não pode ser verificada neste trabalho seria que a situação financeira do estado, aliada aos compromissos políticos, foi fundamental para a adoção desta metodologia de planejamento, que permitiu ao governo passar pelos anos de seu mandato discutindo planos diretrizes e objetivos, de forma a diminuir a cobrança por resultados concretos das políticas públicas.

Todavia, ainda que realizada de forma ritualística, o entrevistado B vê ganhos no processo adotado, sobretudo na discussão gerada, mas lamenta que o resultados destas discussões não tenham sido registrados e tenham se perdido no tempo:

[...] a gente compilava todas essas demandas, e depois ia para a região onde fazíamos as plenárias regionais. Fizemos 17 regiões. O estado todo participou. O debate foi riquíssimo, riquíssimo. Pena que não foi registrado. A gente discutia, os técnicos dos diversos órgãos falavam sobre aquela política, DER, SETOP, Saúde, Educação, o BDMG. Foi muito rico, e a população participou muito. Eram plenários imensos. (ENTREVISTADO B)

No que tange ao papel do Estado, este PMDI também difere significativamente do anterior, na medida em que o discurso nele contido se opõe ao modelo de estado mínimo. Neste sentido, há uma defesa clara da

[...] retomada do papel importante que tem o poder estatal na construção do desenvolvimento e na alocação de recursos entre os principais capitais atuantes na economia, de forma a orientar o processo econômico e social, seja através de seus principais instrumentos – as empresas e agências estatais – seja pela reestruturação da máquina pública de planejamento e gestão, e a recuperação dos serviços públicos. (MINAS GERAIS, 2000, p. 6).

[...] Para isto, propõe-se a retornar, sob novas bases, o papel do Estado na orientação e promoção do crescimento econômico com sustentabilidade, pré-requisitos fundamentais de qualquer transformação. Trata-se de recuperar a capacidade de investimento, promover o avanço tecnológico, levando em consideração a diversidade de potenciais regionais e possibilidades abertas ao Estado, sem gerar a exclusão social e a deteriorização ambiental. E, finalmente, garantir novas condições institucionais que tornem o Governo não apenas eficiente, diante das necessidades da população e das transformações da sociedade, mas aberto ao controle público e à ampla participação dos cidadãos (MINAS GERAIS, 2000, p. 26)

A questão central, portanto, consiste em redesenhar um estado capaz de enfrentar um contexto econômico nacional e internacional que tenta fragilizá-lo, tanto do ponto de vista do câmbio, políticas de juros, instabilidade fiscal e desregulamentações, quanto no quadro de ampla mobilidade dos capitais especulativos (MINAS GERAIS, 2000, p. 28)

Essa argumentação se fundamenta na medida em que as estratégias e as medidas adotadas pelo governo anterior em direção à instituição de um modelo de estado mínimo distorceram a função pública e colocaram:

[...] o mercado acima e fora do controle do Estado, contribuindo para romper os laços da coesão e da solidariedade social de grupos e regiões de Minas. Ao invés de buscar regular e corrigir as disparidades resultantes da lógica de mercado, o poder público atuou reforçando o modelo concentrador e conseqüentemente reproduzindo e ampliando a brecha de exclusão social, intensificando as disparidades regionais, promovendo a degradação dos recursos naturais, comprometendo não apenas a

população atual mas também as gerações futuras dos mineiros (MINAS GERAIS, 2000, p. 31).

Após a análise da proposta do PMDI, constata-se que, embora o discurso de oposição ao modelo “neoliberal” representado pelo Governo Federal e o governo anterior seja extremamente ácido, o modelo de estado subjacente ao Plano é o regulador, já que busca corrigir as disparidades resultantes da lógica de mercado. Neste aspecto, o discurso contido na proposta de PMDI apenas utiliza matizes do modelo neoliberal que se “pretende” atacar. Em alguma medida, pode representar certa hegemonia do discurso neoliberal que proclama a falência do modelo de Estado Social e a ausência de alternativas por parte do governo mineiro em relação ao momento social e econômico.

Enquanto o plano dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento, do Governo Federal pretende acentuar as distorções concentradoras da infraestrutura servidora do desenvolvimento exclusivista das grandes corporações estrangeiras nacionais, o PMDI deve trabalhar no sentido de exercer uma função regulatória/fiscalizadora, que obrigue a infraestrutura privatizada a servir equitativamente a todos os setores da economia e fortalecer a economia estadual e as regiões carentes (MINAS GERAIS, 2000, p. 74).

Em termos do processo de formulação da estratégia governamental, apesar de conter uma proposta que privilegia a participação e propostas de baixo para cima, o conteúdo da estratégia no que tange à competitividade do estado se baseia nos modelos tradicionais de planejamento, cujo objetivo é “aproveitar as potencialidades econômicas estaduais e suas vantagens competitivas, no marco das condições e características de cada região” (MINAS GERAIS, 2000, p. 37).

O PMDI produzido, além dos anexos, contém cinco capítulos. O primeiro descreve o cenário atual e as perspectivas do país e de Minas Gerais, no qual é realizado um detalhado balanço da situação macroeconômica e aponta as alternativas para o estado, com base em cenários prospectivos. O segundo capítulo contém as diretrizes de desenvolvimento para o estado, que procura “recuperar os pilares sobre os quais se sustentam os projetos de desenvolvimento das nações modernas” (MINAS GERAIS, 2000, p. 8). O terceiro capítulo trata da definição do papel do Estado e propõe a estratégia para o desenvolvimento sustentável de Minas Gerais. O quarto capítulo destaca as três grandes articulações a serem compatibilizadas no planejamento mineiro: “sustentabilidade da economia, o desenvolvimento científico e tecnológico, a preservação ambiental e a promoção do trabalho e da renda; e as dimensões sociais do

desenvolvimento” (MINAS GERAIS, 2000, p. 9). Por fim a regionalização do planejamento para o desenvolvimento é defendida e são apresentadas as matrizes de planejamento das regiões de Minas.

No balanço da situação macroeconômica, são apresentados no PMDI quatro fatores considerados importantes: o crescimento contido do Produto Interno Bruto (PIB); investimentos em declínio; saldos negativos e continuados na Balança Comercial e a perpetuação dos desequilíbrios inter-regionais de renda. Em relação a estes fatores, o PMDI contém uma análise comparativa entre o ambiente macroeconômico nacional e seus reflexos na economia mineira, de maneira geral, de forma bastante negativa em relação a este diagnóstico. Muitas vezes, o documento faz uma ressalva ao período entre os anos de 1990 e 1994, como forma de realçar os pontos positivos da política do Governo Federal à época (que engloba o governo Itamar Franco) e sua deteriorização posterior, confirmando dois elementos já analisados anteriormente: a vinculação da proposta ao governo Itamar Franco e a construção de um discurso de oposição ao Governo Federal.

Após este diagnóstico, são apresentados no PMDI alternativas e cenários para o estado. Os cenários apresentados estão condicionados a dois fatores:

- a) desempenho esperado para a economia brasileira no quadriênio;
- b) capacidade do governo mineiro de encontrar soluções para a grave crise financeira e fiscal em que se encontra mergulhado e conseguir recuperar a sua capacidade de poupança, financiamento e intervenção nos campos econômico e social (MINAS GERAIS, 2000, p. 20).

Para a análise do desempenho esperado para a economia brasileira, o PMDI foi orientado em razão do programa assinado com o FMI no final de 1998 projetaram-se duas hipóteses em relação ao crescimento do PIB para a construção dos cenários. A primeira corresponde à tendência histórica verificada no período compreendido entre 1990 e 1999, 2,35% ao ano de crescimento. A segunda prevê o crescimento do PIB como sendo igual a três vezes o crescimento demográfico observado no período 1990 a 1999: 3,51% ao ano.

Neste sentido, a proposta possui uma característica interessante, não observada nos outros Planos estudados: faz referência a planos/compromissos do Governo Federal, como forma de relacionar os cenários mineiros a dados e projeções daquele ente. Mais adiante, ao se abordar

as diretrizes para o desenvolvimento industrial de Minas Gerais, novamente, há a referência à necessidade de

Definir os critérios de articulação das iniciativas industriais do Estado com os projetos dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento do Governo Federal, de modo que os possíveis aspectos positivos desses projetos possam contribuir para o desenvolvimento regional e estadual e seus aspectos negativos sejam modificados em função deste objetivo (MINAS GERAIS, 2000, p. 67).

Todavia, no decorrer da análise das dificuldades do cumprimento do acordo com o FMI, é apresentada o seguinte comentário:

Nessas condições, é provável que entre 2001 e 2003 a economia volte a apresentar taxas positivas de crescimento, embora medíocres, com base na maturação dos investimentos das corporações multinacionais e em certa exaustão do processo de liquidação das estatais e de parte considerável do parque produtivo privado nacional (MINAS GERAIS, 2000, p. 21).

Ao analisar os cenários para Minas Gerais há uma ampliação, ainda que superficial, do escopo do diagnóstico para além da análise econômica e suas consequências para o mercado de trabalho e para os cofres públicos. É incorporada a discussão de temas como saúde, habitação, infraestrutura rodoviária, riqueza cultural e educação. Após esta análise conclui-se que

[...] prevalecendo o cenário intermediário desenhado para a economia brasileira, e considerando as sérias restrições orçamentárias a que o Estado se encontra submetido, um cenário estadual possível – talvez um pouco otimista – seria o da reedição da década de 90, quando a taxa de crescimento anual de seu PIB situou-se em 2,4%. Com isso, o PIB per capita do Estado evoluiria de US\$ 2,780 no ano 2000 para US\$ 2,889 em 2003, com um crescimento de 2,8% no período (MINAS GERAIS, 2000, p. 24).

A partir da análise do diagnóstico, chama a atenção o fato de que não é apresentado nenhum fator positivo em relação tanto ao governo federal (excetuando-se os recortes referentes aos anos de 1990 e 1995) quanto ao governo estadual. Quando os indicadores apresentam um comportamento positivo, em seguida, compara-se este indicador com padrões internacionais, de forma a evidenciar que o desempenho positivo não é suficiente.

Se a esperança de vida ao nascer apresentou melhora de 1991 a 1996, passando de 67,7 para 69,3 anos e o PIB per capita elevou-se, neste período, de US\$ 2.453,00 para US\$ 2.772,00, estes dados, se comparados aos indicadores de países desenvolvidos e até mesmo de alguns países latino americanos, mostram a perversidade da situação social de Minas, principalmente do ponto de vista das desigualdades (MINAS GERAIS, 2000, p. 23).

A melhoria nos níveis de saúde, portanto, ainda não permite posicionar o Estado entre os que atingiram elevado nível no setor. As regiões do Jequitinhonha, Noroeste, Norte, Vale do Mucuri e Vale do Rio Doce apresentam relativa melhoria. No entanto, encontram-se em patamares ainda inferiores às demais regiões (MINAS GERAIS, 2000, p. 24).

Talvez por ser o único PMDI entre os Planos estudados que foi feito por um governo de oposição ao anterior, esta característica tenha sido acentuada. Mas, do ponto de vista do planejamento governamental, este diagnóstico facilmente se mostra tendencioso e, em alguns momentos, panfletário, de forma a perder credibilidade diante de um leitor um pouco mais atento. Outro ponto que pode ser analisado é que este cenário catastrófico desenhado no diagnóstico favorece o personalismo político e a esperança num “salvador”, muito condizente com o perfil de determinados políticos brasileiros. Tampouco, as críticas exacerbadas se constituem numa base concreta para a proposição da estratégia governamental. Talvez porque o discurso contido na proposta busque sua legitimação não em termos da racionalidade instrumental, mas em seu caráter ideológico e combativo.

Segundo o entrevistado A, durante este período não houve mudanças significativas em relação aos projetos financiados por organismos internacionais, confirmando o que já foi dito nesta tese quanto à contribuição desses financiamentos como instrumento de estabilização de algumas políticas públicas. Além disso, destaca-se que outras áreas foram marcadas por atendimento a questões específicas, independente do planejamento. Conforme já observado a partir das restrições orçamentárias,

[...] outra coisa que tinha lá, quer dizer, alguns programas de financiamento internacional: Jaíba, Pro floresta, alguns outros programas, principalmente os da antiga Secretaria de Indústria, hoje Secretaria Desenvolvimento Econômico, então isso continuou. Não teve uma ruptura grande. Por outro lado, em áreas como o desenvolvimento social, teve uma mudança muito grande, tinha interferência política muito negativa na área social. Normalmente, os secretários de estado eram políticos e não apresentavam um plano consistente de atuação de área social. Eram coisas que eram mais demandas específicas e atendimento a essas demandas do que propriamente estabelecer um plano de desenvolvimento para reduzir as desigualdades setoriais dentro das regiões e entre setores. Então, assim, não tinha preocupação consistente de programa (ENTREVISTADO A)

A análise do processo de formulação do PMDI 2000 - 2003 levanta algumas questões que são importantes para a discussão do processo de planejamento governamental, por exemplo: as diferenças entre um modelo centralizado ou descentralizado e as questões ligadas a participação social, além da discussão em termos do papel do planejamento do estado

federativo que está incrustado entre as políticas nacionais definidas pelo Governo Federal e o município, onde o cidadão sente a presença do Estado de maneira mais clara.

No processo de comparação entre incidentes e discursos ocorridos durante a pesquisa, ao ser questionado sobre o argumento que defende que o espaço para o planejamento em nível estadual seja restrito, o entrevistado F afirmou:

Para com isso! Minha empresa é determinada pela política monetária? Tem um espaço de eficiência e de ampliação da eficiência da administração pública em todos os níveis que independem. Claro que o Governo Federal tem a capacidade maior de influir no geral. Isso é dado. Mas isso não elimina que a existência de prefeituras muito diferentes de outras, dadas as suas formas de atuação, e idem para o estado, [...] O documento do governo Itamar foi construído por dois economistas tradicionais. Ambos foram meus professores, **que não dão valor à gestão, que acham que tudo se resolve na mesa. É o planejamento da década de 50. Não é o planejamento que nasceu na década de 70, não. Até porque, quando falam de planejamento estão falando de política econômica, tributária, fiscal para desenvolver um determinado território** e que só pode ser feita no âmbito na nação. Eles têm uma premissa. O estado tem um conjunto de atividades, que, com o avanço da gestão, podem, ou não, gerar resultados. (ENTREVISTADO F)

A análise da argumentação permite dizer que na percepção do entrevistado F o papel do planejamento governamental vai além do planejamento da política econômica, de modo que o processo de planejamento deveria focar a ampliação da eficiência da administração. Para justificar seu argumento, o entrevistado explica que os resultados obtidos pelas prefeituras não são homogêneos e, implicitamente, atribui tais diferenças ao processo de planejamento governamental.

Como já mencionado, seja porque não se transformou em lei, seja porque as discussões promovidas a partir dele nas audiências mostraram-se inférteis, por diversos motivos, o PMDI 2000-2003 representou o instrumento de planejamento menos reconhecido pelos entrevistados, enquanto o PMDI seguinte 2003-2007 representou no discurso oficial a retomada da valorização do processo de planejamento no estado de Minas Gerais.

#### 4.4 PMDI 2004-2020

Mais uma vez, observou-se um fenômeno que escapa aos objetivos desta tese, mas que é aqui apresentado como forma de identificar o contexto político no qual o terceiro Plano Mineiro de

Desenvolvimento Integrado foi concebido. Excetuando o governo Azeredo, nos demais períodos estudados houve sempre um voto para presidente em oposição ao voto para governador em termos partidários. No período em questão, para Governo Federal Lula (PT) foi eleito no segundo turno, com 46,44% dos votos, contra 23,19% de Serra (PSDB), considerando os votos válidos. Em Minas Gerais a diferença foi maior em favor do Lula 53% contra 22%. Mas na eleição para governador foi eleito no primeiro turno com 57,67% dos votos válidos, o candidato do PSDB, Aécio Neves, que como dito, anteriormente, foi apoiado pelo antecessor, o governador Itamar Franco.

Em termos orçamentários e financeiros, apenas para descrever o contexto de elaboração do PMDI, pode-se destacar:

O orçamento público vinha deficitário desde o período da estabilização da moeda em meados dos anos 90; os gastos com pessoal ultrapassavam de muito os limites constitucionais; os pagamentos devidos aos fornecedores eram continuamente postergados e os servidores públicos recebiam praticamente com um mês de atraso. (BANCO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MINAS GERAIS, 2001b, p. 67)

Guimarães e Almeida (2006), agentes do governo, descrevem a relação entre a situação financeira e as medidas adotadas no início do governo, bem como a importância dada ao planejamento neste contexto.

No início de 2003, o setor público mineiro apresentava crítica situação financeira, com uma década de déficits fiscais crônicos e endividamento crescente, planejamento e orçamento desarticulados, com consequente descrédito dos planos, despesas orçamentárias sem cobertura financeira, acarretando sérias dificuldades com fornecedores, e ausência de instrumentos de controles gerenciais, especialmente de planejamento e orçamento. Dado esse contexto, uma das plataformas da campanha do governador eleito foi a necessidade de revigorar o planejamento público em Minas (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006, p. 19).

(...)

Em 2003, a situação das finanças públicas estaduais determinou, já em janeiro, uma ampla reforma administrativa, que foi institucionalizada a partir da edição de um conjunto de 63 leis delegadas, em janeiro, e um contingenciamento para os primeiros 100 dias de governo. A gestão do presente já começava no primeiro mês. Foram extintas secretarias, superintendências, diretorias, unidades administrativas e cargos comissionados (GUIMARÃES e TAVARES, 2006, p. 22).

É interessante notar que no texto de Guimarães e Almeida (2006) as ações mencionadas como parte da reforma administrativa (contingenciamento e redução na estrutura) aparecem como resposta a um imperativo ambiental (situação das finanças públicas estaduais), e não como uma ação articulada em um processo de reforma, necessária para que as ações do futuro se



concretizem. Muito diferente do discurso contido na mensagem que encaminha a proposta de PMDI à Assembleia.

Com efeito, mais uma vez é oportuno lembrar, que nós assumimos o Estado com uma das piores equações fiscais do Brasil. E é por isso que temos procurado, desde o início do nosso Governo mergulhar na busca de alternativas tanto no campo da diminuição das despesas quanto no campo do incremento das receitas, para que Minas possa se reequilibrar. **As duras medidas que tomamos, seja na racionalização administrativa, seja na contenção das despesas, são o movimento inicial, mas não o único do “Choque de Gestão” que começamos a imprimir na administração pública estadual.**

**Essa face do “Choque de Gestão”, por mais rigorosa que pareça à primeira vista, é condição indispensável para a viabilização de nossa administração. Sem ele, atravessaríamos os quatro anos de governo apenas administrando crises, operando urgências e “apagando incêndios”, frustrando a confiança que o povo mineiro nos concedeu nas eleições de outubro de 2002.**

No entanto, temos de reconhecer que, embora o saneamento financeiro, o incremento da receita e da arrecadação e a melhoria da qualidade do gasto público sejam condições essenciais, elas não são suficientes para dotar Minas Gerais de uma administração pública à altura de suas necessidades e potencialidades. Para dar o salto que ambicionamos, e que Minas e o Brasil esperam de nós, é preciso ir muito mais longe em nosso “Choque de Gestão”. Teremos que ousar e inovar, construindo uma administração verdadeiramente empreendedora (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2000).

Esses dois posicionamentos distintos em relação às decisões tomadas evidenciam um dubiedade em relação ao planejamento governamental, também presente em outros momentos, do processo de planejamento, mas aqui mencionado apenas como exemplificação. Em determinados momentos uma decisão é fruto de um processo racional de escolha e se adéqua perfeitamente à perspectiva de longo prazo das ações governamentais, de forma a reforçar “mito” da racionalidade do processo de planejamento. Em outro momento, a mesma decisão que pode ser considerada por alguns como impopular aparece não como fruto de um processo racional de (na mensagem fica evidente a possibilidade de passar quatro anos administrando crises, etc), mas como fruto de um determinismo ambiental. Pode-se perceber que a construção dos dois discursos busca a legitimidade, porém em correntes distintas do pensamento sobre estratégia. O da mensagem baseia-se no processo racional de escolhas, enquanto o outro, na perspectiva de adaptação ambiental. Mas essa identificação teórica não é fruto de uma coerência metodológica ou conceitual, mas faz parte de um interdiscurso que busca em outros discursos elementos de legitimidade, mesmo que estes variem de acordo com a intenção do autor em relação à forma de convencimento do possível leitor.

De outro lado a situação financeira somada às dificuldades estruturais da administração pública do estado de Minas Gerais, foi utilizada como elemento incentivador para a adoção do “Choque de Gestão”, nas palavras do entrevistado C:

[...] se advogou uma mudança profunda na administração pública estadual. O que foi identificado é que se não tivesse essa mudança profunda não haveria nenhuma possibilidade de atuação governamental, e isso era que não havia muita escolha [...] Isso assim era claro para as equipes que estiveram envolvidas. Quando a gente olhava por qualquer lado que fosse visto, a gente concluía que política pública estabelecida sem que se mudassem profundamente as estruturas e as práticas vigentes, elas seriam inócuas, como estavam sendo inócuas até o momento. Isso era uma realidade. O secretário de Fazenda foi outro que mostrou a situação. Ele dizia que ou mudava o setor público mineiro ou quase abdicava de uma política governamental. (ENTREVISTADO C)

O entrevistado C ainda destaca que a importância de convencer todos os secretários quanto à criticidade da situação financeira do estado como um fator importante neste processo.

[...] mas eu, no fim do governo Azeredo, eu estava na Secretaria da Fazenda. Eu te digo que a maior parte dos secretários achavam que as coisas não eram feitas, porque a Secretaria da Fazenda não queria que fosse feita. Eles não assimilavam que não havia recurso (ENTREVISTADO C).

Em 30 de setembro de 2003, o governador do estado encaminhou à Assembleia Legislativa o projeto de lei do PMDI 2004-2020, juntamente com o Plano Plurianual de Ação Governamental.

Retomando a Mensagem 114/2003, que faz este encaminhamento, observa-se que em seu primeiro parágrafo destaca a ampla participação da sociedade mineira pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Como nos demais PMDIs estudados, todas as críticas já apresentadas nesta tese à atuação do Conselho continuam válidas. Embora as críticas e as limitações em relação à atuação do Conselho seja, de certo modo, compartilhada por todos os entrevistados, nos documentos “oficiais” o Conselho é apresentado sempre como elemento que demonstra a “ampla participação da sociedade”.

Além das críticas à atuação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, deve-se ter em mente os limites próprios do processo de participação da sociedade por meio de Conselhos, que pressupõe, em grande medida, alguma forma de interesses previamente organizados, o que implica uma restrição ao universo de atores sociais que terão seus interesses representados, conforme a própria composição deste Conselho exemplifica.

Desse modo, ainda que possa ser questionada a “ampla participação da sociedade mineira pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social”, a escolha lexical passa uma ideia de participação da sociedade como forma de promover maior legitimação do processo de planejamento, ainda que durante os PMDIs estudados a participação de fato tenha sido restrita. O papel do CDES como elemento de legitimidade ao processo foi observado em todos os PMDIs estudados. Além do formalismo marcado pela prescrição legal de diversas normas e regras, que eram ignoradas em todos os processos de formulação, observou-se apenas o envio para os membros do Conselho de uma versão do PMDI para que eles pudessem encaminhar suas sugestões de mudança. A maioria das sugestões não foi acatada. Posteriormente, foi marcada uma reunião com a presença dos membros do Conselho e do governador, na qual a proposta foi formalmente aprovada e encaminhada à Assembleia. O entrevistado E avalia como muito fraca a participação dos membros do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Ele acrescentou um ponto de vista interessante:

Porque eu acho que eles ficam em um nível muito macro. Eu acho que tinha pessoas em um nível muito legal [então cita um exemplo]... idoso já, oitenta e tantos anos, enxergando mal, mas lia tudo, conversava, dava sugestão sobre tudo. Ele ia ao técnico, mas também tinha uma leitura política, no sentido de avaliar se aquelas propostas fazem sentido ou não. Foi um cara que contribuía pra caramba. **Mas, em geral, é *pro forma*. Isso é mais para inglês ver do que contribuição efetiva. Faz sentido do ponto de vista de governança, fica bem na forma, mas de contribuição vejo pouco**, porque, no mínimo, o que eles poderiam fazer seria mesmo. Se não entrassem no técnico, que trabalhassem em um ponto de vista de articulação para implementação daquele plano, pensassem a partir da perspectiva de determinada entidade de classe. Mas, particularmente, não vejo nada. (ENTREVISTADO E)

No mesmo sentido o entrevistado F avaliou assim a atuação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: “Marginal, **Ele não cumpre o papel que foi pensado originalmente. Ele é muito formal**”. Posteriormente, completou: “Muitos deles nem mesmo leem atentamente a versão do PMDI que lhes foi enviada. Por isso, muitas vezes, fazem comentários genéricos, que não são aproveitados”. O entrevistado E acrescentou:

De uma forma, em geral, a participação é *pro forma*. Isso é mais para inglês ver do que contribuição efetiva. Faz sentido do ponto de vista de governança, fica bem na forma, mas de contribuição vejo pouco, porque o mínimo que eles poderiam fazer seria mesmo que eles não entrassem no técnico, que eles trabalhassem em um ponto de vista de articulação para implementação daquele plano (ENTREVISTADO E).

O deputado Miguel Martini em, 09/11/01, já afirmava no plenário da ALMG:

[...] Os nossos instrumentos de planejamento público são riquíssimos, mas nós, do Poder Legislativo, estamos negligenciando o nosso papel. Na Constituição de Minas Gerais há algo diferente das outras Constituições: os mecanismos de controle, os mecanismos de planejamento não são somente a LDO ou um instrumento público. Está previsto em nossa Constituição o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI. O problema é que ninguém leva a sério esses mecanismos. **No PMDI existe um conselho que é apenas uma fachada** (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2001a).

Como a participação é formal, não há por parte dos membros do Conselho uma apropriação da proposta, de modo que não há nenhum acompanhamento posterior em relação a execução do PMDI.

O entrevistado C considerou a própria formação do Conselho como um dos entraves a uma participação mais efetiva do CDES:

Isso é um algo curioso. A Constituição estabelece aqui no estado que aquele grande Conselho deve elaborar o PMDI, mas nós sabemos que um grande conselho não elabora nada. No máximo, ele toma conhecimento, pede ajustes na margem, coloca uma linha adicional. Normalmente, sugere uma linha adicional, pedi para excluir (ENTREVISTADO C)

Segundo o entrevistado G, a reunião de aprovação da proposta de PMDI foi, sobretudo, uma solenidade, mesmo que anteriormente a proposta tenha sido apresentada a todos os membros do Conselho. Ao ser questionado sobre como foi o processo de aprovação da proposta a sua resposta foi:

Foi tranquila. Ela foi uma solenidade. Na verdade, não teve nenhuma reunião de conselho. A reunião do conselho foi o próprio lançamento do PMDI pelo governador. Já tinha passado em um momento de pré-aprovação no momento do pronunciamento (ENTREVISTADO G)

Pelas críticas já apresentadas e pelos relatos dos entrevistados, fica evidente o caráter formalístico da atuação do Conselho de Desenvolvimento Econômico Social, cuja participação formal no processo apenas se justifica como estratégia de busca de legitimidade no processo de formulação.

A participação da sociedade ainda aparece em dois momentos na Mensagem: o primeiro, em que as empresas e as organizações da sociedade civil são apresentadas como fontes

alternativas de recursos; e o segundo, no último parágrafo, no qual a responsabilidade pela implementação do PMDI é dividida com a sociedade mineira.

O entrevistado B diverge categoricamente da ideia de participação contida na Mensagem, ao ser questionado sobre a participação da sociedade na elaboração do PMDI 2004-2007, sua resposta foi enfática: “Nada, nada, nada”. Posteriormente, ele continua: “quando veio o novo governo, eu achei que ele era muito elitista, tinha aquelas prioridades definidas, e a gente não sabia de nada. Neste processo, não houve nenhuma participação”. Neste termos, o entrevistado B, que ocupava um cargo de chefia intermediária na Secretária de Planejamento, destacou que não houve participação da sociedade, nem mesmo um número maior de servidores.

Outro elemento de legitimidade apresentado na Mensagem do governador que perpassa o texto do PMDI é a correlação entre o Plano apresentado neste momento e o Plano de governo apresentado no período de eleições, no caso “Prosperidade: A Face Humana do Desenvolvimento”. Esta referência explícita procura “demonstrar” uma coerência entre os documentos, ao mesmo tempo em que dá a impressão de “promessa cumprida”.

Em 11 de junho de 2003, foi instalada pela ALMG a Comissão de Participação Popular (CPP), criada pela Resolução 5.212, de 9/5/2003. Conforme o regimento interno da ALMG, qualquer entidade ou organização da sociedade civil legalmente constituída está apta a apresentar propostas de projetos de lei ou de emendas a projetos de lei em tramitação, além de requerer informações oficiais a órgãos e autoridades públicos, bem como solicitar audiências públicas para debater temas de seu interesse ou a consulta popular acerca de determinado assunto, entre outras ações legislativas.

Recebidas pela CPP, as propostas populares são transformadas em Propostas de Ação Legislativa (PLEs), momento em que são distribuídas a um deputado relator, membro da Comissão, a fim de receber parecer por seu acolhimento ou rejeição, que será debatido e apreciado pela Comissão, na presença de seus autores, em reunião pública. Caso a proposta seja acatada pela Comissão, ela é transformada em uma proposição legislativa (projeto de lei, emenda a projeto de lei ou requerimento, entre outras) e passa a tramitar na ALMG como sendo de autoria da Comissão de Participação Popular, seguindo, dessa forma, o mesmo rito do processo legislativo constitucional e regimentalmente previsto.

A partir de outubro de 2003, por meio da Comissão de Participação Popular, em parceria com a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), houve o processo de discussão popular do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), com a realização de audiências públicas específicas para a apresentação de propostas de emenda aos programas e projetos. A Comissão de Participação Popular promoveu quatro audiências públicas em Belo Horizonte e uma na cidade de Araçuaí. O entrevistado A acredita que estas audiências públicas representaram um avanço em relação ao processo de tramitação do PMDI 1995-2000, que ocorreu em razão de um posicionamento da Assembleia. O entrevistado F é ainda mais enfático:

A participação da Assembleia na construção do PMDI foi boa, porque quem procurou o secretário de planejamento, ali em meados de 2003, foi um deputado de oposição, que foi recebido pelo secretário de planejamento, que me chamou na sala. E, aí, falou assim: “Gostaria de fazer uma conversa com o pessoal da participação popular”, tanto que a primeira discussão do PMDI foi na Câmara de Planejamento e de Participação Popular. Mas o fato é o seguinte, o governador e o secretário de planejamento **deram muita importância para levar o PMDI na Assembleia**, tanto que eu estava do lado de um deputado da situação, que falou que nunca um governo tinha mandado secretário na Assembleia para nenhum assunto. Nós tínhamos seis secretários de estado levando o PMDI em 2003. [...] Isso mudou a relação, com a Assembleia, que começou a ver o assunto com importância. Nós começamos a alocar recurso a partir de uma discussão na Assembleia. (ENTREVISTADO F)

Deve-se salientar os diversos elementos simbólicos da fala do entrevistado F. Primeiro, o deputado que lidera a Câmara de Participação Popular é do maior partido de oposição ao governo, que é recebido pelo secretário de planejamento, que atende à solicitação. Posteriormente, ao se encaminhar o projeto de lei do PMDI à Assembleia, contou-se com a presença de seis secretários. Além disso, o entrevistado destaca a relevância da percepção da ALMG em relação a importância do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado. Conscientemente ou não, estas diversas ações contribuíram para o simbolismo envolvido no processo de elaboração do Plano e na busca pela sua legitimidade. Pode-se observar também que o entrevistado não faz nenhuma referência ao conteúdo da participação ou não dos resultados advindos dessa participação, mas sua fala marca principalmente os aspectos formais do processo. Por fim, ainda se pode destacar a partir da fala do entrevistado F o fato de que a iniciativa de realização das audiências públicas partiu da Assembleia Legislativa.

Na opinião do entrevistado C, houve pouco espaço para a participação, porque “a situação financeira em 2003 era tão grave que não dava para abrir muito para discussão”.

O projeto de lei encaminhado à ALMG, assim como o projeto do PMDI 1995-2000, está dividido em duas partes. A primeira contém os artigos que expõem, do ponto de vista mais amplo, os objetivos do Plano e sua relação com a legislação estadual, seguidos de um anexo, que, de fato, representava a formalização da estratégia declarada do governo para o estado. Ao contrário do primeiro PMDI, este foi aprovado em turno único no dia 18/12/2003 e deu origem à lei 15.032, de 2004.

Foram apresentadas ao projeto original 19 emendas pelos deputados e 1 emenda proposta pela Comissão de Participação Popular, sendo que destas apenas três foram rejeitadas e 8 foram prejudicadas, seja porque já estavam atendidas no Anexo II, seja porque o atendimento a uma emenda prejudicava a outra, e 9 emendas foram aprovadas. Ao contrário do PMDI 1995-2000, que rejeitou emendas muito específicas que não representavam diretrizes para a ação estatal, foram aprovadas emendas com esta característica, como a Emenda 1, que previa “aumentar a eficiência do policiamento ostensivo por meio de monitoramento por câmeras de vídeo”, ou a Emenda 10, que previa a “construção do Campus da UEMG (Universidade do Estado de Minas Gerais) em Belo Horizonte”. De outro lado, ao contrário do PMDI 1995-2000, foram apresentadas emendas que, de fato, incluíram temas no Plano, embora, algumas vezes, ainda não estabelecidos na forma de diretrizes, como: a recuperação de dependentes químicos (Emenda 2), aprimoramento e formação superior dos professores das redes públicas estadual e municipal (Emenda 9), desenvolvimento de microempresas (Emenda 12), incentivo à incubação de empresas (Emenda 14) e apoio à economia solidária (Emenda 15).

Entretanto, deve-se destacar que nenhuma das diretrizes propostas pela Assembleia foi incorporada nos projetos considerados prioritários para o governo, chamados de “estruturadores”, cujo conceito será abordado mais adiante nesta tese. Também é interessante notar que mesmo o projeto estruturador proposto pela Assembleia, “Família Vulnerabilizadas”, não guardou relação direta com as emendas ao PMDI. Outro ponto interessante é que estas diretrizes iriam se tornar projetos ou programas estruturadores na revisão da carteira em 2007 (incentivo à incubação), ou em 2011 (microempresa, dependentes químicos, formação de professores da rede pública), ainda sob o governo do PSDB, exemplificando o processo de formação de agenda descrito por Cobb e Elder (1983).

Em relação à inclusão do projeto de “Família Vulnerabilizadas”, o entrevistado F destaca, mesmo que indiretamente, o aspecto simbólico da inclusão:

Acho que o trigésimo primeiro projeto estruturador foi importante, **independente do conteúdo do projeto**. Mas isso foi importante, isso foi uma bandeira que de um deputado, que era do maior partido de oposição, que sabe da importância de um processo de planejamento e emplaca um projeto e depois disso ele vira um parceiro, e a Assembleia passa a olhar de forma diferente para este processo de planejamento governamental (ENTREVISTADO F).

Ainda no que tange à análise das emendas propostas ao PMDI, devem-se observar duas emendas de conteúdo mais ideológico: a Emenda 18 (rejeitada) faz referência à inclusão entre as diretrizes do Choque de Gestão de “um gigantesco esforço de desprivatização do Estado [...]. A administração deverá deixar de estar a serviço de interesses privados e grandes grupos econômicos, como até agora ocorreu”. Não é por acaso que esta emenda é assinada por diversos deputados do grupo de oposição ao governo, que, por sua vez, rejeita a proposta afirmando que parte da proposta já está atendida no PMDI e parte dela é contrária às diretrizes nele estabelecidas. Este é um exemplo evidente da discussão política no processo de planejamento governamental. Todavia, aparentemente, esta discussão é pouco frutífera, uma vez que, assim como diversos processos na formulação da estratégia governamental, o formalismo é a marca desta “discussão”, que como observado, restringe-se a uma apresentação de emenda e sua rejeição, como um diálogo entre surdos. No conteúdo desta emenda há referências a práticas mais participativas de gestão que em 2011 viriam a ser consideradas o grande marco para aquele PMDI, que ficaram conhecidas como “gestão para cidadania”.

O PMDI é composto pela carta endereçada ao governador, pela apresentação da metodologia adotada em sua elaboração, seis capítulos e três anexos. O primeiro capítulo, um “Diagnóstico Sumário do Estado”, foi elaborado a partir dos textos produzidos no estudo realizado pelo BDMG “Minas Gerais do Século XXI”. No segundo capítulo, são apresentados os cenários exploratórios para o estado de Minas Gerais entre os anos de 2003 e 2020. O terceiro capítulo discute as “Aspirações para o Futuro de Minas Gerais a Longo Prazo”, que, nos termos do próprio PMDI “representam, de um lado, o sonho e a ousadia e, de outro, uma realidade desejada, mas factível, a ser edificada com grande esforço, coragem e trabalho de toda a sociedade mineira, ao longo das próximas décadas” (MINAS GERAIS, 2004, p.72). Os capítulos seguintes apresentam, sucessivamente: Visão de Futuro para 2020, as opções



estratégicas e os objetivos prioritários. Já os três anexos apresentam as iniciativas estratégicas, as projeções do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) e os indicadores dos objetivos prioritários.

De início, pode-se observar um elemento interessante em termos ritualísticos da elaboração e apresentação deste PMDI. É o primeiro Plano a possuir na sua publicação uma carta do secretário de planejamento para o governador do estado, em cujos termos reforça a importância do PMDI como um conjunto de grandes escolhas que serviriam como orientação para a construção do futuro de Minas Gerais num horizonte de longo prazo e sob condições de incertezas (MINAS GERAIS, 2004). O conteúdo textual da carta é, basicamente, um resumo do que é apresentado no capítulo de metodologia do PMDI.

Conscientemente ou não, nota-se um esforço no sentido de institucionalizar as práticas adotadas no processo de planejamento durante este período. Além dos elementos ligados a busca de legitimidade já citados, como as audiências públicas, a utilização de elementos simbólicos do tipo a incorporação de um projeto estruturador, sugerido pela ALMG, membros do governo empreenderam esforços no sentido de publicar artigos e, até mesmo, um livro, descrevendo os processos de implementação e os resultados do “modelo” adotado em Minas. Esforços mais sistematizados neste sentido não foram observados nos PMDIs anteriores. O entrevistado D, ao se referir ao PMDI 1995-2000, por exemplo, cita que a apresentação do planejamento e dos programas estruturantes era uma atividade, sobretudo, do secretário de planejamento, “com sua pastinha debaixo do braço”.

Esse processo de construção “social” da importância do processo de planejamento e do PMDI pode ser observado na entrevista de “C” que durante vários momentos de se referia ao PMDI 2004-2020 como o primeiro PMDI, para, após alguns segundos, complementar com a expressão “do governo Aécio”. O silenciamento do entrevistado por alguns segundos mostra uma incongruência entre o seu conhecimento técnico ou até, mesmo histórico, e a imagem do PMDI 2004-2020 como uma inovação “governo Aécio”.

O entrevistado A também expôs elementos que confirmam este processo de construção social:

[...] agora como o propósito de planejamento de médio e longo prazo como o PMDI é uma coisa bem clara, uma coisa com uma inteligência bem maior que no passado, eu acho que aí todo muito começou a perceber essa coisa da união do futuro para

onde a gente tem que caminhar juntos, todo mundo com esta percepção do que deve ser feito [...] eu acho que isso ajuda o entendimento e cooperação de todo mundo (ENTREVISTADO A)

Esse processo de “reforço” da importância do planejamento governamental implicou em mudanças metodológicas e tecnológicas. Dessa forma, essas mudanças nas ações do cotidiano reforçavam a importância do planejamento. Por exemplo, os processos que visavam ampliar a aderência dos orçamentos ao PPAG e, conseqüentemente as estratégias e prioridades definidas no PMDI.

O entrevistado C emprega uma metáfora, segundo ele, usada pelo secretário de fazenda, para descrever como funcionava o processo de planejamento e orçamento antes de 2003.

Eu estou fora de Minas Gerais há muito tempo, mas eu acho Minas Gerais muito diferente. É mais ou menos, como uma família, que começa o ano falando: “No final do ano, vamos passar férias lá em Cabo Frio”. Ao longo do ano, não quer saber se tem dinheiro para ir Cabo Frio, não economiza o suficiente. Mas já compra, paga o aluguel da casa, compra comida, vai assumindo uma série de compromissos e no dia vai para Cabo Frio. Pega o carro vão. Só que o dinheiro da gasolina não passa de Juiz de Fora. Então, eles só vão até Juiz de Fora.

Então, esse era o paralelo que ele (secretário de fazenda) fazia com a administração de Minas Gerais, que era assim: a administração do estado assumia compromissos muito além do que ele tinha capacidade de entregar. Assumiam compromisso com administrações municipais e não entregava, e isso era entendido como natural. Os empreiteiros colocavam preços absurdos, como todos os fornecedores do estado, pois sabiam que iam receber com seis meses ou um ano de atraso. **Então, tudo era um pouco mundo da ficção. Planejamento era uma coisa inócua** (ENTREVISTADO C)

No mesmo sentido, Guimarães e Almeida (2006) afirmam que, em geral, o plano plurianual não era respeitado pelos orçamentos anuais, pois os processos de elaboração e execução dos orçamentos eram permissivos e não atendiam de fato aos preceitos legais. Dessa forma, destacam a importância do planejamento estratégico e de sua vinculação ao orçamento.

A primeira medida adotada em Minas para equacionar este problema foi o encaminhamento, em setembro de 2003, da proposta orçamentária para 2004 contendo um déficit de R\$ 1,4 bilhão. A prática anterior e usual no setor público era de sobre-estimar a receita de forma irrealista para acomodar toda despesa, principalmente aquelas incomprimíveis, como pessoal e custeio, para manutenção das unidades de governo. Esse procedimento gera incentivos para o aumento indiscriminado de despesas e torna irreal o orçamento, abrindo espaço para que a alocação de recursos, de fato, se dê na execução (GUIMARÃES e ALMEIDA 2006, p. 40).

Nesse sentido, a lei que instituiu o PPAG 2004 - 2007 previu revisões anuais do Plano, junto com a proposição do orçamento. Essa medida teve por objetivo evitar que o orçamento se

afastasse do PPAG e, conseqüentemente, que o PMDI fosse abandonado como instrumento de orientação estratégica de longo prazo (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006). Segundo Guimarães e Almeida (2006), outro benefício das revisões anuais do PPAG é o de fazer refletir nos orçamentos e eventuais correções da estratégia de médio prazo.

Como destaca o entrevistado B, as mudanças no processo de elaboração do PPAG implicaram a adoção de um sistema informatizado, o SIGPLAN (Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento), “porque até então a gente fazia todo planejamento em planilha, e aquilo não era vinculado com o orçamento”. É interessante notar que, de fato, não dava para fazer gestão da estratégia de uma organização complexa como o estado de Minas com base em planilhas isoladas. Mas, por mais evidente que possa parecer a adoção deste sistema, ele se deu não a partir de uma decisão de fazer o sistema, mas a partir de uma oportunidade percebida do Governo Federal

[...] eu fui a Brasília fazer um curso que me mandaram, de planejamento, e lá fui apresentada ao SIGPLAN e fiquei doida com a aquele trem. A gente tem que fazer em Minas Gerais. Aí, vim, apresentei, peguei uns negócios, fiz uma reunião lá, apresentei, ao subsecretário, que se interessou. [...] Aí, a gente trouxe um técnico de Brasília para adaptar o sistema. Foi muito difícil, porque a gente começou a fazer e tinha que ser no primeiro ano de governo. Aí trabalhava dia e noite, treinar o povo do órgão e tal, e deram muitos problemas no primeiro ano, mas a gente colocou, conseguiu colocar o planejamento lá dentro, porque o PPAG, eu acho que foi um grande salto, porque senão tivesse aquilo, nossa!! Poderia fazer o PMDI, o GERAES [Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado] maravilhoso, mas não tinha nenhum sistema que acompanhasse aquilo, não tinha nada. Ia criar uma estrutura linda maravilhosa que ia sumir, que ia virar pó (ENTREVISTADO B).

O Governo Federal estava desenvolvendo um sistema gerencial do PPAG. Olha fica atento nisso! Mas, aí, no governo Itamar Franco, a gente distanciou disso. Aí, logo que chegou o governo Aécio, já sabendo disso, já conhecendo essa estrutura, nós recebemos o SIGPLAN. O Governo Federal, Ministério do Planejamento doou o sistema, doou o arquivo fonte. O pessoal da PRODEMGE [Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais] fez a adaptação. Então, a gente já trabalhou com um modelo já definido e já com uma sistematização, o que facilitou muito o trabalho. Então, aí nessa época, além do aprendizado do modelo gerenciamento de projetos, a gente interferia mais na definição das políticas dos órgãos, a gente trabalhava mais próximo dos órgãos. Ficamos construindo junto com eles, que era uma coisa bem diferente do que acontecia passado. No passado, os outros construíam e a gente recebia. A partir desse momento, a gente começou a trabalhar junto, a gente começou a vivenciar mais os órgãos e construir junto com eles (ENTREVISTADO A)

[...] O SIGPLAN, o Ministério de Planejamento cedeu para Minas Gerais, e a Prodemge adaptou. As primeiras rodadas de SIGPLAN, nós arrancávamos os cabelos, porque não rodava direito. Para você pensar, a Secretaria de Planejamento e da Fazenda não eram informatizadas no início do governo Aécio. Os fiscais não tinham computador porque as administrações anteriores achavam que computador não era importante. Isso porque ainda tinha dinheiro contratado com o Banco Interamericano para informatizar a secretaria, e isso não foi feito. Quando o

secretário de fazenda assumiu, trouxe uma pessoa da SERPRO [Serviço Federal de Processamento de Dados], que era responsável pela execução deste contrato de modernização fazendária. Já está contratado. O dinheiro está lá. Já está com o Governo Federal. Nós temos que executar. Minas Gerais era o estado que pior executava, porque o governo anterior não conferia nenhuma prioridade para informatização. No final, Minas Gerais foi o que melhor implementou o programa. Então, quando você fala de instrumental é tão óbvia como essa. Minas Gerais era o estado que tinha a Secretaria da Fazenda menos equipada e mais analfabeta do ponto de vista de cultura digital. (ENTREVISTADO C).

É interessante notar que a implantação do SIGPLAN representa uma condição técnica importante para diversos aspectos que são fundamentais no processo de monitoramento da estratégia a partir de 2003, como a vinculação entre planejamento e orçamento, assim como o monitoramento intensivo dos projetos considerados estratégicos. Estes processos são considerados fundamentais para diferenciar a experiência dos projetos estruturantes de 1995 e os projetos estruturadores de 2003.

Embora em 1995 existisse o conceito de projetos estruturantes, o governo não desenvolveu mecanismos para gerenciá-los de maneira diferenciada. Nas palavras do entrevistado D, a inexistência de modelos de monitoramento se dava, sobretudo em razão de restrições em termos de infraestrutura de informática:

Aí no governo Hélio Garcia já tinha o PPAG, que foi o primeiro. Foi muito confuso. Não tinha computador. A gente sofreu demais para fazer aquele plano, um calhamaço desse tamanho assim! Aí, veio o Azeredo e deu uma modernizada, sabe. Já tinha algum computador, desse tamanho, com uma impressora desse tamanho [...] e teve o envolvimento muito grande dos órgãos, da Secretaria da Saúde, da Educação. Eu lembro que na época a gente definiu que não era estruturador, outro nome, era estruturante, com a mesma conotação do estruturador, mas não tinha uma vinculação orçamentária. A gente acompanhava aquilo ali, mas não como agora. [...] Para monitorar o PPAG não tinha sistema, não tinha nada, era planilha Excel, que a gente trabalhava, e ficou tratado como outro qualquer, como outro programa qualquer (ENTREVISTADO D).

Entre as diferenças do modelo de gerenciamento dos projetos prioritários de 1995 e 2003, o entrevistado D também destaca a vinculação orçamentária, de forma que as prioridades estratégicas fossem prioritárias na alocação de recursos orçamentários:

Na época, tentou-se implantar aquilo que passou a ser feito em 2003, só que na época o pessoal do orçamento tava muito dominado pela Fazenda. Não deixou, que era ter a blindagem orçamentária. Eles não aceitaram de jeito nenhum (ENTREVISTADO D).

A justificativa apresentada exemplifica como as estruturas de poder interferem no processo de planejamento estratégico governamental. Desse modo, uma ideia importante neste processo poderia não seguir adiante se contrariasse as perspectivas de grupos que ocupavam naquele momento posições de poder.

Assim como o entrevistado B, os entrevistados C e E destacam as vantagens do modelo de monitoramento usado a partir de 2003, mas vão além, ao defenderem que o modelo de monitoramento tem um aspecto simbólico em relação à gestão da estratégia, que é fundamental no sentido de manter a coerência em relação ao que foi planejado e de reforçar a importância da gestão da estratégia:

[...] o monitoramento de 2003 e de 2007 faz muita diferença. É diferente, por exemplo, do Azeredo, que tinha os estruturantes. Basicamente, era um discurso do vice-governador, que saía vendendo o que era prioritário, mas não tinha, por exemplo, o SIGPLAN (ENTREVISTADO C).

[...] Olha, é fundamental. Se você não tem ferramenta fica daquele jeito, fazendo discurso. “É prioridade, é prioridade...”. As pessoas estão te ouvindo e pensando: “É prioridade sua, mas não é a minha, e eu vou fazer aquilo que eu acho importante. Não tem ninguém vendo o que eu estou fazendo” (ENTREVISTADO E).

Por outro lado, o entrevistado D descreve vantagens em gerenciar projetos que não são estruturadores:

Aí, o que acontecia? Eu, por exemplo, quando eu estava lá na Secretaria de Desenvolvimento Econômico, eu, modéstia à parte, tenho um conhecimento muito profundo do orçamento, e eu não tinha nenhum projeto estruturador sob a minha coordenação. **Eu achava uma delícia, porque não tinha ninguém me vigiando, entendeu?** Não tinha ninguém vigiando. Não precisava prestar conta para ninguém. Aí, eu pegava o orçamento do projeto estruturador dos outros, via que tinham uma dificuldade desgraçada de gastar, pegava os meus projetos e falava: “Olha, você não quer executar isso aqui, não? [...] **Então, foi o melhor dos mundos, não tinha os malditos daqueles menininhos me vigiando, não tinha ninguém olhando pra mim, ninguém me vigiando, entendeu?** (ENTREVISTADO D)

A fala do entrevistado D destaca a perspectiva da vigilância estabelecida a partir do gerenciamento intensivo dos projetos estruturadores, inclusive, explicitando quais subterfúgios o entrevistado usa para fugir dessa vigilância considerada excessiva e ainda sim conseguir recursos para a execução de ações relacionadas a sua área. Além disto, faz referência ao perfil da equipe do GERAES, que em sua grande maioria, era composta por alunos recém-saídos da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

O entrevistado B também argumenta no sentido de que a ampliação das atividades de monitoramento dos projetos prioritários diminui a ênfase nos projetos de planejamento. Desse modo, as alterações pelo gerenciamento intensivo dos projetos geram mais controle e menos ideias:

[...] sinceramente, hoje eu sinto assim em termos de controle, hoje é infinitamente melhor. Mas claro que as ferramentas são muito melhores. A gente não tinha um computador, não tinha nada. Então, os controles eram pequenos. Mas eu acho que tinha mais conhecimento, o pessoal refletia mais, o pessoal pensava mais (ENTREVISTADO B).

No mesmo sentido, o entrevistado A destaca como os instrumentos de monitoramento e controle passaram a engessar o planejamento estratégico governamental:

[...] mas hoje eu percebo uma preocupação maior com o controle depois que você estabeleceu a política curto médio e longo prazo, uma preocupação maior com o controle do que com o próprio planejamento em si. Hoje, uma crítica a esse negócio de acordo de resultados: ele é muito rígido. E quando você define uma política, um programa de ações, o acordo engessa muito isso. O planejamento não pode ser tão engessado. Tem que ser maleável, tem que se adequar, em certas circunstâncias, e agora que eu estou na ponta aqui eu percebo. Hoje, a gente passa por situações reais que nos dificultam a execução de determinados projetos, que pra nós isso é razoável, mas pra SEPLAG, não. Para o pessoal que trabalha com acordo isso não é (ENTREVISTADO A).

Se de um lado, o processo de monitoramento e controle da estratégia traz a gestão da estratégia para o dia a dia da organização e permite a adoção de ações corretivas que reforçam a importância desta gestão estratégica, de outro, este processo de controle pode se tornar de vigilância contínua, que engessa o processo de planejamento estratégico governamental. A fala do entrevistado A ilumina uma questão muito relevante para o processo de gestão estratégica no setor público e em organizações complexas em geral: o processo de monitoramento e controle é fundamental para dar credibilidade à gestão estratégica e permite ações corretivas durante a implementação do Plano.

Nas organizações públicas, assim como em outras organizações complexas, a assimetria de informações tende a criar incentivos para o endurecimento do processo de controle. Uma vez que o órgão central não possui informações suficientes para avaliar a adequação das metas propostas pela unidade executora e tampouco tem informações que permitam ao órgão central identificar causas “razoáveis” para o desvio das metas estabelecidas durante a execução. Na ausência dessas informações, a unidade central tende a “engessar” o processo de planejamento

e a identificar qualquer desvio das metas estabelecidas como fruto de desempenho insuficiente. Se, de um lado, esta alternativa endurece o sistema de incentivos estabelecidos, de outro, cria incentivos para que as unidades setoriais assumam metas cada vez mais conservadoras, na medida em que acontecem sucessivas rodadas de negociação, ou processos de revisão do planejamento.

Deve-se destacar também que o PMDI 2004-2020 foi o primeiro a descrever em seu texto a metodologia adotada em sua elaboração, ainda que em alguns momentos não seja clara o suficiente para a compreensão detalhada do processo de planejamento governamental. Embora nos PMDIs anteriormente estudados haja referências à metodologia adotada, esta não é explicitada como no PMDI em foco.

Embora não contida no texto do PMDI, mas em um artigo posterior que descreve a construção da agenda estratégica de governo, Guimarães e Almeida (2006) destacam a importância de uma abordagem dual do planejamento:

Em 2003, a situação das finanças públicas estaduais determinou, já em janeiro, uma ampla reforma administrativa, que foi institucionalizada a partir da edição de um conjunto de 63 leis delegadas, em janeiro, e um contingenciamento para os primeiros 100 dias de governo. A gestão do presente já começava no primeiro mês. Foram extintas secretarias, superintendências, diretorias, unidades administrativas e cargos comissionados.

Diante desse contexto, o Duplo Planejamento, como metodologia a ser utilizada pelo planejamento estadual, foi apresentado na primeira reunião gerencial do Governo, em 18/02/03. O objetivo era deixar claro para todos os executivos-chave do governo a importância de combinar as duas agendas, uma centrada no ajuste fiscal e na reforma administrativa, estratégias imprescindíveis no curto prazo, com a construção de uma agenda de desenvolvimento de médio e longo prazo, centrada em investimentos que apontassem para a construção do futuro almejado (GUIMARÃES e ALMEIDA 2006, p. 21).

Segundo Guimarães e Almeida (2006), o duplo planejamento intenciona garantir a coerência intertemporal da estratégia, produzindo planos e orçamentos consistentes, que comunicam e mobilizam os envolvidos em torno de realizações futuras capazes de determinar e, ao mesmo tempo, de depender das ações prementes. Esta metodologia de planejamento estratégico baseia-se em abordagem dual, com estratégias de curto prazo para o primeiro ano e, simultaneamente, a construção de planos estratégicos de médio e de longo prazo.

Essa perspectiva de coordenar ações de curto prazo com ações de médio e de longo prazo está em consonância com os princípios descritos no “Minas Gerais do Século XXI”. Entretanto,

deve-se observar que esta ideia, que, a partir da análise do artigo, parece central para as mudanças no processo de planejamento governamental em Minas Gerais tem como única referência bibliográfica uma entrevista concedida por Abell Derek à revista HSM. A partir desta observação, pode-se inferir a profundidade teórica que sustenta a escolha por esta metodologia.

Deve-se lembrar que o autor em questão não escreve sobre planejamento governamental, mas sobre planejamento de empresas, o que confirma a já mencionada incorporação de técnicas oriundas do setor privado à gestão pública em relação a este PMDI. A defesa da adoção desta metodologia se fia na ideia de que não basta uma única estratégia englobando presente e futuro, mas são necessárias duas estratégias simultâneas e coerentes entre si: uma com foco na excelência da gestão das atividades atuais; e outra concentrada na competência para gerenciar as mudanças necessárias para o futuro.

No presente - “hoje para hoje” -, cabe aos responsáveis pelo planejamento escolher uma estratégia própria, consistente com uma visão de como a empresa deve funcionar “hoje”. Cabe, portanto, definir claramente as **atividades da organização, os segmentos-alvo, as funções-chave e o modelo para gerir tais atividades com excelência**, visando atender às necessidades dos clientes atuais.

Planejar para o amanhã - “hoje para amanhã” - requer uma visão de futuro para a empresa e uma estratégia de “como chegar lá”. Nesta perspectiva, cabe aos executivos descobrir como a atividade da empresa precisa ser redefinida para o futuro e quais as mudanças necessárias para esse fim, que geralmente inclui remodelar os modos de gerir a empresa.

As estratégias do “hoje para hoje” esclarecem as escolhas de segmentos (programas ou projetos) e a destinação de recursos. Requer estabelecer a melhor combinação entre as competências e meios existentes com as atividades e os segmentos a serem atendidos. Ou seja, dados os meios e as competências atuais, como atender de forma mais eficiente os clientes com as atividades já definidas.

As estratégias do “hoje para amanhã” definem, a partir de certas possibilidades, escolhas sobre o redesenho da organização, incluindo a redefinição de escopo de atuação, a reorientação das estruturas e a nova priorização de projetos, ações e recursos. Esse redesenho exige muitas vezes a construção de novas competências e o desenvolvimento de novos recursos (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006, p. 20).

Pelos argumentos apresentados, pode-se perceber que essa transposição de metodologias do setor privado para o público produz alguma dissonância. Por exemplo, ao se pensar em segmentos-alvo e em funções-chave para o Estado, só se pode pensar em programas específicos, pois, ao se pensar em uma estratégia global não seria possível ao governo mudar seu público-alvo, ou, mesmo, em alguns casos, restringir serviços que por algum motivo possam ser deficitários. Em outras palavras, embora, em linhas gerais as ideias do duplo planejamento façam sentido para o setor público e estejam em conformidade com o descrito no “Minas do Século XXI” e no capítulo anterior, a aderência não é a mesma em um nível



mais micro de análise. No caso específico, após uma interpretação livre, as ideias do planejamento dual são usadas como fundamento da necessidade de conciliar os Planos de longo, médio e curto prazo, PMDI, PPAG e LOA, respectivamente, bem como na conciliação entre uma agenda fiscal e de reforma administrativa (curto prazo), com uma agenda de desenvolvimento (médio e longo prazo).

A formulação estratégica dual do Estado sustentou-se, portanto, em dois pilares: o equilíbrio fiscal, estratégia do presente, e uma agenda de desenvolvimento, estratégia do futuro, que justificasse também para a sociedade os ajustes iniciais de redução, racionalização de despesas, reforma administrativa e expansão das receitas tributárias (GUIMARÃES E ALMEIDA, 2006, p. 21).

A descrição da metodologia contida no PMDI começa reforçando o caráter indicativo do Plano nos moldes da Constituição Estadual. A metodologia adotada procura responder a três grandes questões: Onde estamos? – diagnóstico da situação atual; A onde pretendemos estar? - Cenários futuros; e Como chegar lá? - Estratégia e Programas Prioritários. A FIG. 4 descreve sucintamente a metodologia adotada.

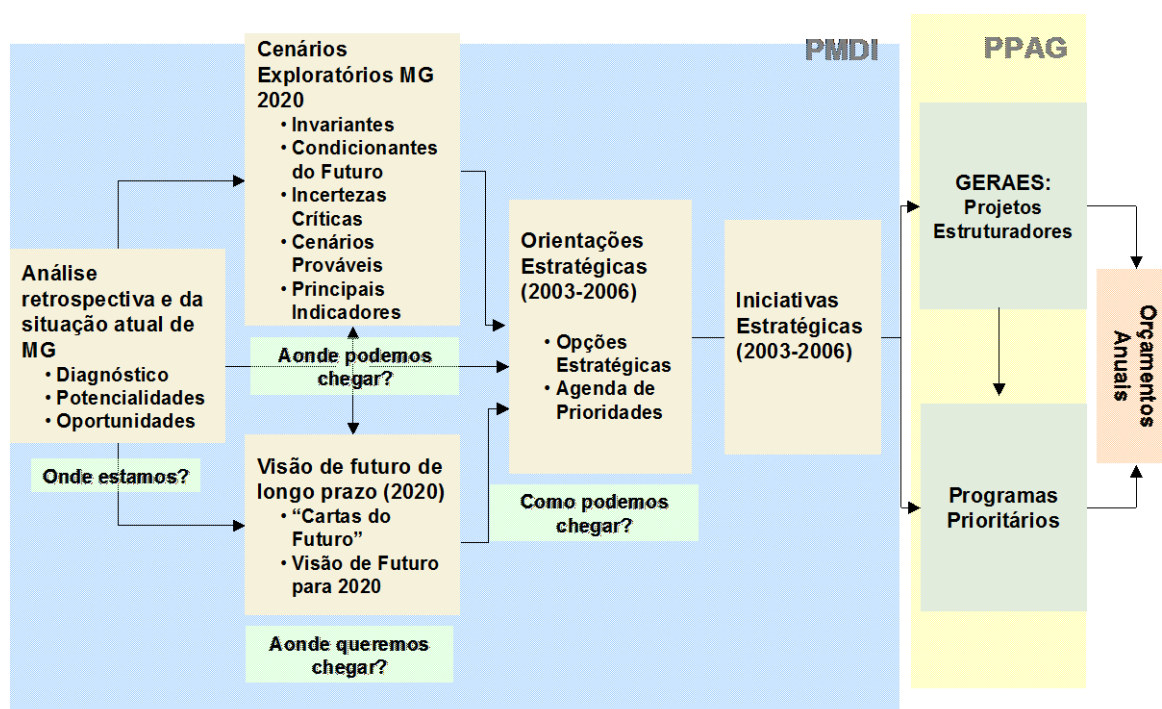


Fig. 4. O Processo de Planejamento Estadual do Governo de Minas Gerais 2004-2020

Fonte: Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, 2003, p. 6

Pode-se observar que a metodologia adotada se assemelha principalmente à metodologia “tradicional” de planejamento do setor privado, acrescida da metodologia de análise de

cenários exploratórios. Embora a Figura 4 dê a impressão de uma sequência de etapas racionais e linearmente dispostas, o que se observa por meio das entrevistas e será apresentado a seguir é que processo de construção deste PMDI é mais fluído e repleto de idas e vindas do que a Figura 4 deixa transparecer. Dessa forma, embora os documentos que compõem o processo de planejamento governamental em Minas Gerais sejam distintos (PMDI e PPAG), o processo é complexo e imbricado de tal forma que os projetos estratégicos não são necessariamente fruto de um processo de desdobramento linear das diretrizes estratégicas e dos objetivos, como descrevem Mintzberg (2000, 2006) e Lindblom (1979). Esta percepção é confirmada pelo próprio texto do Plano:

Os dez Objetivos Prioritários definidos pelo governo de Minas Gerais foram desdobrados em Iniciativas Estratégicas em reunião do Colegiado de Gestão Governamental, no dia 06/05/2003, e em consultas posteriores aos Secretários de Estado. A versão inicial foi enriquecida pelas contribuições dos integrantes do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES.

**Esse conjunto de Iniciativas, apresentado a seguir, serviu de subsídios para a definição dos Projetos Estruturadores – GERAES e para a elaboração dos programas do PPAG 2004-2007. Várias dessas Iniciativas já estão implementadas e/ou em implementação pelos agentes públicos e/ou privados envolvidos** (MINAS GERAIS, 2004, p. 106).

Em relação à primeira pergunta, - “onde estamos?” - o PMDI estudado apresenta um diagnóstico sumário do estado de Minas Gerais, que é estruturado a partir de uma síntese de textos retirados do “Minas Gerais do Século XXI”. Este estudo revelou-se muito importante no processo de planejamento, culminando com a elaboração do PMDI 2004-2007. Em verdade o início da elaboração deste estudo pode ser considerado também o início da elaboração deste PMDI. Este estudo foi realizado sob a coordenação da área de Planejamento do BDMG durante o ano de 2002 e durou aproximadamente nove meses, sendo que seu lançamento ocorreu em 16 de dezembro de 2002. Foram envolvidos no projeto 48 especialistas e 60 “consultores”. No epílogo do volume especial, há uma descrição do surgimento da ideia:

A ideia da realização do Minas Gerais do Século XXI surgiu no processo de planejamento estratégico do BDMG, em 2000. [...]

Nas definições permanentes desse Projeto consta a missão de promover e financiar o desenvolvimento econômico e social do Estado de Minas Gerais, além de um objetivo estratégico: manter elevado nível de conhecimento da realidade econômica e social de Minas Gerais. Essas definições motivaram o estabelecimento de uma meta no Plano de Diretrizes e Metas do BDMG para 2002: elaborar o 3º diagnóstico da economia mineira, sob a coordenação do Departamento de Planejamento, Programas e Estudos Econômicos (DPE) e a supervisão da Diretoria de Planejamento e Controle, que resultou no Minas Gerais do Século XXI (BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS, 2002a, p. 77).

A descrição do entrevistado E sobre a origem do PMDI corrobora o documento:

A origem do estudo está relacionada àquela discussão que ainda tem no BDMG, que é recorrente: “Qual é o papel do Banco de Desenvolvimento?”, “Como nós podemos ajudar o acionista?”, “O que é desenvolvimento?”. E por isso que surgiu o primeiro diagnóstico, o segundo da economia mineira e o Minas Gerais do Século XXI, que é o terceiro. [...]

Então, a ideia do Minas Gerais do século XXI tem a ver com a cultura do BDMG e tem a ver com o momento de um novo governo, a necessidade de repensar o BDMG, que estava fazendo quarenta anos em 2002. Então, de ter alguma coisa significativa naqueles quarenta anos. A Gerência de Planejamento era pressionada para fazer alguma coisa. Então, basicamente, as motivações foram essas (ENTREVISTADO F).

Todavia, ao contrário dos diagnósticos anteriores, que tinham como foco a economia, o “Minas Gerais do Século XXI” vai além da dimensão econômica:

O Minas Gerais do Século XXI traz claramente a ideia do IDH, do Amartya Sen, do desenvolvimento humano. Não adianta mais apenas crescimento econômico. [...] pela primeira vez um diagnóstico do BDMG trata de saúde, de defesa, tem um texto sobre cultura. Ou seja, a gente estava com essa visão ampliada do desenvolvimento. Então assim, essa ficha caiu para mim lá na década de noventa. Então, o Amartya Sen, o mestre, o texto dele é de 58. Então, assim, essa ficha poderia cair há muito tempo. O que desenvolve é isso, Capital humano é o que desenvolve, dá competitividade a um território. Hoje já, está claro, não precisa discutir muito mais isso, não. Agora, é discutir como nós vamos caminhar para melhorar o desenvolvimento humano. (ENTREVISTADO F)

A amplitude idealizada para o trabalho, ajustada ao longo de sua construção, resultou da percepção da coordenação de que a dimensão econômica, isoladamente, não contempla a noção atual de desenvolvimento, mote do trabalho, que considera a qualidade de vida das pessoas seu objetivo fim (BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS, 2002a, p. 77).

Ao descrever os objetivos do estudo, pode-se perceber uma preocupação no sentido de evitar alguma resistência dos políticos, na medida em que explicita que não se trata de uma avaliação de governos.

É importante enfatizar que este estudo não é uma análise dos últimos governos, não apresenta propostas de programas ou projetos de governo, nem pretende apresentar um rol de soluções. **Seu objetivo maior é contribuir para o desenvolvimento econômico e social das nossas Minas, oferecendo um conjunto de informações, análises e discussões que possam subsidiar a tomada de decisão por parte de governos e outros agentes sociais, no médio e longo prazos** (BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS, 2002a, p. 11)

Pode-se observar que a palavra *diagnóstico* também não foi usada, optando-se pela expressão *conjunto de informações, análises e discussões*. Essa cuidadosa descrição de objetivos mostra

um subterfúgio muitas vezes adotado no planejamento governamental, em que expressões menos específicas são utilizadas de forma a acomodar interpretações diversas. Mais adiante, foi descrito o processo de construção do “Minas do Século XXI”:

Para os autores, foram estabelecidos quatro marcos: a entrega de um texto inicial baseado no termo de referência; a elaboração da versão preliminar baseado nas discussões com o DPE; a participação em workshops; e a finalização do texto com adoção das contribuições dos demais consultores e do Departamento de Planejamento Estratégico.

Nos *workshops*, sete no total, os especialistas apresentaram suas versões preliminares, submetendo-as à apreciação de relatores experientes nos temas e, frequentemente, com diferentes percepções. Esses eventos também contaram com a participação de mais de 60 pessoas, entre estudiosos e representantes de diversas instituições.

Na etapa seguinte, a equipe do DPE coordenou o processo de revisão dessas versões, sempre respeitando as escolhas dos autores frente às sugestões dos relatores e demais participantes.

Finalmente, para integrar as diferentes abordagens e aspectos tratados no estudo, foi realizado um seminário de integração no Hotel-Fazenda Tauá, nos dias 4, 5 e 6 de setembro, com a presença dos especialistas, da equipe do DPF e dos consultores externos do BDMG. [...]

A apresentação e conclusão de cada volume foram elaboradas pela equipe do DPF com a colaboração dos autores e dos consultores internos do BDMG (BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS, 2002a, p. 78)

Andrade (2007, *apud* DOMINGUES FILHO, 2007) destaca o ganho de tempo propiciado pela existência do “Minas Gerais do Século XXI”:

A equipe de transição encarregou-se de detalhar os primeiros passos da nova administração. Para essa tarefa em muito contribuiu. O Minas do século XXI, com seu acervo de diagnósticos e proposições de políticas. **Não por acaso, alguns dos responsáveis por sua elaboração vieram a ocupar postos de comando no novo governo.**

**Ganhou-se tempo precioso e a nova administração assumiu a pleno vapor, familiarizada que estava com os problemas mas mais que isso, munida de um projeto de governo.** Normalmente, os primeiros seis meses de uma nova administração servem para as novas autoridades tomar pulso da “realidade administrativa”, inteirar-se das questões urgentes à espera de decisão e só então é que o governo de fato começa (ANDRADE, 2007, *apud* DOMINGUES FILHO, 2007, p. 32).

O entrevistado C acrescenta:

O Minas Gerais do Século XXI foi um trabalho exaustivo de fundo, de reconhecimento de situações. E, ao mesmo tempo, fez isso de uma forma muito aberta. Aberta porque não foi um número restrito de pessoas que participou; foi um número bem amplo, foram mais de 100 pessoas, e os trabalhos não tiveram uma natureza estritamente individual. Os trabalhos eram elaborados, passados em uma discussão com o corpo do BDMG. O corpo do BDMG criticava, algumas vezes. Nós fizemos críticas muito contundentes com os trabalhos que tinham sido feitos. Pedimos que fossem revistos. Depois esses trabalhos eram apresentados numa plenária para pessoas que conheciam o assunto. Essas pessoas também criticavam,

pediam mudanças, sugeriam outros rumos. Até que chegou em uma versão que foi apresentada, em uma reunião feita no Hotel Tauá com todos os envolvidos no Minas Gerais do Século XXI. Foram 140 pessoas, se não me engano, e ali fizemos uma dinâmica de discussão muito exaustiva daquilo que estava sendo colocado e proposto. Então, o Minas Gerais do Século XXI propiciou ao governo, quando ele tomou posse, um conjunto de **documentos e pessoas** que tinham participado dessa discussão. Então, o primeiro PMDI do governo Aécio se beneficiou, e muito, desse trabalho. Não significa que tudo aquilo que estava no trabalho veio a ser consagrado no planejamento, mas ele serviu de ponto de partida. Assim, em cima daquele trabalho os novos integrantes da equipe do governo acrescentaram coisas, consultorias externas se debruçaram sobre isso, acrescentaram outras contribuições, e o planejamento foi estabelecido com essa base de conhecimento. **Base de conhecimento não é só o estudo, mas também as pessoas que desenvolveram o Minas Gerais do Século XXI e depois no PMDI** (ENTREVISTADO C).

Como dito pelo entrevistado C, algumas pessoas que participaram do “Minas do Século XXI” também participaram da elaboração do PMDI 2004-2020, o que certamente facilitou o processo de transposição de parte das informações do “Minas do Século XXI” para o PMDI em questão de maneira tão explícita. Pode-se observar ainda que algumas das pessoas envolvidas no “Minas do Século XXI” também participaram da elaboração do programa de governo do então candidato: “A prosperidade: a face humana do desenvolvimento” e alguns dos responsáveis passaram a ocupar posições importantes no governo que se iniciou em 2003. Ao ser questionado se quando estavam fazendo o “Minas do Século XXI” os integrantes tinham noção de que estavam fazendo a base do PMDI seguinte, a resposta foi enfática:

Não, porque nós não sabíamos quem ia ganhar a eleição. O tempo inteiro eu chamei secretários do governo Itamar na época para fazerem parte do Conselho de Administração do projeto, para ajudar um pouco nessa transição, não ser uma coisa só BDMG, mas ser uma coisa também do governo, tanto que quando foi lançado quem foi lançado foi o governador Itamar Franco, o presidente do BDMG e o então coordenador da comissão de transição o professor Antônio Augusto Anastasia. Essas eram as autoridades que estavam lá. O governador eleito na época, o Aécio Neves, não pôde ir e mandou o coordenador da comissão de transição. [...] Então, assim, sempre teve a pretensão, a intenção para que fosse usado no futuro governo, mas sempre com uma dose de risco, porque você não sabe quem ia ser eleito (ENTREVISTADO F).

Andrade (2007, *apud* DOMINGUES FILHO, 2007), que participou do “Minas do Século XXI” e esteve envolvido com a elaboração do Plano de Governo, destaca essa preocupação de integrar a visão técnica com a política como um dos diferenciais deste PMDI:

A elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado foi o marco balizador dessas mudanças. Tradicionalmente planos são formulados a partir de levantamentos de dados que subsidiam diagnósticos e proporcionam, supostamente as bases para o equacionamento dos problemas identificados. Completa do ciclo técnico dos trabalhos, o plano com seus objetivos e metas é levado à consideração dos decisores políticos que elegend as prioridades e as hierarquizam.

O PMDI de 2003 seguiu trajetória e metodologia algo diferente. Partiu, é verdade do conjunto de diagnósticos providos pelo Minas Gerais do Século XXI, mas buscou desde suas primeiras etapas integrar a visão técnica com a política. O governador e os secretários foram mobilizados para debaterem e decidirem sobre as grandes diretrizes que o plano deveria perseguir. (ANDRADE, 2007, *apud* DOMINGUES FILHO, 2007, p. 35).

No mesmo sentido, o entrevistado C afirma que

[...] a intenção do Minas Gerais do Século XXI foi o de oferecer à administração, seja ele qual fosse. Quem estava mexendo com Minas Gerais do Século XXI não sabia nem qual era a administração, pois foi um trabalho de mais de um ano. E a intenção que se teve foi de reunir um conjunto de informações, subsídios e de equipes para subsidiar o governo. A situação de Minas Gerais era muito ruim, sob todos os aspectos, especialmente o setor público de Minas Gerais. E a situação econômica também era adversa (ENTREVISTADO C).

Certamente, ao se realizar um estudo como este, deve-se considerar que a escolha dos participantes influencia o resultado final do projeto, pois indiretamente, já se está selecionando uma linha de pensamento e, de certa forma, uma ideologia. No prefácio do Volume Especial, há uma referência à participação no processo de construção:

O Minas Gerais do Século XXI (...) contempla amplo escopo temático e mobilizou pessoas de diversas instituições mineiras e de outros estados. Essas características **conferem-lhe pluralidade ímpar, tornando o documento com grande representatividade coletiva**. A pluralidade foi intencional, com objetivo de captar várias dimensões e diversas percepções sobre o novo desenvolvimento. Ao BDMG coube a liderança desse processo (BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS, 2002a, p. 11).

Entre os PMDIs, objeto deste estudo, certamente, este foi o que contou com a participação do maior número de pessoas e foi também o que teve uma fase preparatória maior, com um processo de discussão mais aprofundado. Mas não deixa de ser uma hipérbole afirmar que possui grande representatividade coletiva, pois é, basicamente, um documento produzido por especialistas, com a participação de poucas organizações representativas – FIEMG (Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais), Federaminas (Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Estado de Minas Gerais), Faemg (Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais), Sebrae-MG (Serviço de Apoio as Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerais), AC-Minas (Associação Comercial de Minas Gerais), BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e CDL (Associação Comercial de Minas Gerais) -. Em relação a esta seleção dos participantes do processo de construção do “Minas Gerais do Século XXI”, os entrevistados C e F são bastante consistentes em suas respostas:

[...] olhava-se quem são os bons especialistas, quem pode falar sobre isso, procurava-se as pessoas, propunham, recebiam propostas, negociavam, estabeleciam um termo de referência. [...] foram mais de 140 pessoas, pessoas com filiações partidárias completamente diferentes. Se você olhar, tucano? Não, não foi tucano, você tinha gente com militância partidária bem diversificada. Basta olhar a lista dos que se envolveram, dos que assinaram os capítulos, inclusive (ENTREVISTADO C)

Nós tentamos chamar a melhor pessoa no assunto que tivesse mais próxima. Então, fomos construindo, e ao longo do tempo foi ampliando. Então a gente via: falta tratar a questão metropolitana. Quem é o melhor que está disponível, o W... P... Voltou, estava lá na [...]. Tá aqui! Ele é mineiro, vamos pegar ele. Então, vamos falar da questão previdenciária. Tem a Solange de Paiva, que acabou de ser demitida da Secretaria Nacional. Parece que está no BNDS (ENTREVISTADO F).

Embora o discurso dos dois entrevistados esteja afinado, foi possível observar duas restrições importantes no processo de construção coletiva: de certo modo, o convite estava ligado, em grande medida, às relações entre os membros da equipe responsável pela elaboração do documento e os pesquisadores convidados; e as limitações orçamentárias envolvidas.

A síntese contida no PMDI e o próprio documento “Minas Gerais do Século XXI” não eram idênticos. Existiam alguns temas cuja abordagem era muito semelhante, de modo que alguns parágrafos foram literalmente copiados, enquanto outros nem tanto. Entre os elementos comuns, constava a ideia de um “novo desenvolvimento”:

O novo desenvolvimento não é sinônimo apenas de crescimento econômico, nem de riqueza ou mesmo de renda per capita, fenômenos de fácil percepção e classicamente mensurados por índices popularmente conhecidos. Para ser sustentável, condição de que hoje não se abre mão, o desenvolvimento há de ser entendido em dimensões até então negligenciadas, ou menos valorizadas, como a qualidade de vida. Para se ter esse nome, o desenvolvimento promove a prosperidade econômica e mostra novas faces, como educação, saúde, atenção das desigualdades sociais e equilíbrio ambiental (BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS, 2002a, p. 15)

Essa ideia de desenvolvimento estava diretamente relacionada à escolha do IDH como o indicador síntese do PMDI (2004-2020). Outra ideia contida nos dois textos é que como consequência da adoção desta ideia de desenvolvimento, esta tarefa deixa de ser exclusiva do Estado:

Por sua nova dimensão, fica claro que o desenvolvimento não cabe mais a um único agente, seja o Estado, seja o mercado. **O novo desenvolvimento é missão de todos** (Minas Gerais, 2004, p. 12).

O Estado não é mais o único a ter papel, mas tem um papel decisivo como regulador, estabilizador, articulador e mobilizador da sociedade organizada. Cabe

insistir: recuperar o Estado é esforço imprescindível e urgente. (Volume especial 2004, p. 16)

No PMDI 2004-2020, não há referência explícita sobre quem estaria incluídos na expressão *todos* além do Estado, mas no “Minas do Século XXI” há. São mencionados como *stakeholders* importantes: a “classe política”, os “empresários” e o “terceiro setor”. Em relação à primeira, é destacado no texto a longa e forte tradição de planejamento em Minas Gerais, assim como o nome de diversos políticos mineiros que se destacaram nesta perspectiva: “Não há razões para supor que a classe política mineira não venha a reconhecer a necessidade de engajar-se decisivamente em ações para a promoção do desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida dos mineiros” (BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS, 2002a, p. 23). O empresariado mineiro é considerado no texto como formado por numeroso grupo de pequenos proprietários, com interesses atomizados, cuja mobilização e participação em ações coletivas só se dariam, se convenientemente incentivadas. O terceiro setor seria responsável pela construção do capital social. Pode-se observar que esta descrição não só é muito simplista como também admite uma perspectiva muito positiva em relação aos atores considerados.

Em outras palavras, com base na análise da argumentação contida no texto, não há atores contrários ao desenvolvimento ou, até mesmo, entre os atores mencionados, não há razões para crer que estes possam ter interesses contrários ao que poderia ser resultado da análise estabelecida no “Minas do Século XXI”. Desse modo, esta análise está muito distante da perspectiva de Matus (1993,1994), uma vez que não há uma análise mais profunda dos interesses e das capacidades de intervenção no processo de planejamento de cada grupo de atores. A análise dos “atores do desenvolvimento” também não se aproxima do processo de gestão de *stakeholders*, uma vez que os grupos escolhidos representam pequena parcela dos *stakeholders* envolvidos no processo de planejamento governamental.

No mesmo sentido, pode-se afirmar a partir da análise dos personagens contidos tanto no “Minas do Século XXI” como do próprio PMDI 2004-2020 que enquanto os políticos, o empresariado e o terceiro setor são considerados “atores do desenvolvimento”, o cidadão aparece nos textos como destinatário das políticas.

O sistema estadual de inovações, assim como a região metropolitana, perdeu destaque na transposição do “Minas Gerais do Século XXI” para o PMDI 2004-2020. Ambos são temas



relevantes no primeiro, com capítulos específicos no volume especial, enquanto no PMDI o primeiro se tornou a quarta orientação estratégica para o objetivo prioritário “Fomento Inovador ao Desenvolvimento Econômico”, e o segundo passou a ser um recorte em diversos objetivos prioritários. Ao ser questionado sobre isso o entrevistado F respondeu:

Esses dois temas tinham muita importância no Minas Gerais do Século XXI. Eram essenciais, particularmente, para mim e para outros membros da equipe. No governo, as ênfases são determinadas pelos executivos das respectivas pastas. No Minas Gerais do Século XXI, o grupo que concluiu o trabalho era mais homogêneo. No governo, a construção das estratégias, ênfases, prioridades, depende de negociações com os titulares da pasta (ENTREVISTADO F).

A fala do entrevistado revela o que algumas teorias de planejamento governamental pretendem ignorar - ou seja, que o processo de construção da estratégia, certamente, possui bases técnicas e metodológicas, mas a construção de um PMDI vai além desses elementos de discussão entre “técnicos”. A construção de um Plano é, marcadamente, um processo de negociação, que é influenciado por diversos fatores, representados, muitas vezes, pelos responsáveis pelas secretarias, que, normalmente, fazem parte de uma construção política complexa, responsável pela governabilidade do grupo vencedor das eleições.

O entrevistado F destacou também que o trabalho de especialistas também tem limitações:

[...] o próprio treinamento acadêmico, da certeza científica, a pessoa fica mais conservadora, para não se expor junto aos pares, a não ser que deixe a academia um pouco ou que tenha atingido um nível de autoridade na academia, que está pouco se lixando para os pares. Mas se ainda estiver em uma banca de mestrado, de doutorado, ele ainda está muito preso ao rigor científico. E aí! Ele tem que ser mais conservador mesmo. Eu concordo com isso (que não se pode esperar muito do trabalho dos especialistas).

[...] tem o texto de cultura, que é uma interpretação, é um ensaio, e não sai projeto dali, como não saiu projeto da Ciência e Tecnologia, e também não saiu do Meio Ambiente. Os outros têm um pouco de orientação de política pública (ENTREVISTADO F).

Considerando que o diagnóstico estava pronto, optou-se pela construção de cenários exploratórios como etapa seguinte.

Considerando o contexto de elevado nível de incertezas do mundo atual, e particularmente quanto ao futuro do Brasil e do Estado de Minas Gerais, a resposta à segunda questão “aonde pretendemos estar?”, iniciou-se com a construção de cenários exploratórios, que indicam as condições de contorno e as principais incertezas da caminhada rumo ao futuro. Os cenários exploratórios possibilitam o conhecimento de um espaço de oportunidades e riscos dentro do qual foram desenhadas quatro imagens de futuro possíveis para Minas Gerais em 2020. **Indica,**

**portanto, parte da resposta à segunda questão porque faz uma reflexão sobre aonde podemos chegar** (MINAS GERAIS, 2004, p.8).

Pode se notar que há uma “flexibilização” em relação à pergunta. Afinal, a metodologia de cenários exploratórios não permite a resposta à pergunta sobre aonde pretendemos estar, mas somente uma “reflexão sistemática que visa orientar a ação presente à luz dos futuros possíveis” (MICHEL GODET, 1983 in PORTO *et al.*, 2005).

Os cenários exploratórios apresentados neste Capítulo são imagens consistentes de futuros plausíveis para Minas Gerais no horizonte dos próximos 20 anos, visando possibilitar uma análise prospectiva do Estado, ou seja, uma reflexão sistemática que visa orientar a ação presente à luz dos futuros prováveis. Em nossas sociedades modernas, a reflexão prospectiva se impõe em razão dos efeitos conjugados de dois fatores principais: a) em primeiro lugar, a aceleração das mudanças técnicas, econômicas e sociais exige uma visão a longo prazo, pois "quanto mais rápido andamos, mais distante os faróis devem alcançar"; e b) em segundo lugar, os fatores de inércia ligados às estruturas e aos comportamentos mandam “semear hoje para colher amanhã” (MINAS GERAIS, 2004, p. 36).

O percurso semântico que justifica a escolha desta técnica está fundado em dois argumentos centrais, que se apoiam em duas metáforas. O primeiro apoia-se na aceleração das mudanças, que apresenta forte conexão com o discurso da época da globalização. Entretanto, a metáfora escolhida “quanto mais rápido andamos mais distante os faróis devem alcançar” faz referência ao horizonte temporal a ser observado durante o processo de planejamento estratégico, de forma que não há uma justificativa específica em relação à escolha da técnica de cenários prospectivos. O mesmo ocorre em relação ao segundo argumento cuja metáfora (semear hoje para colher amanhã) está relacionada à necessidade de se preparar para o futuro, o que é a base do ideal de planejamento estratégico. Os dois argumentos não justificam a escolha, o que pode ser confirmado pela própria seleção lexical adotada, “impõe” a reflexão prospectiva, fazendo parecer como imperativo ambiental o que de fato é uma escolha metodológica, sem evidenciar em que medida a utilização da metodologia de cenários poderia ser melhor, em qualquer sentido, que outras técnicas que teriam a mesma finalidade.

Mesmo sem explicitar a escolha, o texto, posteriormente, procura oferecer elementos que poderiam legitimar a escolha. É importante notar que os argumentos se ligam a características do isomorfismo mimético, uma vez que não há referência alguma no texto a dados que possam comprovar a eficácia da metodologia, mas um reforço no sentido de que esta aplica as melhores práticas neste campo e é utilizada por diversas organizações.

A técnica de elaboração de cenários, que instrumentaliza esta análise prospectiva, foi formalmente desenvolvida após a Segunda Guerra Mundial e **demonstrou, desde essa época, elevada eficácia** como instrumento de antecipação de tendências e mudanças. Atualmente a metodologia de cenários é **amplamente empregada no planejamento estratégico de governos e organizações**, não como ferramenta de previsões, mas como uma forma de antecipação dos futuros possíveis, preparando a organização para enfrentá-los.

**A metodologia adotada no presente estudo aplica as melhores práticas existentes neste campo**, especialmente as abordagens desenvolvidas por Michel Godet e por Peter Schwartz, este último fundador da Global Business Network (GBN) (MINAS GERAIS, 2004, p. 37).

A técnica para a construção de cenários é apresentada a partir das seguintes etapas:

1. identificação do foco principal (o objeto a ser cenarizado, no caso o Estado de Minas Gerais);
2. identificação dos condicionantes do futuro (elementos motrizes de grande relevância e com forte influência na determinação dos eventos futuros relacionados ao objeto);
3. seleção dos invariantes (condicionantes do futuro de baixa incerteza que deverão permanecer inalteráveis no horizonte considerado);
4. seleção das incertezas críticas (condicionantes do futuro de elevada incerteza e de alto grau de impacto no futuro);
5. seleção e combinação das variáveis mais representativas das incertezas críticas;
6. definição da lógica dos cenários;
7. descrição dos cenários;
8. análise de consistência; e
9. quantificação de variáveis-chave (MINAS GERAIS, 2004, p. 33).

No sentido de identificar as condicionantes do futuro, a seleção de invariantes e as incertezas críticas (etapas 2, 3 e 4, respectivamente), optou-se por trabalhar em três níveis, contexto mundial, Brasil e Minas Gerais. Neste momento, será apresentada uma síntese destes elementos (Quadros 7 e 8) para que ainda neste item possa ser analisada a relação entre o diagnóstico, os cenários e os objetivos prioritários.

QUADRO 7: Análise das condicionantes de baixa incerteza.

	<b>Mundo</b>	<b>Brasil</b>	<b>Minas Gerais</b>
<b>Condicionantes de BAIXA incerteza - (Invariantes)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acelerada produção científica e tecnológica e mudança do padrão de competição entre as empresas e, também, entre os espaços econômicos.</li> <li>• Maior integração dos mercados e maior internacionalização da produção com o avanço dos blocos regionais.</li> <li>• Esgotamento do atual sistema de regulação econômica mundial.</li> <li>• Acentuação do desafio da sustentabilidade e dos cuidados com o meio ambiente, aumentando as pressões por produção mais limpa.</li> <li>• Manutenção de guerras, tensões e conflitos regionais.</li> <li>• Envelhecimento da população com grande aumento de despesas com previdência e saúde.</li> <li>• Elevação dos fluxos turísticos, especialmente das modalidades voltadas para a natureza e a cultura.</li> <li>• Expansão das redes mundiais de informações e serviços.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redefinição do papel do Estado, reduzindo a participação na provisão direta de bens e serviços.</li> <li>• amadurecimento político da sociedade, com consolidação da democracia e dos valores republicanos.</li> <li>• Mudança no perfil demográfico com envelhecimento da população.</li> <li>• Essencialidade da educação para a competitividade e empregabilidade.</li> <li>• Reestruturação produtiva da economia brasileira como resultado do efeito combinado da abertura externa e da modernização tecnológica.</li> <li>• Interiorização do desenvolvimento brasileiro, como parte da própria expansão da fronteira econômica de desenvolvimento dos eixos de integração.</li> <li>• Mudança nas relações de trabalho, com a redefinição e flexibilização do emprego formal e a introdução de mecanismos mais flexíveis de relações de trabalho e novas formas de contrato.</li> <li>• Alta relevância do esforço exportador para sustentação do crescimento do País.</li> <li>• Crescentes pressões pela resolução e/ou controle de questões ambientais.</li> <li>• Consolidação do combate à pobreza e à violência como as questões estratégicas prioritárias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bases produtivas agropecuária e mineral (que servem de estrutura a todo o complexo metal-mecânico) fortes.</li> <li>• Estrutura produtiva com forte presença de setores exportadores, que podem se voltar mais ainda para o exterior, em períodos de pouco dinamismo do mercado doméstico.</li> <li>• Base técnico-científica razoavelmente desenvolvida em setores com forte potencial de dinamismo, tais como biotecnologia, microinformática etc.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor

QUADRO 8 - Análise das incertezas críticas

	<b>Mundo</b>	<b>Brasil</b>	<b>Minas Gerais</b>
<b>Condicionantes de ALTA incerteza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Como evoluirá o sistema de regulação econômico-comercial?</b></li> <li>• A mudança dos padrões de concorrência e organização da economia mundial e a alteração das relações entre as nações tornaram obsoleto o modelo tradicional de regulação.</li> <li>• <b>Como se dará a inserção dos países emergentes na cena política e econômica mundial?</b></li> <li>• Existe um movimento de emergência econômica de um conjunto restrito de países de elevado potencial (as chamadas “baleias”: China, Índia, Rússia e Brasil) que combinam grandes e diversificados mercados internos com uma razoável base tecnológica e industrial.</li> <li>• Estes países podem aumentar seus mercados domésticos, o que é necessário ao bem-estar de seus povos, e elevar suas participações no comércio internacional, incluindo não apenas produtos primários, mas também produtos de maior valor agregado e de conteúdo tecnológico.</li> <li>• Porém, esse movimento depende diretamente da capacidade de superação dos estrangulamentos internos e externos, da ampliação de seus ritmos de desenvolvimento e de sua inserção no contexto econômico mundial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qual será o padrão de desenvolvimento nacional predominante nos próximos 20 anos?</li> <li>• <b>Dimensões chave</b></li> <li>• Governabilidade em âmbito nacional</li> <li>• Evolução das reformas estruturais (previdência, tributária, trabalhista e política) e institucionais</li> <li>• Formação de capitais internos e atratividade do Brasil para o capital internacional</li> <li>• Evolução das políticas de comércio exterior, industrial e agrícola</li> <li>• Evolução da política de Ciência e Tecnologia e sua conexão com o setor produtivo</li> <li>• Desenvolvimento regional e distribuição espacial do crescimento econômico</li> <li>• Evolução da inclusão social - emprego e distribuição de renda - e dos índices de violência e criminalidade</li> <li>• Evolução dos mecanismos de controle e de conservação do meio ambiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como evoluirá o ambiente econômico, político e institucional mineiro nos próximos 20 anos?</li> <li>• <b>Dimensões chave</b></li> <li>• Padrão de liderança de MG no cenário político e econômico nacional e local</li> <li>• Reforma do Estado no tocante à gestão pública e ao equacionamento fiscal</li> <li>• Capacidade de recuperação, modernização e expansão da infraestrutura e dos serviços de logística</li> <li>• Volume e foco dos investimentos privados no Estado</li> <li>• Evolução do sistema de ensino e sua articulação com as políticas de ciência e tecnologia e o setor produtivo</li> <li>• Perfil do sistema produtivo mineiro em relação à competitividade, escala e densidade tecnológica</li> <li>• Evolução do desenvolvimento regional do Estado</li> <li>• Evolução dos índices sociais e ambientais do Estado</li> </ul>

Fonte: elaborado pelo autor

A partir das duas grandes incertezas críticas, mencionadas no quadro 8 foram construídos dois eixos ortogonais. Os cenários do estado de Minas Gerais para o horizonte 2003-2020 são esquematicamente construídos a partir da combinação destas duas variáveis-chave, como mostra a FIG. 5:

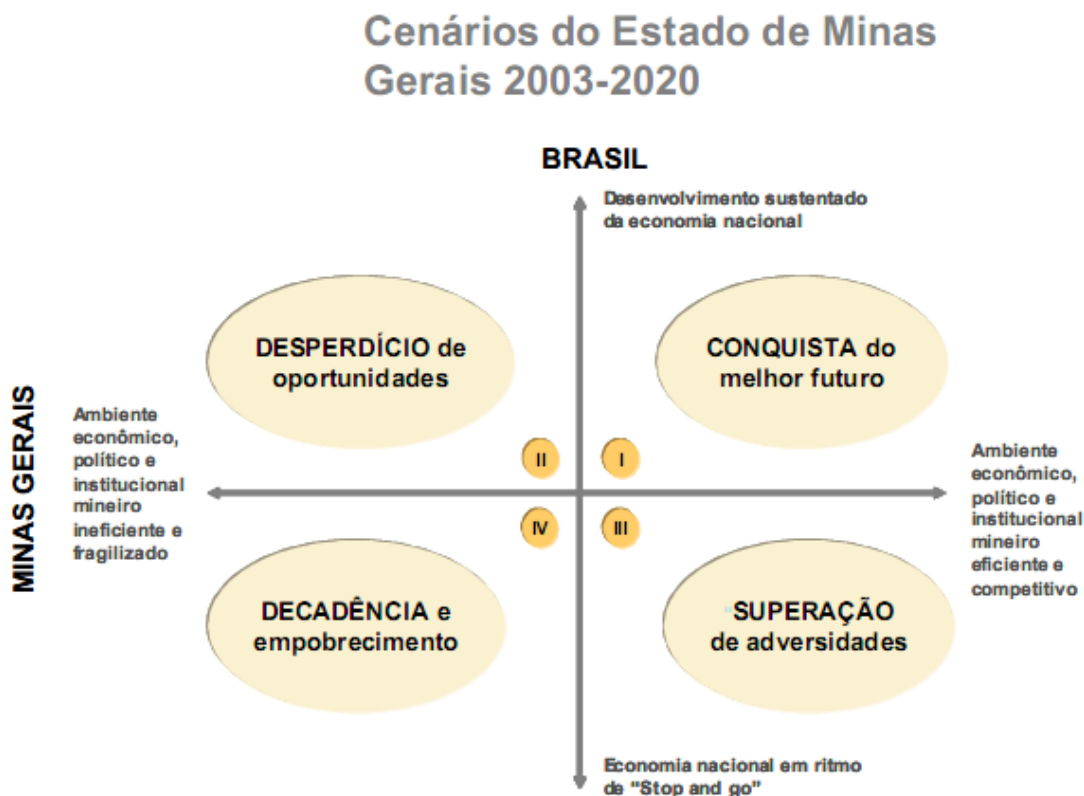


Fig. 5 - Cenários do Estado de Minas Gerais 2003-2020

Fonte: Minas Gerais, 2004.

As duas incertezas críticas mencionadas são: “Qual será o padrão de desenvolvimento nacional predominante nos próximos vinte anos?”; e “Como evoluirá o ambiente econômico, político e institucional mineiro nos próximos vinte anos?”. Todavia, ao analisar a construção dos cenários, não fica claro qual a relação entre as demais condicionantes analisadas nos quadros 9 e 10 e as duas escolhidas como eixos para a construção dos cenários. Dessa forma, as questões adotadas para a construção dos cenários poderiam ser estas, independentes das análises anteriores. O que se pode inferir é que as análises anteriores visam reforçar a “aparência” de racionalidade do processo, na qual se supõe um processo racional de análise do ambiente.

Estes quatro cenários podem ser sintetizados conforme os Quadros 9 e 10. O primeiro faz uma comparação qualitativa entre os cenários enquanto o segundo faz uma análise quantitativa deles. Como isso não faz parte dos objetivos desta tese, não foram avaliadas as qualidades técnicas dos cenários construídos, mas certamente este seria um tema interessante para novos estudos. Nesta tese, será mantido o foco no processo de construção da estratégia - neste caso,

na relação entre o diagnóstico, os cenários e os demais elementos do PMDI adotados para a construção da estratégia governamental.

QUADRO 9: Comparativo de cenários 2004-2020

Cenários	Cenário I	Cenário II	Cenário III	Cenário IV
Variáveis	Conquista do melhor bom futuro	Desperdício de oportunidades	Superação de adversidades	Decadência e empobrecimento
Contexto nacional	Crescimento sustentado	Crescimento sustentado	"Stop and Go"	"Stop and Go"
"Choque de Gestão"	Amplio e generalizado	Parcial e ineficaz	Amplio e generalizado	Restrito a ilhas de excelência
Equacionamento fiscal	Estrutural (100% LRF)	Frágil e instável	Estrutural (100% LRF)	Manutenção dos desequilíbrios
Inversões privadas em Setores Produtivos e/ou infra-estrutura	Volumes expressivos e fortemente estruturadores	Volumes decrescentes e apenas em setores produtivos	Volumes razoáveis e fortemente estruturadores	Forte redução dos investimentos
Infra-estrutura e serviços de logística	Recuperação, modernização e expansão	Equacionamento dos principais gargalos existentes	Equacionamento dos principais gargalos existentes e expansões localizadas	Agravamento e deterioração
Perfil do sistema produtivo	Competitivo, dinâmico, com densidade tecnológica, escala, sustentabilidade e maior valor agregado	Competitivo nos segmentos voltados para exportação e serviços e pequenos negócios para o mercado interno	Competitivo, dinâmico, com escala e maior valor agregado	Perda de dinamismo e competitividade
Crescimento econômico	<b>Alto</b> MG aumenta sua participação no PIB do Brasil	<b>Baixo a médio</b> MG reduz significativamente sua participação no PIB do Brasil	<b>Médio</b> MG aumenta significativamente sua participação no PIB do Brasil	<b>Baixo</b> MG reduz levemente sua participação no PIB do Brasil
Desenvolvimento regional	Melhoria dos níveis com redução significativa das desigualdades	Pequena melhoria dos níveis, sem redução das desigualdades	Melhoria dos níveis com redução progressiva das desigualdades	Manutenção dos níveis e das desigualdades regionais
Educação e ciência e tecnologia	Grande salto de qualidade e quantidade. Articulação com o setor produtivo.	Salto de quantidade e melhorias incrementais na qualidade do ensino fundamental e médio. Ações isoladas no ensino superior	Grande salto de quantidade e razoável melhoria qualitativa do ensino fundamental e médio. Articulação com o setor produtivo	Melhorias incrementais na quantidade do ensino fundamental e médio e na qualidade do ensino superior
Saúde	Ampliação do acesso e melhoria da qualidade	Ampliação do acesso e perda de qualidade	Ampliação do acesso e melhoria da qualidade	Pequena melhoria do acesso e perda de qualidade
Níveis de marginalidade e criminalidade	Redução significativa	Elevados níveis de insegurança e repressão	Atenuação	Elevados níveis de insegurança e repressão
IDH	Melhoria significativa	Elevação	Elevação	Leve crescimento

Fonte: Minas Gerais 2004 p 66

## Quantificação dos Cenários

Variável	Unidade	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2010	2020	
População MG	hab milhares	18.122	18.338	18.557	18.785	18.988	19.154	19.758	21.504	
Cenário I	PIB Brasil	R\$ milhares	1.218.301	1.228.829	1.288.701	1.317.389	1.370.084	1.424.888	1.607.404	2.448.884
	Crescimento	%	1,6%	0,7%	3,3%	4,0%	4,0%	4,0%	4,1%	4,3%
	PIB – MG	R\$ milhares	117.897	118.050	123.250	129.234	135.499	142.059	184.118	269.822
	Crescimento	%	2,0%	0,3%	4,4%	4,9%	4,8%	4,8%	4,9%	5,1%
	MG/Br (%)	%	9,88%	9,65%	9,73%	9,81%	9,89%	9,97%	10,21%	11,01%
	PIB per capita	R\$	6.494	6.438	6.841	6.879	7.144	7.418	8.308	12.538
IDH	Índice de 0 a 1	0,774	0,779	0,785	0,791	0,797	0,803	0,821	0,884	
Cenário II	PIB Brasil	R\$ milhares	1.218.301	1.228.829	1.288.701	1.317.389	1.370.084	1.424.888	1.607.404	2.448.884
	Crescimento	%	1,5%	0,7%	3,3%	4,0%	4,0%	4,0%	4,1%	4,3%
	PIB – MG	R\$ milhares	117.897	118.050	120.337	123.174	128.048	128.950	138.237	191.013
	Crescimento	%	2,0%	0,3%	1,9%	2,4%	2,3%	2,3%	2,3%	3,3%
	MG/Br (%)	%	9,88%	9,65%	9,50%	9,35%	9,20%	9,05%	8,80%	7,80%
	PIB per capita	R\$	6.494	6.438	6.484	6.557	6.848	6.732	6.998	8.883
IDH	Índice de 0 a 1	0,774	0,777	0,780	0,783	0,788	0,790	0,800	0,840	
Cenário III	PIB Brasil	R\$ milhares	1.218.301	1.219.519	1.237.812	1.262.588	1.308.758	1.332.893	1.389.824	1.735.872
	Crescimento	%	1,5%	0,1%	1,5%	2,0%	3,5%	2,0%	1,4%	2,2%
	PIB – MG	R\$ milhares	117.897	117.815	120.934	124.888	130.808	135.022	145.772	202.923
	Crescimento	%	2,0%	0,1%	2,8%	3,3%	4,8%	3,2%	2,8%	3,4%
	MG/Br (%)	%	9,88%	9,65%	9,77%	9,89%	10,01%	10,13%	10,49%	11,89%
	PIB per capita	R\$	6.494	6.425	6.517	6.847	6.897	7.049	7.378	9.438
IDH	Índice de 0 a 1	0,774	0,778	0,782	0,788	0,792	0,798	0,809	0,858	
Cenário IV	PIB Brasil	R\$ milhares	1.218.301	1.219.519	1.237.812	1.262.588	1.308.758	1.332.893	1.389.824	1.735.872
	Crescimento	%	1,5%	0,1%	1,5%	2,0%	3,5%	2,0%	1,4%	2,2%
	PIB – MG	R\$ milhares	117.897	117.815	118.298	119.489	122.458	123.888	125.052	158.211
	Crescimento	%	2,0%	0,1%	0,4%	1,0%	2,5%	1,0%	0,4%	2,2%
	MG/Br (%)	%	9,88%	9,65%	9,66%	9,48%	9,37%	9,28%	9,00%	9,00%
	PIB per capita	R\$	6.494	6.425	6.375	6.381	6.458	6.458	6.329	7.284
IDH	Índice de 0 a 1	0,774	0,775	0,778	0,778	0,780	0,782	0,788	0,812	

Fonte – CEDEPLAR/UFMG – Pronex

Fonte: Minas Gerais 2004 p 67

Apesar do grande esforço para a construção e análise de cenários, observa-se que o PMDI não apresenta estratégias diferenciadas para os cenários construídos. Dessa forma, fica o questionamento: Para que elaborar cenários prospectivos variados (no caso, quatro) se não existem estratégias diferentes para cada cenário?

Uma resposta possível é dada por Guimarães e Almeida (2006), que destacam a homogeneização da informação e a mobilização dos executivos entre os pontos positivos da discussão de cenários:

Na construção da estratégia, a realização dos “seminários de alinhamento estratégico” e, particularmente, a metodologia de cenários exploratórios, com ampla participação dos envolvidos, permitiu a homogeneização da informação e a mobilização dos executivos. Ressalte-se que o principal ganho desta técnica de construção de cenários é a discussão (aprendizado) das premissas (condicionante do futuro) que balizam cada cenário, com os principais executivos do governo e estrato representativo da sociedade (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006, p. 32).



O que os autores não explicitam, mas deixam subentendido no texto, é que no processo de discussão dos cenários houve condições para uma discussão profícua, capaz de gerar não só a homogeneização das informações, como também o aprendizado. Dessa forma, os autores tomam como verdade um processo cuja participação pode ser facilmente questionada, seja pelo tempo destinado à discussão, seja pela profundidade das discussões ocorridas. Mais adiante, Guimarães e Almeida (2006) ilustram os benefícios do método a partir das discussões sobre o Choque de Gestão:

Para ilustrar a relevância desta etapa - discussão de premissas -, utiliza-se o resultado do Choque de Gestão em Minas Gerais. **Na discussão das premissas válidas para quaisquer cenários do PMDI, a reorganização e modernização do setor público estadual figuraram como condicionante do futuro de alta incerteza. Em outras palavras, os dirigentes do governo e representantes da sociedade concordaram sobre a necessidade premente do Choque de Gestão.** O Choque de Gestão foi eleito uma das Opções Estratégicas. O envolvimento das pessoas-chave nesta discussão atenuou sobremaneira as possíveis resistências às medidas iniciais de redução de despesas e eliminação de benefícios, de um lado, e, de outro, incremento de receitas tributárias (GUIMARÃES e ALMEIDA 2006, p. 32).

Como se pode observar do trecho acima, os cenários são usados como justificativas racionais para escolhas estratégicas que não necessariamente foram fruto do processo de discussão dos cenários, num processo em que predomina a busca da legitimidade, por meio da utilização formal e ritualística de ferramentas que aparentam racionalidade.

O exemplo escolhido na argumentação anterior é fundamental para se compreender o fenômeno. Os autores destacam que o “Choque de Gestão” figurou entre as condicionantes de futuro de alta incerteza e que conseqüentemente, houve um acordo entre os dirigentes do governo e os representantes da sociedade sobre a necessidade premente do Choque de Gestão. Este trecho viria a ser retomado em 2010, no capítulo do livro “Estado para Resultados”, em que se faz um balanço da experiência mineira de planejamento estratégico:

**Dada a exiguidade de tempo disponível, os cenários foram bastante sumários, mas suficientes para evidenciar que, em qualquer cenário** “(...) a reorganização e modernização do setor público estadual figuraram entre os condicionantes de futuro de alta incerteza”. Em outras palavras, “os dirigentes do governo e representantes da sociedade concordam sobre a necessidade premente do choque de Gestão” (PORTO e SILVEIRA 2010, p. 22).

Como se pode observar, conceitos e técnicas são “flexibilizados” como forma de justificar escolhas feitas no Plano. Todavia, essa “flexibilização” não é explícita. Pelo contrário, na

maioria das vezes, faz “parecer” um imperativo da técnica ou a consequência de um processo racional, o que, muitas vezes, é uma escolha estratégica, não necessariamente tomada a partir da técnica e variáveis de cenários.

Neste ponto específico, de fato, a reorganização e modernização do setor público foi considerada uma incerteza crítica. Pela definição contida no próprio PMDI, são condicionantes do futuro de elevada incerteza e de alto grau de impacto no futuro, enquanto condicionantes do futuro são elementos motrizes de grande relevância e com forte influência na determinação dos eventos futuros. Desse modo, a partir da definição apresentada, considerar o “Choque de Gestão” uma incerteza crítica significa a concordância em relação ao impacto da condicionante e incerteza em relação a sua complexidade. Inclusive, os efeitos do “Choque de Gestão” são considerados entre as variáveis para a construção dos cenários, conforme pode ser observado no quadro 9. Em outras palavras a opção pela implementação do “Choque de Gestão” foi anterior à construção dos cenários. Prova disso é que em nenhum dos cenários descritos há uma alternativa sem a implantação do “Choque de Gestão”. O pior cenário descreve seus efeitos como “restrito a ilhas de excelência”. Nestes termos, o “Choque de Gestão” não é decorrente da análise de cenários, mesmo porque suas ideias principais já estão discutidas no “Minas Gerais do Século XXI”. Pode ser que a discussão de cenários tenha contribuído para legitimar a escolha do Choque de Gestão entre as prioridades estratégicas, mas isso não foi possível verificar durante esta pesquisa. O “Choque de Gestão” será abordado mais detalhadamente ao final deste item.

Segundo a metodologia descrita no PMDI, a partir da análise ambiental e da construção de cenários e no intuito de responder à questão: “Onde queremos chegar?”, foi construída uma visão de futuro de longo prazo que apresenta uma imagem como resposta à questão. Para a definição dessa visão de futuro, foram consultados membros do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (João Camilo Penna, Eduardo Luiz Gonçalves Rios Neto, Patrícia Helena Gambogi Boson e Miracy Gustin), que redigiram “Cartas do Futuro” descrevendo Minas Gerais em 2020.

Ainda que se note que a imagem construída a partir das cartas do futuro seja interessante no sentido de apresentar uma realidade desejada, pode se questionar: Quais são os anseios aqui representados? Estes anseios representam os desejos da sociedade mineira, ou da parcela da população que elegeu determinado político, ou determinadas propostas, ou, até mesmo, de um

grupo de especialistas? A quem interessa este futuro? Independentemente das pessoas selecionadas, pode-se observar que nem mesmo todos os membros do CDES foram ouvidos e que o número de fato é muito pequeno. Além disso, ficam sérias dúvidas em relação à representatividade daqueles que foram ouvidos.

No futuro, Minas Gerais retoma a posição no cenário nacional que já teve em épocas passadas. Nossos líderes trabalham para o povo mineiro e para o Brasil e se impõem nacionalmente, com respeitabilidade e legitimidade política, participando de maneira inequívoca das decisões nacionais. Nossos gestores públicos combinam espírito democrático e habilidade política com planejamento, compromisso e eficiência. À medida que a economia estadual cresce relativamente acima da média nacional, novos mitos construtores são gerados pela mídia, como: “Minas voltou!” em substituição aos antigos “a voz de Minas é o silêncio”, ou “o mineiro prefere o eterno ao moderno”. O Estado coloca-se como líder nas esferas política, social, econômica e ambiental (MINAS GERAIS, 2004, p. 72).

Observa-se no próprio texto a ideia defendida nesta tese sobre a construção de mitos. No caso específico, será discutido ao final deste item a construção do mito “Choque de Gestão”.

A partir dessa imagem construída, cunhou-se a expressão *Fazer de Minas Gerais o melhor Estado para se viver* como a síntese dos desejos dos mineiros. Esta é a visão de futuro que permanece até hoje. Este é o primeiro PMDI entre os estudados que possui de maneira explícita uma visão, que, nos termos do entrevistado C, tem a “intenção de conferir a organização um norte, um rumo, algo que animasse, que pusesse animo, que falasse é para lá que vamos caminhar”.

Em 2010, dois dos principais consultores que trabalharam na elaboração do PMDI afirmaram que a construção de cenários visa oferecer referências para a plausibilidade da Visão de Futuro:

Em seguida foram construídos cenários exploratórios de Minas Gerais para o horizonte 2020, visando fornecer referências para a avaliação da plausibilidade da Visão de Futuro e o dimensionamento dos principais *gaps* a serem superados (PORTO e SILVEIRA, 2010, p. 22)

Mas o que se observou não foi exatamente isto. Pelo contrário, há uma “flexibilização” das técnicas e conceitos em razão de uma aparente racionalidade, considerando que o IDH foi adotado como referência para mensurar a Visão de Futuro apresentada. De fato, o PMDI produzido fez uma avaliação da plausibilidade da Visão de futuro, mas as duas restrições apresentadas não ganham destaque no plano. Pelo contrário, são abandonadas.

Afinal apenas no melhor cenário (I), Minas se tornaria o segundo maior IDH entre os entes federados. Além disso, é necessário excluir Distrito Federal da análise como forma de concluir pela plausibilidade da Visão de Futuro. Resumidamente, o que se pretende mostrar é que do ponto de vista técnico a visão escolhida, assim como a métrica adotada, mesmo sem entrar no mérito das projeções adotadas, foi extremamente ousada. O entrevistado F afirma que foi necessário construir uma argumentação técnica que justificasse a exclusão de Brasília do *ranking*.

No anexo do PMDI está descrito o método adotado para a projeção do IDH, que pode ser sintetizada da seguinte forma, para os demais estados federados supõe-se mantida a tendência de crescimento verificado na década de 1990, por meio de uma regressão linear, enquanto as projeções de Minas Gerais baseiam-se nas projeções dos quatro cenários elaborados.

Observa-se que caso Minas Gerais siga a tendência histórica seu IDH será de 0,855 em 2020, equivalente ao projetado no cenário III (0,856). Caso o Cenário II ocorra, Minas Gerais cairia do 11º lugar para o 14º, sendo superado pelo Amapá e por Roraima. **O valor do Cenário I (0,884) nos coloca na segunda colocação, acima de São Paulo. Considerando que o Distrito Federal é uma Unidade da Federação de características muito peculiares, devido ao fato de ser a Capital Federal, na verdade estaremos concretizando a visão do governo atual de tornar Minas Gerais “O melhor Estado para se viver” caso seja construído ao longo dos próximos 18 anos o Cenário I (MINAS GERAIS, 2004, p. 117).**

Todavia, outros elementos simbólicos atuam de forma a corroborar sua manutenção desta Visão de Futuro até os dias atuais.

Existe certa aproximação da visão estabelecida para o estado com as visões “típicas” das organizações privadas, por exemplo: “ser referência nisto ou naquilo” e “ser o primeiro isto”. Além disso, a expressão permite interpretações diversas, de forma que qualquer leitor poderia, a partir das suas expectativas, definir o que seria ser “o melhor estado para se viver”, acomodando diversas perspectivas na mesma expressão.

De outro lado, justamente essa semelhança com os modelos da iniciativa privada geram uma inconsistência lógica em relação à visão de longo prazo para Minas Gerais. Por exemplo: Qual a importância de ser “o melhor” entre os demais estados da federação? Por que, na visão de um ente estatal, deveria haver uma referência a outros estados? Qual o problema na hipótese de todos os estados trabalharem em conjunto para nivelarem seu desempenho no

máximo? O que estas perguntas tentam mostrar é que a ideia de competição no setor público se dá em outros termos. Mas a influência acrítica dos modelos oriundos de organizações privadas gera essas inconsistências. Outro exemplo que pode ser mencionado seria em relação às possibilidades de ação estratégica a partir da visão estabelecida, pois para uma organização privada seria possível tanto aprimorar seu desempenho quanto adotar práticas de mercado, como a compra de concorrentes ou a interposição de barreiras que dificultem o desempenho dos concorrentes. Aos entes públicos da administração direta esta possibilidade não existe, cabendo apenas a alternativa da melhoria de desempenho superior aos demais.

Segundo a metodologia descrita, a partir da Visão de Futuro e dos desafios imediatos que se apresentavam, foram escolhidas três grandes opções estratégicas que irão estruturar as iniciativas e ações do Governo de Minas, no mesmo nível de importância: promover o desenvolvimento econômico e social em bases sustentáveis; reorganizar e modernizar a administração pública estadual; e recuperar o vigor político de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2004).

O percurso semântico que justifica a escolha pode ser assim sintetizado: o governo deseja o crescimento econômico sustentável ou um “novo modelo de desenvolvimento”? Para tanto, precisa organizar o estado em novas bases, reforçando suas capacidades de regulação, coordenação e indução. Mas, que para estas duas opções se fossem materializadas era essencial recuperar o vigor político de Minas Gerais, condição indispensável ao reequilíbrio federativo. Dessa forma, observa-se que, com base na argumentação apresentada, o fundamento da escolha é o desejo de “ajudar o País a reencontrar a rota do crescimento sustentável”, sendo que a reorganização da atividade estatal seria condição para esta e a recuperação do vigor político condição para as outras duas.

O primeiro ponto a ser destacado prende-se à capacidade do processo de planejamento governamental definir prioridades. Neste caso, as prioridades estão claras e são bastante focadas. Todavia, não está claro o processo de definição destas prioridades, pois não se evidencia no texto a relação entre o diagnóstico, os cenários e a visão de longo prazo e as opções estratégicas. De outro lado, mesmo entre as opções o texto não é muito claro em explicar como o vigor político e o reequilíbrio federativo poderiam ser condições para o desenvolvimento sustentável ou para reorganização do aparato estatal.

As temáticas crescimento econômico sustentável e necessidade de mudanças na máquina pública são recorrentes e têm grande destaque no “Minas do Século XXI” e no PMDI 2004-2020 em trechos como os abaixo listados:

Diante do diagnóstico exposto, pode-se identificar as principais e inadiáveis oportunidades das quais Minas deve tirar proveito. Seriam oportunas ações em áreas onde existem estrangulamentos que restringem seu desenvolvimento, bem como em áreas em que a capacidade instalada do Estado determina importantes vantagens comparativas, que devem ser ampliadas, por meio de ações coordenadas do poder público e da sociedade civil (Minas Gerais, 2004, p. 26)

Atualmente, o principal estrangulamento da economia estadual é a máquina pública, que está próxima da inviabilidade, limitada em sua capacidade de financiamento e de provisão de serviços essenciais como infra-estrutura de saneamento, transporte e de logística. Além disto, nos últimos anos, ocorreu uma brutal redução das intenções de investimento no Estado e persiste uma imensa desigualdade regional registrada tanto nos indicadores econômicos quanto no Índice de Desenvolvimento Humano (Minas Gerais, 2004, p. 49)

A questão relativa ao vigor político de Minas Gerais é incorporada ao texto do PMDI por meio de uma das variáveis críticas para a construção dos cenários, mas lá também não fica evidente a razão da inserção desta variável como tão importante. Este é o ponto central em relação às escolhas estratégicas de planos governamentais, os princípios de *accountability* exigiriam que estes processos fossem transparentes, todavia seria ingênuo acreditar no fim de uma agenda oculta ou em um plano que evidenciasse todo o seu processo de escolhas. O que se observa a partir deste estudo é que mesmo PMDIs como este, que entre os estudados possui mais elementos que justifiquem suas escolhas, muitas vezes, estas escolhas já poderiam estar definidas *a priori*, porque existe pouca relação entre os elementos que fundamentam a escolha e as decisões proferidas.

Para viabilizar as três opções estratégicas referidas, segundo a descrição contida no PMDI, foram definidos dez objetivos: Melhorar substancialmente a segurança dos mineiros, especialmente na Região Metropolitana de Belo Horizonte; Prover a infraestrutura requerida por Minas Gerais, com ênfase na ampliação e recuperação da malha rodoviária e do saneamento básico; Melhorar e ampliar o atendimento ao cidadão, por meio da oferta de serviços públicos de qualidade, especialmente na educação, saúde e habitação; Intensificar a atuação do Governo na gestão do meio ambiente, transformando-a em oportunidade para o desenvolvimento sustentável do Estado; Contribuir para a geração de empregos através de iniciativas e do incentivo a atividades que incluam jovens, mulheres e o segmento populacional maduro no mercado de trabalho; Fomentar o desenvolvimento econômico

estadual, com ênfase no agronegócio, de forma regionalizada e com mecanismos inovadores que não comprometam as finanças estaduais; Reduzir as desigualdades regionais com prioridade para a melhoria dos indicadores sociais da região Norte e dos vales do Jequitinhonha e do Mucuri; Estabelecer um novo modo de operação do Estado, saneando as finanças públicas e buscando a eficácia da máquina pública, por meio de um efetivo “Choque de Gestão”; Viabilizar novas formas de financiamento dos empreendimentos, construindo um novo marco legal, orientado para as parcerias público-privadas; e Consolidar a posição de liderança política de Minas no contexto nacional (MINAS GERAIS, 2004).

Em relação aos objetivos estratégicos, o entrevistado F dá um exemplo de como fatores políticos interferem no processo de elaboração do Plano e são incorporados, de forma que, pela análise da argumentação contida no texto, muitas vezes, não é possível perceber, pois existe um esforço no sentido de reforçar a racionalidade da construção do planejamento governamental.

[...] foi o governador que incluiu o décimo objetivo estratégico que é o regional. Foi construído no Palácio das Mangabeiras. Nós saímos do Lúminos com nove objetivos estratégicos, e eu querendo diminuir. Tanto que nós chegamos no início da reunião com seis objetivos estratégicos. Você vê que são seis eixos estratégicos, mas na discussão foi para nove, e teve muita porrada para não colocar isso de política regional. Quem era o secretário da pasta? Dra. E... com aquela força toda, disse: “Governador, eles não aprovaram minha proposta”. O governador, no final, colocamos o décimo objetivo estratégico. Isso é fundamental (ENTREVISTADO F)

O entrevistado E descreve o processo de definição dos objetivos prioritários como um processo fluído, marcado, sobretudo, pelo bom senso. Assim percebe um dos coordenadores do processo de planejamento:

Aí, você tem que fazer a proposta (de PMDI). A equipe que estava coordenando fez a proposta. A gente teve preocupação por ter coisa demais, o número ser muito grande e não conseguir acompanhar. Aí você usa o bom senso. Na verdade, é uma coisa que não tem regra: “Não quero muita coisa”, “Isso não precisa”, “Vamos focar nisso”. É muito mais uma coisa de percepção, de usar o bom senso. Aí, você leva isso para o líder, e, às vezes, ele muda isso, que é como deve ser mesmo. Você fez a leitura e ele chega e fala: “Tá faltando tal coisa”. E é a coisa que eu mais me preocupo, porque eu acho que a sociedade se preocupa com isso. Então, põe” (ENTREVISTADO E).

Para cada um dos objetivos estratégicos são descritas orientações estratégicas. Posteriormente, entre os anexos do Plano são apresentados indicadores para avaliar os objetivos prioritários e as iniciativas estratégicas que serviram de subsídios para a definição dos projetos

estruturadores GERAES (Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado) e para a elaboração dos programas do PPAG 2004-2007 (MINAS GERAIS, 2004).

Guimarães e Almeida (2006) definem GERAES da seguinte forma:

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

Os projetos escolhidos para fazer parte da carteira de projetos estruturadores do estado apresentavam, segundo Vilhena *et. al.*(2005), apresentavam as seguintes características:

1. Transforma a visão de futuro em resultados concretos que sinalizam a mudança desejada.
2. Tem efeito multiplicador do desenvolvimento econômico e social, em virtude de sua capacidade de gerar outras iniciativas privadas ou públicas.
3. Mobiliza e articula recursos públicos, privados ou em parceria.
4. Gera percepção na sociedade de que quem governa tem uma visão de futuro que está sendo construída, mediante ações concretas.
5. Que se organiza como um projeto, ou seja: objetivo mensurável, ações, metas, prazos, custos, resultados esperados, elementos que permitem um gerenciamento intensivo (VILHENA, *et. al.*, 2005, p. 56).

Guimarães e Almeida (2006) afirmam que os projetos estruturadores foram concebidos como catalisadores do desenvolvimento no estado. Desse modo, deveriam ser gerenciados com intensidade desde o início e com fluxo de recursos orçamentários e financeiros garantidos, o que é bastante significativo em ambiente de restrição fiscal. Na perspectiva do curto prazo, o efeito esperado do GERAES foi melhorar os resultados do governo, por meio do gerenciamento diferenciado, e reforçar o ajuste fiscal, mantendo os investimentos estratégicos.

A Unidade de Apoio ao Gerenciamento de Projetos (UAGP) posteriormente designada de Superintendência de Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (SCGERAES), foi o escritório de projetos, cuja finalidade era realizar um gerenciamento intensivo dos projetos estruturadores. Suas tarefas eram, basicamente: estabelecer planos de projeto, atribuindo metas e responsáveis a cada atividade dos projetos; disseminar entre todos os envolvidos a informação sobre as metas estabelecidas, as responsabilidades e prazos; acompanhar



sistematicamente o desempenho dos projetos em relação ao planejado, gerando informação em todos os níveis – operacional, tático e estratégico – para melhorar a coordenação e servir de insumo à tomada de decisão; e gerar informações para o estabelecimento de mecanismos de incentivo para as organizações internalizarem a estratégia principal do Governo e para a criação de uma base de dados que atenuem o risco de imprecisão de metas (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2004).

O entrevistado C defende que o processo de priorização foi favorecido pela situação financeira do estado e pelo papel assumido pelo governador no sentido de reforçar do ponto de vista simbólico esta priorização: “É muito diferente quando chega o governador e fala para os seus secretários: Escolha uma prioridade em sua área. Essa é a que vamos executar. Mais nada vai ser feito! então os secretários acreditam”. Este entrevistado assim descreveu o processo:

[...] chegava lá, o secretário de planejamento ou o subsecretário e falavam: “Você vai fazer alguma coisa? O que você vai fazer?”. Este vai ser o estruturador. Para isso nós vamos assegurar o dinheiro que nós combinamos previamente. Os outros, é preferível você nem falar que vai fazer, porque esse ano não vai fazer, não(...) lá para frente pode até ser (ENTREVISTADO C).

O entrevistado B expõe uma perspectiva sobre o processo de priorização que, muitas vezes, não tem destaque na literatura sobre planejamento estratégico: “eu era diretor de planejamento na época, eu sofri muito, nossa quase morri, porque aí veio a prioridade que era só GERAES, a gente não sabia nada, então foi um caos, horrível”.

Na percepção do entrevistado B, a definição de prioridades e a criação de uma estrutura dentro da Secretaria de Planejamento para monitorar estas prioridades gerou uma divisão na equipe da secretaria, de forma que os membros das outras áreas se sentiam desprestigiados e, muitas vezes, marginalizados no processo de gestão da estratégia. Em outras palavras, o entrevistado B destaca que, a partir destas mudanças estruturais, a gestão da estratégia governamental ficou restrita a um grupo muito pequeno de pessoas.

Essa sensação de exclusão também é descrita pelo entrevistado D:

[...] e aí ficou pior, na minha avaliação, porque quando você tem cinco, eram cinco no meio de 100, tudo bem. O 99, o 98 aqui, ou o 72 não se sentem excluídos, e agora quando você tem 100 e tem quase 40 como estruturadores. **Você que não é, você se**

**sente absolutamente excluído, é como se você não existisse (ENTREVISTADO D).**

Se, de um lado, o processo de definição de estratégias prioritárias implica necessariamente a exclusão de algumas iniciativas, o que torna o sentimento de exclusão intrínseco ao processo de planejamento estratégico, de outro, o processo centralizado e envolvendo um número restrito de pessoas reforça este sentimento de exclusão.

O processo de construção da carteira é descrito da seguinte forma por Guimarães e Almeida (2006):

O processo tem início na decisão sobre as metas fiscais da LDO, isto é, busca-se definir *a priori*, na JPOF (Junta de Programação Orçamentária e Financeira), e posteriormente na Câmara de Planejamento, o volume de recursos que o Estado dispõe para realizar suas despesas no ano seguinte. Para evitar uma dispersão desses recursos e consequente ineficácia da ação de governo, depois das destinações constitucionais e legais, concentra-se a primeira decisão no volume de recursos a ser destinado ao GERAES.

Materializa-se, assim, a escolha estratégica para o futuro na alocação de recursos orçamentários e financeiros para o próximo ano. Este é o efeito esperado do GERAES na ótica do “hoje para amanhã”: orientar a alocação dos recursos incrementais para os períodos subsequentes (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006, p. 25).

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

A escolha da carteira do GERAES, portanto, considerou uma análise anterior de viabilidade e contou com a participação daqueles que liderariam a implementação. (GUIMARÃES E ALMEIDA, 2006, p. 36)

O entrevistado C destaca a importância da priorização no contexto em que se encontrava o estado:

[...] a primeira constatação o estado não estava em condições de fazer quase nada, pela situação financeira muito precária. Então, o que chegou a estabelecer? Em cada setor, ou secretaria, o que é prioritário? E só uma ação pode ser prioritária. Então criou os projetos estruturadores. Isso é prioritário, isso será executado. Os outros, não. Gaste tempo e esforço com eles, porque não vai dá para fazer. Este PMDI teve

essa capacidade de colocar prioridade no esforço governamental (ENTREVISTADO C)

Como se pode observar, a descrição de Guimarães e Almeida (2006) é bastante linear e racionalizada, bem diferente da descrição do entrevistado F sobre o processo:

Em 2003, enquanto se construía a carteira de projetos estruturadores não se sabia ao certo quanto haveria de recursos para serem aplicados em 2004. Muitos dos envolvidos questionaram como eu vou planejar sem saber quanto de recursos eu terei no orçamento do próximo ano. Mas a SEPLAG manteve-se firme na necessidade de elaborar os planos para os projetos estruturadores. A ideia era criar uma competição entre os projetos de forma que os projetos melhor estruturados receberiam mais recursos, quando o montante fosse definido (ENTREVISTADO F).

Pela descrição do entrevistado F, a priorização deve acomodar interesses, algumas vezes, diversos. De um lado, o interesse técnico de uma carteira “enxuta”, que se justifica pela relação de custo benefício da gestão estratégica; de outro tem

[...] o argumento do político. Nenhuma secretaria pode ficar sem nenhum projeto estruturador. Você tem que tirar um projeto estruturador de cada secretaria, pelo menos um. Aí, foram gerados 21. Aquelas quatro definições que a gente tem que ter para projetos estruturadores uma delas é algo monitorável. Quer dizer que você pode acompanhar intensivamente, pois se você tem uma carteira grande é uma questão de custo benefício. Você começa a ter um custo tão alto para o controle que não compensa. Esse é o grande problema de ter vários projetos ou vários indicadores. Nenhum faz grande diferença. A definição da carteira acaba sendo uma a decisão arbitrária. Mas tinha que ser arbitrária mesmo (ENTREVISTADO F).

No mesmo sentido, o entrevistado E destaca a interferência do fator político no processo de priorização:

[...] o setor público tem uma orientação diferente do setor privado, pois tem uma lógica política muito mais forte, e às vezes se quer fazer aquilo e se faz aquilo. Isso provoca a cocha de retalho. É diferente do setor privado, que se o cara fala que quer rentabilidade, o cara se vira. Você pode fazer o que você quiser. Se você vai vender esse produto ou outro, ele quer é rentabilidade, mas foi definido o norte para o cara. O que ele vai fazer ou se ele vai fazer certo ele vai pagar depois. Já no setor público a cultura do poder é muito forte e ele quer pôr a cara dele ali. Mas colocar a cara dele ali às vezes não está embasado. Eu acho que ele não tem a cobrança como o setor privado tem tão no curto prazo, como se você fez errado, você está fora. Então, o cara consegue argumentar. A coisa fica mais qualitativa, e ele consegue emplacar coisas que talvez não faça tanto sentido. Vai ficando uma colcha de retalho (ENTREVISTADO E).

A fala do entrevistado E traz questões interessantes para compreender o processo de priorização no planejamento governamental, que se somam as já apresentadas, como a dificuldade política gerada por se estabelecer prioridades claras. O setor público tem, por sua

própria natureza, objetivos complexos, que não são facilmente definidos, como a “rentabilidade”. Além disso, estes objetivos também não são facilmente mensuráveis, de forma que as comparações entre objetivos se tornam atividades complexas, muitas vezes, sem referenciais claros e diretos. Neste contexto fluído, seria mais fácil emplacar projetos, simplesmente baseados em desejos e interesses de políticos, de grupos de interesse ou de membros da burocracia. Uma vez definido o projeto, poder-se-ia criar uma argumentação no sentido de justificar sua escolha entre as prioridades estratégicas do governo, como se verá em outros momentos desta tese.

O entrevistado F ainda destaca um aspecto importante em relação à priorização e à destinação de recursos:

Nessa reunião do BDMG começou o processo de planejamento para valer mesmo, a discutir e a detalhar os projetos. A gente teve uma discussão muito firme. Eu acho que eu consegui reverter, porque em um determinado momento, algumas pessoas, uma secretaria, um secretário adjunto vieram: “Como eu vou começar o planejamento se você não me dá o orçamento?”.

[...] naquela época, então, não tinha dinheiro. **Aí, quando você fala da carteira, que você vai ter, aí você abre uma competição na carteira [...] quem chegar mais planejado leva [...]**

Então, foi assim: não tem orçamento. O orçamento é zero. Ou a gente faz os projetos e depois nós vamos buscar o financiamento ou a gente acaba com o planejamento. **Este é o planejamento que interessa. Você precisa ter a visão de futuro, os seus objetivos, construir os projetos, e depois você pensa no financiamento, e não o contrário.**

[...] Posteriormente, numa conversa com o secretário de fazenda, foi definido que no primeiro ano seriam 150 milhões e fechamos com 263 milhões.

[...] Tanto que em agosto de 2004 nós pegamos 10 milhões da carteira, não lembro direito qual era o projeto, para colocar na defesa. (...) Então, a gente teve o que nós chamávamos de “Gestão estratégica de recursos do Estado”. Por isso essa ideia. Você tem a carteira dos 31 e dentro da carteira não tem carimbo, não. Eu posso mexer com o orçamento. A gente tava com o um poder razoável ali, mas ninguém tinha dinheiro (ENTREVISTADO F)

Pode-se observar uma contradição entre este posicionamento, cuja formulação sugere que o planejamento deve ser feito independente do orçamento, e os textos apresentados e até mesmo a fala do próprio entrevistado F quando informam a importância da vinculação entre planejamento e orçamento durante a execução dos projetos como um grande marco neste período.

Em relação à definição do orçamento para os projetos prioritários, o que foi observado é que a carteira foi construída, de fato, sem uma referência em relação aos recursos que seriam destinados a estes projetos. Se, de um lado, as restrições orçamentárias financeiras podem

prejudicar o planejamento, no sentido de limitar as perspectivas, como declarou o entrevistado F, de outro lado, é muito difícil elaborar um plano sem uma definição prévia do valor que poderá ser gasto naquele projeto, além da dificuldade em definir escopo e metas dos projetos que estão diretamente ligados ao valor investido. Como definir o tamanho da carteira? Ao que parece, a técnica de não informar o valor que será destinado a cada projeto e de criar certa competição entre eles funcionou na definição das carteiras de 2003 e 2007, porque o contexto orçamentário e financeiro era bastante favorável. O que se observou na construção da carteira de 2011, em que a situação financeira do estado era mais restritiva, foi que quando se definiu o valor do orçamento que seria destinado à carteira este era insuficiente para atender a toda demanda dos diversos projetos estratégicos. Desse modo, foram alocados valores mínimos a vários projetos estratégicos apenas para garantir “janelas orçamentárias”. Esta situação, além das dificuldades de execução, gerou problemas em relação à credibilidade do processo de planejamento governamental. O entrevistado H defende que “não tem como ter um bom planejamento se você não sabe quanto de recurso você vai ter para executar aquele planejamento”.

Na comparação entre incidentes, o mesmo entrevistado H, ao ser questionado sobre o processo de alocação de recursos nos projetos estratégicos, afirmou que a alocação de recursos nos projetos estratégicos é:

[...] discricionária, totalmente. A gente (SEPLAG) faz isso até hoje. Os projetos não recebem mais recursos porque estão mais bem planejados, mas talvez porque eles refletissem melhor o resultado que o governo queria atingir naquele momento. Um exemplo seria o projeto P... Ele nunca foi bem planejado, ele nunca foi bem concebido e nunca faltou dinheiro para ele

A gente faz isso hoje. A gente define quanto vai colocar em cada projeto, com base na execução. Hoje, eu acho que a definição dessa última revisão (2012) que a gente fez na carteira a gente levou como base a execução, a taxa de execução dos projetos, dos que já existiam. Nesse ano, do que entra, do que sai, do que fica na carteira ou não, ou do que migra para processo ou para projeto, a gente levou isso em consideração (ENTREVISTADO H)

Comparando as falas dos entrevistados F e H, pode-se perceber que há uma contradição entre os argumentos apresentados. De um lado, a fala do entrevistado F tenta justificar o processo de alocação de recursos posterior à definição dos projetos estratégicos como forma de ampliar a discussão sobre os objetivos do projeto e seu escopo sem a restrição orçamentária, enquanto a fala do entrevistado H defende que a alocação de recursos é discricionária, o que pode levar em consideração alguns aspectos técnicos, como a execução do ano anterior, mas que a alocação é, sobretudo, discricionária.

Sobre a definição dos projetos estruturadores, o que foi observado e confirmado pelo entrevistado F é que na realidade, existem dois fluxos distintos e simultâneos: de um lado, discutem-se a visão, a análise do ambiente externo, os objetivos prioritários e as estratégias; de outro, são formulados programas. Estes processos são mais orgânicos e se influenciam mutuamente, bastante diferente da descrição contida no artigo e nos manuais de planejamento estratégico, nos quais a racionalidade do geral para o específico prevalece.

Na comparação entre incidentes e teoria, questionou-se ao entrevistado H se os projetos estratégicos são desdobramentos dos objetivos descritos no PMDI, o qual respondeu:

Não necessariamente [risos], embora a gente gostaria que fosse, porque a gente teve que contemplar projetos, por exemplo, do plano de governo, que a gente não conseguiu vincular a um objetivo específico, até porque ele estava tão solto dentro do próprio plano de governo que você não tinha como vincular. Eram ações muito isoladas. Acho que nós temos muitos projetos desse tipo, mas acho que a maioria está (ENTREVISTADO H).

Embora o entrevistado H faça ressalvas, afirmando que a maioria dos projetos estratégicos estava relacionada aos objetivos descritos no PMDI, ele também revela que existiam projetos inseridos no portfólio estratégico por outros processos. Neste caso, em razão do plano de governo. A questão colocada pelo entrevistado D é que, muitas vezes, o plano de governo não tinha como base a realidade, o que poderia gerar problemas na execução do projeto.

Andrade (2007, *apud* DOMINGUES FILHO, 2007, p. 35) analisa que o Plano foi sucinto em sua opção por três estratégias principais e dez objetivos estratégicos: “Ao contrário de muitos planos, que se perdem na abundância e multiplicidade de metas e objetivos, o PMDI optou por uma visão estratégica. Selecionou 10 objetivos prioritários, que mais tarde serviriam de base para a formulação dos projetos estruturadores”. O que se observa, entretanto, é que, segundo o processo anteriormente de construção da estratégia governamental, em dois subprocessos simultâneos e interdependentes, a preocupação em manter um número restrito de prioridades entre os objetivos estratégicos não é necessariamente reconhecida no planejamento dos projetos estratégicos. Desse modo, ainda que possa existir um número restrito de projetos, o escopo deles pode ampliar significativamente os objetivos priorizados, como visto no caso em questão.

A carteira de projetos estruturadores construída é apresentada no quadro a seguir. As relações entre objetivos estratégicos e projetos estruturadores contidas no quadro 11 foram retiradas de apresentações feitas pela SEPLAG em diversos fóruns, entre eles na própria ALMG, de modo que, certamente, poderiam ser feitas outras inferências, mas optou-se pelas relações apresentadas no “discurso oficial”.

QUADRO 11 – Relação entre Objetivos Estratégicos, Projetos Estruturadores e Indicadores

( CONTINUA)

Objetivos Prioritários	Projeto Estruturador	Indicador
Melhorar substancialmente a segurança dos mineiros, especialmente na Região Metropolitana de Belo Horizonte	Redução da Criminalidade Violenta em MG	taxa de crimes violentos por 100.000 habitantes; número de vagas no sistema prisional; número de vagas para adolescentes autores de ato infracional que cumprem medidas sócio-educativas.
Prover a infraestrutura requerida por Minas Gerais, com ênfase na ampliação e recuperação da malha rodoviária e do saneamento básico	Corredores Radiais de Integração e Desenvolvimento Potencialização da Logística do Triângulo - Alto Paranaíba Reestruturação da Plataforma Logística e de Transportes da RMBH (Região Metropolitana de Belo Horizonte). Pavimentação de Ligações e Acessos Rodoviários aos Municípios Saneamento Básico: mais saúde para todos Oferta de Gás Natural Energia Elétrica para o Noroeste Mineiro 100% de Eletrificação Rural	Percentual da rede rodoviária principal em bom “estado geral de conservação” (Pesquisa Rodoviária Anual – CNT); Percentual da rede rodoviária conservada pelo DER em bom “estado de conservação do pavimento” (segundo metodologia de gerência de pavimentos – IRI ou norma ICPF); Número de sedes municipais sem ligação pavimentada com a rede rodoviária; Número de acidentes por milhão de veículos/quilômetros na rede rodoviária. Percentual de pessoas que vivem em domicílios urbanos com serviço de coleta de lixo (PNAD) – MG - Urbana, Rural e RMBH; (vi) Percentual de domicílios urbanos ligados à rede geral de água (PNAD) – MG Urbana, Rural e RMBH; Percentual de domicílios urbanos ligados à rede geral de coleta de esgoto e com fossa séptica (PNAD) – MG - Urbana, Rural e RMBH. oferta de gás natural (milhões de m <sup>3</sup> /dia); energia elétrica: taxa de atendimento rural e taxa de atendimento urbano.

( CONTINUA)

Objetivos Prioritários	Projeto Estruturador	Indicador
Melhorar e ampliar o atendimento ao cidadão, através da oferta de serviços públicos de qualidade, especialmente na educação, saúde e habitação	Saúde em Casa Regionalização da Assistência à Saúde Melhoria do Ensino Fundamental Inclusão Digital Lares Geraes Corredor Cultural Praça da Liberdade- Casa do Conde Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas Saneamento básico: mais Saúde para Todos	Proficiência acadêmica dos alunos do Ensino Fundamental na avaliação externa (SAEB); Proficiência acadêmica dos alunos do Ensino Médio na avaliação externa (SAEB), Índice de evasão. Número médio de pessoas por dormitório (PNAD) e Percentual de famílias com gastos em aluguel superiores a 30% da renda (PNAD), Percentual do Projeto Corredor Cultural executado e Número de eventos culturais realizados.
Intensificar a atuação do Governo na gestão do meio ambiente, transformando-a em oportunidade para o desenvolvimento sustentável do Estado	Saneamento básico: mais Saúde para Todos Revitalização e Desenvolvimento Sustentável da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco Saneamento básico: mais Saúde para Todos	Número de processos concluídos nos prazos estabelecidos pelos órgãos de Gestão Ambiental; Índice de qualidade da água – IQA; Quantidade de água disponível - Vazões mínima, média e máxima; Índice de qualidade do ar na Região Metropolitana de Belo Horizonte; Percentual de florestas protegidas e Perdas Econômicas e Humanas devido a desastres naturais (FEAM).
Contribuir para a geração de empregos através de iniciativas e do incentivo a atividades que incluem jovens, mulheres e o segmento populacional maduro no mercado de trabalho	Centros Públicos de Promoção do Trabalho: uma estratégia para o primeiro emprego Minas Sem Fome Estrada Real Corredor Cultural Praça da Liberdade- Casa do Conde	Relação entre as taxas de desemprego MG/Brasil, Número de empregados (pessoas ocupadas), Relação entre o rendimento mensal de todos os trabalhos MG/Brasil, Valor do rendimento médio mulheres/homens foram adotados para avaliar este objetivo prioritário.
Fomentar o desenvolvimento econômico estadual, com ênfase no agronegócio, de forma regionalizada e com mecanismos inovadores que não comprometam as finanças estaduais	Plataforma Logística de Comércio Exterior da RMBH Empresa Mineira Competitiva Projeto Jaíba AGROMINAS: agregação de valor e diversificação de café Arranjos Produtivos Locais Reestruturação da Plataforma Logística e de Transportes da RMBH Revitalização e Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio São Francisco 100% de Eletrificação Rural Estrada Real Energia Elétrica para o Noroeste Mineiro	PIB per capita; Taxa de atendimento (energia elétrica) rural e urbano; Índice de Qualidade da Água – IQA, Quantidade de água disponível - Vazões mínima, média e máxima; Número de empresas implantadas nos arranjos produtivos locais; além de Valor Agregado da produção do Agronegócio; Produtividade das empresas (R\$ produzido/hora de trabalho a preços constantes) e Aumento percentual do valor da produção nos arranjos produtivos locais.



(CONCLUSÃO)

<b>Objetivos Prioritários</b>	<b>Projeto Estruturador</b>	<b>Indicador</b>
Reduzir as desigualdades regionais com prioridade para a melhoria dos indicadores sociais da região Norte e dos vales do Jequitinhonha e do Mucuri	Melhoria do Ensino Fundamental Universalização e Melhoria do Ensino Médio Minas Sem Fome 100% de Eletrificação Rural Projeto Jaíba AGROMINAS: agregação de valor e diversificação de café Arranjos Produtivos Locais	Índice de Gini; Consumo de energia elétrica/domicílio por Região de Planejamento; Internações hospitalares por condições sensíveis à atenção ambulatorial por Região de Planejamento; Proficiência dos alunos do Ensino Fundamental e Ensino Médio na avaliação externa por região de Planejamento (SAEB).
Estabelecer um novo modo de operação do Estado, saneando as finanças públicas e buscando a eficácia da máquina pública, por meio de um efetivo “Choque de Gestão”	Centro Administrativo do Governo de Minas Gerais Choque de Gestão: Pessoas, Qualidade e Inovação na Administração Pública Modernização da Receita	percentual do Centro Administrativo concluído; produtividade do trabalho no serviço público estadual; redução da relação despesas/receita do Governo Estadual; expansão percentual da receita fiscal; nível de satisfação do cidadão com o serviço público estadual.
Viabilizar novas formas de financiamento dos empreendimentos, construindo um novo marco legal, orientado para as Parcerias Público-Privadas	Unidade Parceria Público-Privada – MG	Investimentos/ano em PPPs

Fonte: elaborado pelo próprio autor

A partir da análise das relações apresentadas no Quadro 11 e das argumentações e justificativas contidas no PMDI 2004-2020, apresentam-se algumas questões relevantes para compreender o processo de planejamento governamental, especialmente no que tange ao “desdobramento” dos objetivos estratégicos em projetos que serão responsáveis pela implementação desta estratégia e dos indicadores definidos para a mensuração destes objetivos.

Ao se analisar o objetivo estratégico relacionado a segurança pública, percebe-se que, em linhas gerais, as orientações estratégicas já estavam previstas no diagnóstico do “Minas do Século XXI” e eram basicamente: a criação da Secretaria de Defesa Social (que na época de proposição do PMDI já havia sido criada pela lei delegada); a integração entre as forças policiais; e a ampliação do número de vagas no sistema prisional. Mas o que chama a atenção em relação ao tema são dois trechos que fazem uma análise política sobre o tema, evidenciando suas possibilidades em termos da sua visibilidade, em certa medida, evidenciando uma análise política para além do horizonte técnico:

**Está na segurança pública uma primeira oportunidade que o Estado deve explorar, já que existe a possibilidade de Minas se tornar, indiscutivelmente, exemplo de excelência para o País na questão da segurança. Corroboram tal afirmação o fato de o Estado, dentre aqueles com densas aglomerações urbanas como o Rio de Janeiro e São Paulo, estar em posição comparativamente vantajosa.** As circunstâncias são favoráveis, uma vez que suas instituições não perderam a credibilidade e as normas sociais fundamentais à segurança ainda vigoram no Estado.

**Uma questão específica, de solução plausível no curto prazo, é a do déficit de vagas nas unidades prisionais. Deve-se, portanto, enxergar a questão da segurança como a chance impreterível de Minas tornar-se o exemplo nacional de um grande estado, com áreas de alta concentração de habitantes e com uma população que convive com um elevado sentimento de segurança (MINAS GERAIS 2004, p. 27).**

Minas encontra-se em uma posição comparativamente vantajosa. As instituições mineiras não perderam a credibilidade e as normas sociais fundamentais à segurança ainda vigoram no Estado. Deve-se enxergar a questão da segurança como a oportunidade para fazer de Minas o exemplo nacional de um grande Estado, com áreas de alta concentração populacional, onde os cidadãos convivem com um elevado sentimento de segurança. Para a qualidade de vida dos mineiros, esse é um objetivo fundamental (MINAS GERAIS 2004, p. 89).

Pode-se observar que nos casos como da segurança pública as iniciativas mencionadas são muitas, tais como: integração do trabalho policial; ampliar a quantidade de vagas no sistema prisional; ampliar as políticas de prevenção; ampliar efetivo e aparelhar as forças ligadas ao sistema de segurança social; promover a ressocialização de adolescentes em conflito com a lei; melhorias no processo de comunicação de informação e comunicação ao público entre outros. Ainda que estas iniciativas estejam intimamente relacionadas ao diagnóstico apresentado no “Minas Gerais do Século XXI” e às ideias contidas no PMDI (2004-2007), definitivamente, são muitas prioridades para estarem contidas num único projeto, que ficou assim delimitado, conforme os documentos internos do governo.

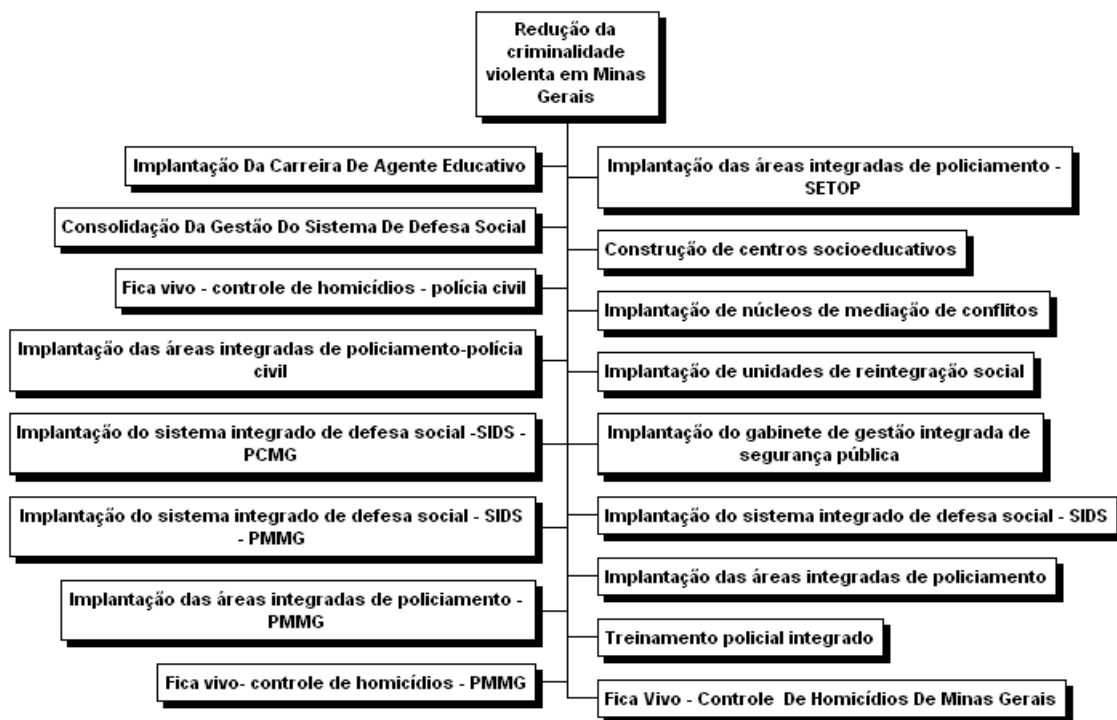


FIG. 6 - Estrutura Analítica do Projeto (EAP) – Projeto estruturador Redução da Criminalidade Violenta em Minas Gerais.

Fonte: SEPLAG (Plano de Projeto).

Como escapa aos objetivos deste trabalho, não serão analisados todos os projetos neste nível de detalhamento, mas este exemplo foi utilizado como forma de explicitar, mais uma vez, o formalismo presente nos processos de planejamento governamental, em que, muitas vezes, vivencia-se a adoção de determinadas técnicas gerenciais de maneira muito formalística, “flexibilizando” conceitos, não necessariamente como forma de adaptar a metodologia às especificidades do setor público, mas, muitas vezes, para “parecer” que determinada metodologia está sendo empregada. Por exemplo, no processo de planejamento estratégico são eleitas prioridades que, por uma série de motivos, não podem ser muitas. Entre eles, focalização dos esforços, direcionamento da organização e comunicação da estratégia. Neste sentido, o número de projetos estruturadores deveria ser pequeno. Além disso, a escolha de um número restrito de projetos seria razoável, principalmente se observada a situação financeira do estado como justificativa. De outro lado, a metodologia de gerenciamento de projetos indica que cada projeto deverá ter produto específico. A rápida observação do projeto citado permite perceber que existem vários produtos relacionados ao projeto, de forma que a utilização adequada da metodologia implicaria que este projeto fosse desmembrado em diversos projetos, o que, certamente, implicaria um acréscimo significativo na carteira de projetos estruturadores proposta (31).

Diante desse dilema, o que se observou é que, formalmente, optou-se pela primazia da priorização e manutenção da coerência do PMDI e do PPAG em detrimento da metodologia de projetos. Assim como se observa em relação aos diversos interesses sociais, o planejamento governamental também se revelou como um espaço de acomodação para os interesses técnicos, defensores de metodologias distintas que são adotadas ou formalmente adotadas em movimentos isomórficos.

Certamente, a adoção de determinadas metodologias dotadas de prestígio social faz parte de um processo de ampliação da legitimidade do processo de planejamento governamental, mas, muitas vezes, como no exemplo em questão, duas metodologias apresentam contradições práticas que devem ser solucionadas para que possam produzir resultados e coerência interna.

Com o intuito de estabelecer prioridades claras e diretas, alguns objetivos prioritários definiram algumas prioridades. Entretanto, ao se definir a carteira de projetos estruturadores em alguns momentos, estas prioridades contidas nos objetivos foram ignoradas. Por exemplo, no objetivo “Prover a infraestrutura requerida por Minas Gerais, com ênfase na ampliação e recuperação da malha rodoviária e do saneamento básico” estão claramente definidas as prioridades, mas entre os projetos relacionados a este objetivo prioritário foram incluídos um projeto sobre oferta de gás natural, um sobre energia elétrica para a região noroeste do estado e outro para a eletrificação rural. A questão que se coloca é: Por que explicitar a ênfase no objetivo prioritário para, no momento seguinte, ampliar esta prioridade agregando mais três projetos estruturadores?

O mesmo acontece com o objetivo prioritário “Melhorar e ampliar o atendimento ao cidadão, através da oferta de serviços públicos de qualidade, especialmente na educação, saúde e habitação”. Ou seja, o objetivo prioritário restringe, mas os projetos estruturadores ampliam as prioridades definidas, pois três projetos não estão entre as prioridades elencadas no objetivo: Inclusão Digital, Corredor Cultural Praça da Liberdade e Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas. O último, como dito, foi inserido pela ALMG, o que, de certa forma, explica em parte a contradição, embora bastasse acrescentar esta área social como uma das ênfases do objetivo.

O entrevistado F assim descreve a inclusão do projeto de inclusão digital:

O inclusão digital. Nós queríamos uma coisa mais forte ligada a inovação que o texto do Eduardo. Eu sou dessa área. Eu queria os parques tecnológicos, a integração, alguma coisa nessa área, mas não saía. Eles queriam colocar a construção do *campus* da UEMG. E para não construir o *campus*, tiraram a inclusão de lá da negociação com a turma da secretaria. Mas foi isso. Precisava de ter alguma coisa de tecnologia. A liderança ligada à educação superior. É o político. Não tinha um técnico, como teve no segundo governo. Aí, ficou uma discussão muito difícil. Mesmo a FAPEMIG [Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais] ainda é muito política e de pouca representatividade. Então, por isso que não saiu nada melhor (ENTREVISTADO F).

O quinto objetivo prioritário, “Contribuição para a geração de empregos”, ao qual estão relacionados os seguintes projetos estruturadores: Centros Públicos de Promoção do Trabalho; Minas sem Fome, Corredor Cultural Praça da Liberdade e Estrada Real. Mas o que se pode observar também neste ponto são indícios de uma construção posterior que tenta aparentar racionalidade no processo de planejamento governamental como forma de ampliar a sua legitimidade.

A partir do diagnóstico apresentado, foram formuladas doze políticas de intervenção que poderiam ser adotadas pelo estado, os quais, por sua vez, estão intimamente relacionadas com as iniciativas estratégicas contidas no PMDI, excetuando-se a política 5:

1. Estruturar os Centros Públicos de Promoção do Trabalho.
2. Desenvolver programa de promoção do “primeiro emprego”.
3. Estabelecer parceria com o governo federal, municípios e com o setor privado (incluindo entidades de classe) para integrar ações de geração de emprego e renda.
4. Ampliar o Programa de Microcrédito/Economia Solidária.
5. Incrementar ações do Conselho Estadual de Segurança Alimentar Nutricional Sustentável do Estado de Minas Gerais - CONSEA para geração de emprego e renda, em pequenas comunidades.
6. Integrar as políticas de geração de emprego com políticas de captação e fomento de investimento de setores intensivos em mão de obra.
7. Colocar, como tema prioritário das Câmaras de Desenvolvimento Econômico e de Desenvolvimento Social, a geração de emprego e renda.
8. Implementar programas intensivos de preparação de mão de obra para populações de baixa escolaridade. Esses programas teriam como objetivo a formação para o auto-emprego e a geração de renda em ocupações como: construção civil, mecânica automotiva, instalações hidrossanitárias, artesanato, confecções e moda, imagem pessoal e turismo receptivo.
9. Criar programas especiais para jovens e adultos em situação de risco econômico e social, principalmente no campo da mecanização agrícola, artesanato de pedras, gemas e joias e equipamentos de infraestrutura urbana.  
Estimular a criação e desenvolvimento das incubadoras de empresas.
10. Intensificar a interiorização do apoio às micro, pequenas e médias empresas, tendo em vista que as taxas de natalidade e mortalidade de empresas no interior do Estado de Minas Gerais superam significativamente as observadas na capital (MINAS GERAIS, 2004, p. 92).

Se, de um lado, o diagnóstico e as iniciativas estão em harmonia, de outro, há uma clara contradição entre o diagnóstico e os projetos estruturadores propostos, ainda que o discurso do Plano tente camuflar a contradição ao considerar setores de turismo, cultura como intensivos em mão de obra:

Desta forma, o **Estado deve incentivar atividades intensivas em mão de obra**, especialmente nos setores de turismo, cultura, esportes, comércio e serviços, construção civil, agricultura irrigada e agronegócio, e mobilizar a sociedade civil no desenvolvimento e implementação de programas e ações para reduzir o desemprego. Destaca-se a atividade cultural que é **fortemente intensiva em gestão**, absorvendo, desta forma, mão-de-obra qualificada. Além disso, junto com os esportes, essa área é difusora de educação, contribuindo para a formação de capital humano (MINAS GERAIS, 2004, p. 93)

Em relação à inclusão do projeto Corredor Cultural, o entrevistado F faz a seguinte colocação:

Ele não estava lá (Minas do Século XXI) mesmo, não. Ele surge com a necessidade de ter um projeto da Secretaria de Cultura, [...]. Sei que fiquei encantado por ele, mas não lembro quem pôs na mesa, não. Eu sei que quem era muito fã dele era o secretário de planejamento. Foi ele que trouxe muito para a Praça da Liberdade, que seria um ícone para Minas, e aí trouxe isso, e virou o corredor cultural, porque o secretário da cultura insistiu na Casa do Conde. Virou o corredor cultural, mas não estava no Minas Gerais (ENTREVISTADO F).

A inclusão deste projeto da forma como descreve o entrevistado F descreve evidencia diversos pontos interessantes. Primeiro a ideia de dois fluxos distintos entre a construção do Plano até o nível de objetivos e outro fluxo responsável pelo planejamento dos projetos. Como pode ser observado, existia troca de influências entre os dois fluxos, de forma que a criação do projeto interfere na definição do objetivo, mas este objetivo fica sem fundamentação na argumentação criada anteriormente. De outro lado, a fala também descreve um processo bem distante da descrição linear e racional, uma vez que o projeto é inserido, porque tem que ter um projeto para a Secretaria de Cultura e seu escopo é definido porque o secretário insistiu.

O objetivo prioritário “fomento inovador ao desenvolvimento econômico” possui cinco desafios, os quais foram relacionados três projetos ligados a empresas públicas em Minas Gerais. Na percepção do entrevistado F, a inclusão destes projetos na carteira de projetos estruturadores se justifica, sobretudo, como forma integrar estas empresas públicas ao planejamento estabelecido pelo governo.

O estado precisava, e aquelas empresas precisavam estar sob a lógica do planejamento geral do estado. [...] outra coisa isso deu força para o governador que queria enquadrar as empresas, a política de governança corporativa. Foi a primeira vez que a CEMIG prestava conta ao estado em projetos para o estado. A COPASA [Companhia de Saneamento de Minas Gerais] foi a primeira vez que teve uma discussão de planejamento. [...] Além disso, se é um plano de desenvolvimento integrado, você tem que ter toda a estrutura (ENTREVISTADO F).

Em relação ao quarto objetivo prioritário, Meio Ambiente permeando a atuação do governo, de modo que a sustentabilidade fosse considerada o foco prioritário do planejamento estratégico do estado e a variável ambiental chave na formulação das políticas públicas setoriais, mais uma vez, pode-se observar a flexibilização da técnica, uma vez que ele se assemelha mais a uma diretriz que propriamente a um objetivo.

Outro projeto cuja justificativa não aparece em nenhum momento no “Minas Gerais do Século XXI” nem no próprio PMDI é o Centro Administrativo. No PMDI 2004-2020, há apenas uma referência entre as iniciativas estratégicas de uma “meta símbolo: implementar um novo Centro Administrativo” (MINAS GERAIS, 2004, p. 115). O entrevistado F destaca os aspectos simbólicos desta escolha:

[...] essa história de Centro Administrativo começou com esse negócio planejamento, começou com uma meta emblemática de modernização, e aí estamos lidando com isso até hoje. Ali (Minas Gerais do Século XXI), para mim é a expressão, é a transformação, aquela visão que tinha que mudar, mas não tinha um projeto. Era a visão da política de modernização do estado. Mas como na dinâmica do planejamento, na primeira nós pedimos para cada um sair. Tínhamos seis objetivos prioritários e seis grupos. Cada grupo tinha que sair com o projeto emblemático do objetivo, o que foi forte pra caramba, porque quem foi o presidente do grupo de modernização? O secretário de planejamento e gestão. Quem era o relator? O subsecretário de gestão. Isso sai com uma força muito grande. [...] eu imagino que o governador tinha dado uma encomenda para ao secretário de planejamento, uma encomenda de alguma coisa representativa do Oscar Niemeyer, que ele queria, com a visão da política, e o professor aproveitou aquela discussão toda e saiu com o Centro Administrativo como emblema da modernização. Aí ficou muito forte. Nós ainda colocamos ele como gerente. Aí, é simbólico pra caramba, é Juscelino, é Niemeyer (ENTREVISTADO F)

De outro lado, não há nenhum projeto, nem mesmo nenhum subprojeto, que esteja direcionado à “bomba-relógio” da previdência. Nem mesmo entre as iniciativas prioritárias contidas no próprio Plano, de modo que, após estudos conclusivos apresentados no “Minas do Século XXI” e o destaque dado ao problema no próprio PMDI, este problema não entra na agenda prioritária de governo a despeito de sua importância no médio e no longo prazo, evidenciando, mais uma vez, o *gap* que pode existir entre o diagnóstico elaborado e as opções técnico/políticas tomadas a partir do diagnóstico.

A este respeito, o entrevistado F reforça o que disse em outros momentos da entrevista em relação ao processo “mágico” de tomada de decisão:

Olha, o estudo do Minas do Século XXI: a previdência é questão de matemática, expectativa de vida, quanto tempo que contribuiu, aplicou uma taxa de juros e vê quanto que vai dar.

Isso não sai, porque na hora da decisão o governador não quis estourar na mão dele, “para cima de mim também não”. Ninguém ficou com o macaquinho. É preciso o primeiro. Aí, ele poderia perder a eleição. Provavelmente ele perderia a eleição. Então, esse é o cálculo. É fogo. [...] Por isso a decisão é mágica. Não tem um certo e um errado nesta decisão. E ele escolheu certo do ponto de vista dele, ele fez um sucessor e hoje ele é candidato à Presidência. E do ponto de vista econômico está aí até hoje correndo atrás de receita, mesma história de sempre (ENTREVISTADO F).

Pode-se destacar também o aparecimento do tema “Mercado de crédito de carbono” foi a primeira vez que o tema apareceu entre os Planos estudados, mas posteriormente estará presente em todos os Planos e sempre como um ponto em comum: nenhum projeto ou ação governamental foi adotado a partir das definições contidas no Plano. Mais uma vez, fica evidenciado que os processos de construção do planejamento governamental em que se definem a visão, os objetivos e as metas, não determinam necessariamente o processo de planejamento dos projetos estratégicos ou, até mesmo, a definição destes projetos.

Como já mencionado em relação à opção estratégica, o objetivo ligado a recuperar o vigor político de Minas Gerais não se encaixa no processo de planejamento estratégico tradicional e em suas ferramentas de controle. Desse modo, não ficam muito claros o seu processo de escolha nem seus desdobramentos. Nas apresentações da SEPLAG, este objetivo é apresentado como resultado do sucesso dos demais objetivos. Este argumento se fundamenta na crença de que os resultados positivos destas estratégias poderiam influenciar o “vigor político” de Minas Gerais. Ainda que este pressuposto possa ser questionado, o argumento cria uma imagem retórica, que visa manter esta aparente racionalidade do processo de planejamento, não deixando “pontas soltas”.

Em relação aos indicadores selecionados para a avaliação dos objetivos prioritários, pode-se observar uma incapacidade, algumas vezes, metodológica para se mensurar e, conseqüentemente, avaliar alguns objetivos ligados à questão pública. Neste caso, o exemplo refere-se à “melhoria da segurança pública e o sentimento de segurança dos mineiros” (MINAS GERAIS, 2004, p. 89). Se de um lado, existem indicadores, de certo modo,



reconhecidos por acadêmicos e gestores para a avaliação de determinadas políticas, de outro, existem determinados objetivos que embora muito importantes, são de difícil mensuração. Os objetivos estratégicos precisam ser gerenciados, porém pode ainda não existir uma métrica minimamente apropriada para medi-lo. Neste sentido, caberia aos gestores públicos trabalharem em duas vertentes. A primeira, e imediata, seria gerenciar sem dados objetivos. A segunda seria desenvolver uma metodologia razoavelmente aceitável capaz de ajudar neste processo. Este exemplo do sentimento de segurança é interessante neste sentido. Em 2003, não havia indicador para mensurá-lo; no PMDI de 2007, é incluído um indicador para medir a sensação de segurança, ainda sem metodologia definida. Mas a partir da inserção do indicador no Plano, envidaram-se esforços no sentido de produzir o indicador.

Já em relação aos indicadores relacionados à área de Saúde e ao objetivo prioritário “Melhorar e ampliar o atendimento ao cidadão, através da oferta de serviços públicos de qualidade, especialmente na educação, saúde e habitação”, observa-se que não há relação direta entre as prioridades e os indicadores definidos. “Foram definidas três grandes prioridades: **reduzir a mortalidade infantil**; ampliar e qualificar os serviços das equipes de saúde da família; e prosseguir na descentralização do atendimento nas várias regiões do Estado” (MINAS GERAIS 2004, p 91). Os projetos estruturadores da área estão em consonância com estas prioridades, mas os indicadores: Incidência de doenças evitáveis por imunização (Secretaria de Estado de Saúde) e Proporção de nascidos vivos de baixo peso (SINASC) não estão diretamente relacionados às prioridades definidas. Deve-se observar que não se trata da inexistência de indicadores, pois indicadores para medir a mortalidade infantil são clássicos na literatura e na gestão do sistema de saúde.

De outro lado, foi incluído como indicador para medir o projeto de inclusão digital: “Percentual de pessoas que vivem em domicílios com computadores”, que não tem nenhuma relação com as ações governamentais contidas no projeto estruturador mencionado.

Em outro momento, foram escolhidos os seguintes indicadores: produtividade das empresas (R\$ produzido/hora de trabalho a preços constantes); aumento percentual do valor da produção nos arranjos produtivos locais; produtividade do trabalho no serviço público estadual; e nível de satisfação do cidadão com o serviço público estadual, para os quais, aparentemente, não existem dados disponíveis para o cálculo, de forma a lançar dúvidas sobre a intenção real de medir tais indicadores para a avaliação deste objetivo prioritário.

Durante esta pesquisa, não foi possível verificar a causa desta situação, mas é possível levantar duas hipóteses: são apenas equívocos oriundos da fluidez do processo ou apenas mais um traço de formalismo na elaboração dos Planos, em que o importante seria que constassem indicadores para a área, sem se avaliar questões como a disponibilidade dos indicadores; ou se, de fato, o indicador escolhido, de algum modo, mede a ação governamental. Neste mesmo sentido, deve-se observar que neste PMDI não existem metas para os indicadores, de forma que se, de fato, a intenção dos indicadores era avaliar os resultados obtidos em relação aos objetivos prioritários, qual deveria ser a referência? Pode ser que, nos termos de Guerreiro Ramos (1966), este formalismo seja reflexo de uma excessiva exigência de parâmetros das técnicas de planejamento e gestão que não estão necessariamente disponíveis ao gestor e ao executor das políticas, de forma que, para adotar a técnica, como forma de obter legitimidade, o responsável, muitas vezes, adota práticas formais em detrimento de uma suposta eficiência e eficácia das técnicas de gestão.

Deixado para ser comentado no fim, o objetivo prioritário Choque de Gestão se tornou o símbolo das mudanças anunciadas neste Plano e que tem no processo de elaboração do PMDI 2004-2020 um de seus marcos. Não faz parte do escopo deste trabalho avaliar os resultados do Choque de Gestão enquanto política pública, mas os seus efeitos simbólicos no âmbito do processo de planejamento governamental.

Em relação a este objetivo, são apresentadas no Plano cinco prioridades: alcançar o equilíbrio fiscal; intensificar o esforço de geração de receitas; melhoria na qualidade do gasto; modernização e inovação na gestão pública; e buscar em sintonia com o Governo Federal uma solução para a questão previdenciária (MINAS GERAIS, 2004). O “Minas Gerais do Século XXI” apresenta diversos estudos que fundamentam estas escolhas, mas o que impressiona é que na construção do PMDI a questão da gestão pública vai se tornando cada vez mais central. E, como já mencionado nos textos posteriores, o “Choque de Gestão” é apresentado como fundamental em qualquer dos cenários analisados. Esta perspectiva, em alguma medida, contrasta com o papel do estado explícito no Plano e no próprio “Minas Gerais do Século XXI”.

De um lado, na definição do papel do Estado existe um discurso sobre a necessidade de atuar em parceria com a sociedade civil organizada e a iniciativa privada, ressaltando o papel do

Estado como regulador, garantidor da estabilidade, articulador e mobilizador da sociedade organizada:

A nova geração do pensamento sobre o desenvolvimento não advoga nem o Estado minimalista nem o Estado empresário. O papel do Estado é proporcionar um ambiente adequado ao desenvolvimento econômico, através de sua Constituição, leis, instituições e regulação. A forma e o grau de intervenção do Estado, ao contrário do que apregoa o Consenso de *Washington*, depende do ambiente de cada país (BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS, 2002b, p. 22).

Se na economia o papel do Estado é fundamentalmente de facilitador, promotor e coordenador do desenvolvimento sustentável, nas políticas sociais, o Estado é o principal ator, seja incentivando e articulando a participação da sociedade civil organizada, seja provendo os serviços e equipamentos sociais imprescindíveis ao bem-estar da população.

Quanto ao papel dos entes federados, a descentralização proposta a partir da Constituição de 1988 inaugurou uma nova etapa na gestão estadual. Os anos 90 se caracterizaram principalmente pela consolidação desse novo desenho, com a criação de diversos mecanismos institucionais, que transferiram grande parte dos recursos financeiros para os municípios.

Nesse sentido, o desenho de gestão proposto para o Estado se caracteriza muito mais por um Estado regulador, planejador e coordenador de políticas sociais do que por um Estado responsável pelo provimento direto de bens e serviços. (MINAS GERAIS, 2004, p. 20)

De outro lado, ao considerar a máquina pública como o principal estrangulamento da economia estadual, há, implicitamente, uma retomada da ideia de protagonismo do Estado em relação aos demais como responsável pela provisão de serviços essenciais. Em outras palavras, ainda que esta responsabilidade possa ser compartilhada com a sociedade civil organizada e a iniciativa privada, ainda existe nas entrelinhas do Plano um protagonismo estatal.

Atualmente, o principal estrangulamento da economia estadual é a máquina pública, que está próxima da inviabilidade, limitada em sua capacidade de financiamento e de provisão de serviços essenciais como infraestrutura de saneamento, transporte e de logística. (MINAS GERAIS, 2004, p. 49)

Para tanto, será preciso organizar o Estado em novas bases, reforçando suas capacidades de regulação, coordenação e indução, em alianças e parcerias com o setor privado, municípios e setores organizados da sociedade. Torna-se urgente fazer funcionar, reorganizar e modernizar o aparato institucional, colocando em prática um “Choque de Gestão” em suas estruturas, sistemas e processos administrativos, que possibilite descomplicar procedimentos, racionalizar gastos e produzir mais resultados com os recursos disponíveis. (MINAS GERAIS, 2004, p.84)

No mesmo sentido o entrevistado C, destaca a importância do Choque de Gestão e deste PMDI como forma de buscar uma mudança cultural:

[...] ele [o choque de gestão] teve essa capacidade de colocar prioridade, o esforço governamental. Reestruturou a máquina pública. As estruturas das secretarias eram completamente anacrônicas. O número de cargos, as deficiências eram absurdas. Tinha compromisso com processo e nenhum compromisso com resultado, nenhum. Era cultura bem bacharelesca, observar estritamente o que a lei e os regulamentos definiam, e se dar por satisfeito com essa observância, e isso estava muito arraigado no setor público mineiro, isso foi algo que foi uma distorção que foi se estabelecendo ao longo do tempo, e acho que especialmente este PMDI, ele colocou essa parte procedimental no plano secundário com relação que aquilo que precisava ser realizado (ENTREVISTADO C).

O “Choque de Gestão” tornou-se o principal programa do governo, assim como uma bandeira política do grupo que estava no poder. Nos termos desta pesquisa, tornou-se um mito, que, de alguma forma, transmite valores e constrói realidade à medida que seus valores são compartilhados e assumidos como verdade.

Em 2006, foi produzido um livro que “constitui a memória viva do choque de gestão e retrata, de maneira fiel, a luta deste Governo pelo desenvolvimento. Retrata também o formidável trabalho realizado pelos servidores mineiros” (ANASTASIA, 2006, *apud* VILHENA 2006). Em virtude dos objetivos desta tese, além dos elementos introdutórios, será analisada apenas a parte I, que se refere aos “Fundamentos do Choque de Gestão”, e a parte II, que trata da “Agenda Estratégica do Governo”. A fidelidade deste retrato, certamente, pode ser questionada, pois a maioria dos autores faz parte do governo.

O que se pode observar no texto é que em diversos momentos são utilizados elementos típicos dos discursos acadêmicos, como forma de criar no leitor a percepção de “cientificidade” dos argumentos. Essa aparência tem como principal intenção legitimar os argumentos apresentados no domínio das técnicas de gestão.

De outro lado observam-se, várias vezes, elementos que afastam este texto deste gênero. Para exemplificar estes elementos, pode-se destacar a pouca atenção dada à metodologia de pesquisa, que não está explícita no texto, assim como muitas vezes, a linguagem direta é substituída por eufemismo, por exemplo:

Em 2002, **o panorama da Administração Pública estadual mineira não era positivo**. À semelhança de outros Estados federados, Minas Gerais apresentava um gravíssimo quadro fiscal, com notório déficit orçamentário existente desde 1996, pelo que faltavam recursos para todas as despesas, inclusive para o regular e tempestivo pagamento da folha de pessoal (ANASTASIA, 2006 *apud* GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006, p. 13).

[...] sentia a sociedade mineira uma **não correspondência do aparato estatal aos seus anseios**. O desânimo era evidente (ANASTASIA, 2006 *apud* GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006, p. 14).

Em diversos “rankings”, **Minas Gerais não figurava com o destaque merecido**, fruto de sua condição de segundo Estado da Federação em população e riqueza. Ao contrário o enfraquecimento institucional da administração e a falta de eficiência do serviço público provocavam dados de decadência em diversos setores sociais e econômicos (ANASTASIA, 2006 *apud* GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006, p. 14).

Ou, até mesmo, a construção de uma argumentação que, de certo modo isenta o governo anterior de responsabilidade pela situação em que o aparato estatal se encontrava:

**Este dramático quadro não poderia ser atribuído a um único Governo ou a um único fator, mas sim à soma de circunstâncias que levaram o Estado a este patamar**, gerando, inclusive, descrédito internacional, fuga de investimentos privados, erosão da infraestrutura pública e, portanto, sensível redução do sentimento de autoestima do povo mineiro, sempre cioso de sua condição e orgulhoso das tradições de nossa terra, inclusive quanto ao modelo administrativo, já que, no passado, o serviço público mineiro sempre foi identificado com a operosidade de seus funcionários e com o bom desempenho em suas atividades.

[...] Por evidente, **tal quadro não resultava de qualquer manobra intencional de qualquer administração anterior, mas, como já se afirmou, ele decorreu de uma soma perversa de fatores negativos**, todos eles vinculados à noção de uma gestão pública não voltada para os resultados, sem critérios de metas e formas de acompanhar o desempenho de órgãos e servidores, a par de uma grave lacuna no processo estadual de planejamento (ANASTASIA, 2006 *apud* GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006, p. 14).

Naquele momento, **é importante registrar, todo o apoio do então Governo estadual foi obtido**, com o propósito de se adotar as necessárias providências, inclusive legislativas, para o início do processo que se antevia complexo (ANASTASIA, 2006 *apud* GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006, p. 15)

No sentido de vincular o mito do “Choque de Gestão” à ideia de racionalidade e de reforçar a imagem do gestor estrategista, o texto é sempre enfático no sentido de reforçar a ideia de que o programa “Choque de Gestão” já estava concebido desde:

[...] cedo no Plano de Governo 2003/2006 – Prosperidade: a face humana do desenvolvimento, onde foi pela primeira vez apresentado o Choque de Gestão. Estava claro que o caminho do desenvolvimento deveria ser trilhado, que demandava adequadas condições fiscais, liderança política e capacidade de realização. Lá estava claro que o principal aspecto do desenvolvimento que se buscava era o desenvolvimento social (ANASTASIA, 2006, *apud* VILHENA 2006, p. 11).

Ao conceber o programa de Governo, o ora Governador do Estado, então candidato, contou com o concurso de um grupo de técnicos de diversas áreas do conhecimento e com vasta experiência no trato da coisa pública, sob nossa coordenação. **Das reuniões deste grupo com o então candidato percebeu-se, em todos os segmentos, que havia um sério problema de gestão na Administração Pública, ou seja, não somente enfrentávamos uma crise fiscal, como também a forma de funcionamento do Estado estava obsoleta e bolorenta, sem condição de**

**responder às necessidades da população, em todos os setores relevantes.** Destarte, percebeu-se que de nada valeria recuperar a capacidade de investimento do Poder Público se não se modificasse o seu *modus operandi*, sob pena de continuarmos com indicadores deficientes nas políticas públicas estaduais. Deste modo, o tema da boa gestão assumiu relevo nas discussões com o então candidato (ANASTASIA, 2006, *apud* VILHENA 2006, p. 15).

Para além das metáforas utilizadas, “obsoleta” e “bolorenta”, esta afirmação ignora que pelo menos uma vez entre os diversos documentos analisados nesta tese a expressão “choque de gestão” aparece relacionada às reformulações na gestão pública necessárias ao “novo desenvolvimento”. Este documento é o “Minas Gerais do Século XXI”. É verdade que a expressão aparece apenas uma vez, e neste documento não ganha muito destaque, mas todos os entrevistados, embora não sejam unânimes em relação à autoria, afirmaram que a expressão foi cunhada naquele momento. O que se percebe é que o livro, que foi produzido posteriormente ao PMDI 2004-2020, tenta diminuir a importância do “Minas do Século XXI” ao mesmo tempo em que destaca o papel do plano de governo.

Se na construção do PMDI 2004-2020 o “Minas do Século XXI” é mencionado diretamente e sua importância é ressaltada na construção do livro, este documento é citado apenas três vezes, duas destacando a sua importância para o planejamento e a terceira na descrição da situação financeira do estado. Esse esforço de vincular o “Choque de Gestão” ao governador faz parte de um projeto mais amplo, de transformá-lo em uma bandeira política e de estabelecer um marco simbólico na gestão pública do estado de Minas Gerais.

Em relação à expressão, o livro apresenta as ideias e os símbolos nela contido:

A dramaticidade da expressão não é retórica: é choque porque deve provocar constatações abruptas em relação a um estado de coisas inaceitável — a situação fiscal e a falta de rumo; deve render efeitos instantâneos e provocar o rompimento de paradigmas na busca de resultados.

Foi assim que o choque de gestão **se tornou também um estado de ânimo**, uma atitude de superação de dificuldades para o alcance de resultados de desenvolvimento. Ganhou amplitude nacional e internacional e espalhou-se pela administração pública, **fazendo o Estado gastar menos com ele próprio e mais com o cidadão**; pela iniciativa privada, criando ambiente e oportunidades de investimento e de mercado, e pelas organizações não governamentais, ampliando sua atuação, inclusive em parcerias com o Estado. (ANASTASIA, 2006, *apud* VILHENA, 2006, p. 12)

E como haveria pressa na introdução destes novos mecanismos, **por força da draconiana situação a ser enfrentada, logo surgiu a ideia de um choque, ou seja, um conjunto de medidas de rápido impacto para modificar, de vez, o padrão de comportamento da Administração estadual, imprimindo-lhe um ritmo consentâneo**

com a contemporaneidade própria de uma gestão eficiente, efetiva e eficaz. E este choque deveria operar-se sobre os métodos de gestão na Administração Pública. Surgia, assim, o Projeto Choque de Gestão, linha condutora principal do programa governamental para Minas Gerais (ANASTASIA, 2006, *apud* VILHENA, 2006, p. 16).

A expressão “fazendo o Estado gastar menos com ele próprio e mais com o cidadão” tornou-se um mantra, repetido diversas vezes em diversas oportunidades pelo governador, pelo secretário de planejamento e pelos demais membros do governo.

Ainda que se possa duvidar que os significados da expressão e seu apelo simbólico poderiam ser intencionais na elaboração do “Minas do século XXI” (2002), do Plano de Governo (2002), ou no próprio PMDI (2004), em 2006, no livro “Choque de Gestão” este elemento simbólico já é evidenciado:

Interessante, também, como nota histórica, lembrar que a expressão “Choque de Gestão”, absolutamente inédita e profundamente criativa, apresentava, durante a campanha eleitoral, um impacto muito grande por materializar, de forma muito sintética, uma ideia-força extremamente positiva e de fácil percepção pela sociedade, receptora dos maus serviços públicos e, naturalmente, preocupada com a respectiva melhoria em sua gestão (ANASTASIA, 2006, *apud* VILHENA, 2006, p. 16).

O que o texto não explicita seria outro aspecto simbólico interessante no senso comum, quais seriam as indicações de tratamentos à base de choques elétricos: os moribundos, que necessitam de ser ressuscitados, ou os loucos, em busca de sua sanidade.

O entrevistado F menciona que um dos membros do Conselho de Desenvolvimento Econômico fazia críticas à expressão “Choque de Gestão” porque não resolveria a situação dos serviços públicos a partir de um choque, mas de um “tratamento continuado”, de forma que a mudança necessária precisaria ser estrutural e duradoura. Andrade (2007, *apud* DOMINGUES FILHO, 2007), que foi um dos autores do Minas Gerais do Século XXI, também discorda deste imediatismo que a expressão indica.

Ao contrário do que a expressão choque de gestão sugere, essa política de governo empreendida a partir de 2003 não buscava produzir um efeito instantâneo nem pretendia limitar-se horizonte de curto tempo. Sabiam os seus arquitetos que o aparato estatal de Minas era ineficiente e encontrava-se desgastado e empobrecido pela carência crônica de recursos, mas sabiam também que o arranjo da máquina pública, seus processos e métodos estavam esclerosados. A solução não era injetar recursos para restaurar o seu formato original, mas, ao contrário, repensá-lo e reestruturá-lo a luz de novas estratégias e técnicas de gerenciamento para que

pudesse desincumbir-se das tarefas que confrontam o poder público (ANDRADE, 2007, *apud* DOMINGUES FILHO, 2007, p. 34).

Entre as primeiras medidas adotadas em 2003 a partir do “Choque de Gestão”, foi destacada no texto a criação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), que seria responsável pela execução do projeto. A SEPLAG é união das atividades referentes a duas secretarias que existiam anteriormente a Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral e a Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração. O propósito da criação da SEPLAG foi instituir um órgão central de gestão forte e titular dos meios necessários à plena execução do Projeto Choque de Gestão.

Na concepção desta nova Secretaria de Estado, figurava a necessidade de se concentrar, sob um único comando, todas as ações relativas ao Projeto, ou seja, os instrumentos vinculados ao planejamento: orçamentos anual e plurianual, planificação de médio e longo prazos, coordenação geral das ações governamentais, bem como os instrumentos vinculados à gestão em sentido estrito: recursos humanos, governança eletrônica, logística.

Ademais, a unificação do comando do orçamento do Estado com a maior despesa pública (a folha de pessoal) permitiu uma visão integrada das necessidades do Poder Público, em estreita sintonia com as diretrizes e prioridades da área fazendária, cuja harmonia governamental interna com a SEPLAG é importante fator de sucesso do Projeto Choque de Gestão (ANASTASIA, 2006, *apud* VILHENA, 2006, p. 17)

No mesmo sentido explica Andrade (2007, *apud* DOMINGUES FILHO, 2007):

A criação da SEPLAG, resultante da fusão da antiga secretaria de planejamento com a da administração, viria a reverter esse quadro (pouca comunicação entre as secretarias) porque concentrou e centralizou o poder administrativo do estado, condição fundamental para viabilizar a realização do choque de gestão. (...) não se tratava da simples hegemonia de um secretário ou de uma secretaria. Dessa vez, havia um plano, um roteiro e um *script* de ação do governo. A SEPLAG começou nascer antes da nova administração tomar posse. Ainda na fase de transição foi negociada com o governo anterior a remessa para a Assembleia legislativa de projeto de lei delegada que conferia ao executivo poderes para reformar e reestruturar o aparato administrativo do Estado (ANDRADE, 2007, *apud* DOMINGUES FILHO, 2007, p. 30).

A parte I do livro refere-se aos fundamentos do “Choque de Gestão”, mas o que se observa no decorrer desta parte, além do objetivo já mencionado, é a intenção de mostrar a singularidade do “Choque de Gestão” em relação aos demais movimentos de reforma gerencial.

Essa parte faz uma descrição dos movimentos de reforma do Estado a partir dos anos de 1980 e 1990. Segundo a argumentação apresentada, as reformas identificadas como de primeira geração tinham uma orientação essencialmente econômica e fiscal, tendo como elemento



central a crise do Estado. O pressuposto era de que o ajuste fiscal se bastaria, sinalizando credibilidade e atraindo investimentos, ou seria uma pré-condição para o desenvolvimento. As reformas de segunda geração no início do século XXI não dispensaram o ajuste fiscal e a preocupação com a estabilidade econômica, mas enfatizaram o aumento de bem-estar de forma integrada à responsabilidade fiscal e com ganhos de eficiência — que se baseiam em transformações estruturais, não na mera redução de despesas. Para tanto, as reformas de segunda geração buscavam fortalecer o Estado, o mercado e o terceiro setor para a geração concertada de resultados. Como consequência:

A nova Administração para o Desenvolvimento se baseia em um conceito de desenvolvimento aberto, num contexto marcado pela globalização, integração e interdependência. Busca tratar de forma integrada a dimensão do desenvolvimento econômico (estabilidade e crescimento), do desenvolvimento social (o incremento sustentável de bem-estar geral em termos de desenvolvimento humano) e da sustentabilidade ambiental.

Também atribui papel central ao Estado, mas numa linha de um Estado-rede (Castells, 1998), um elemento concertador, ativador e direcionador das capacidades do mercado e da sociedade civil na direção do desenvolvimento. Fica patente a consideração do aparato estatal não apenas como recurso, mas como um ator que atua em conjunto com outros atores (Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985). Trata-se do Estado incrustado na sociedade não apenas no sentido de que reproduz suas demandas, mas também no sentido de que promove ações conjuntas (parcerias e alianças no provimento de serviços de relevância social e mesmo empreendimentos) e **constitui uma “inteligência” estratégica que se manifesta na interlocução e na participação na gestão das políticas públicas** (VILHENA, *et al.*, 2006, p. 31)

A partir da construção do argumento, pode-se observar a importância dada ao planejamento estratégico neste contexto. Porém, não se pode deixar de observar que a exposição dos argumentos é feita de forma a aparentar que as reformas de segunda geração representam uma evolução das reformas de primeira geração, e não um conflito de perspectivas entre as correntes teóricas. Esta forma de exposição favorece a conclusão:

A reforma gerencial deixou, portanto, várias lições: a necessidade de se construir um norte, um ideal de desenvolvimento, de se promover inovações gerenciais e de integrar as políticas de gestão, alinhando-as para trilhar o caminho escolhido. O desafio seria segui-las nas janelas de oportunidades que surgiriam em governos estaduais e municipais, principalmente.

**O choque de gestão se aproveitou destas lições do passado de uma maneira eclética e inteligente, combinando elementos dos programas de ajustes com iniciativas vigorosas voltadas para o desenvolvimento do Estado. Representa, neste sentido, um caso singular de adoção de medidas (duras e necessárias) típicas das reformas de primeira geração, mas de forma simultânea e subordinada aos princípios da reforma de segunda geração. Ao optar por uma atuação nas duas vertentes (ajuste e promoção do desenvolvimento) o Choque de Gestão inovou, pois partiu (e isto é fundamental e o diferencial) de um plano estratégico orientado para o futuro (PMDI, PPAG, GERAES etc.) com ações definidas, priorizadas e implementadas mesmo no contexto de crise. E os ganhos**

decorrentes da eficiência do ajuste foram usados para incrementar ações previstas no plano (VILHENA, *et al.*, 2006, p. 32).

Desse modo, a partir dos argumentos adotados, o “Choque de Gestão” é apresentado como o ponto alto desta evolução, que combina os pontos positivos das experiências anteriores. Ainda no sentido de reforçar o “mito”, o parágrafo final desta parte assim conclui:

Em síntese, o choque de gestão se diferencia porque **é uma iniciativa bem sucedida**, na partida, de integração entre meios e fins — o que nada mais é do que o próprio conceito de gestão: definir os resultados certos e fazê-los acontecer. Por outro lado, o choque de gestão também é uma prova cabal de que as estratégias abrangentes e coerentes (alinhadas com uma finalidade) de transformação da gestão são possíveis e necessárias — e que as agendas minimalistas, excessivamente focadas ou fragmentárias de políticas de gestão, apresentam potencialmente baixos resultados (VILHENA, *et al.*, 2006, p. 32).

Esta ideia de sucesso do “Choque de Gestão”, embora possa ser questionada do ponto de vista técnico-científico, não só no que tange à relação entre os resultados apresentados como exemplos deste sucesso e as ações empreendidas pelo programa, como também pelo tempo relativamente pequeno (aproximadamente, quatro anos) para que se pudesse avaliar mais profundamente os efeitos das ações adotadas a partir de 2003.

Independentemente dessas limitações técnicas, essa percepção do sucesso deste programa se espalhou em diversos meios, desde notícias de jornais e revistas a eventos como CLAD (*Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*) e, até mesmo, no meio acadêmico. Essa percepção foi reforçada quando o Banco Mundial passou a adotar o modelo de gestão de Minas Gerais como referência em gestão pública. Esses diversos elementos convergem para a criação, em alguma medida compartilhada, de uma imagem positiva do Choque de Gestão. As razões para o sucesso, até o momento, na construção desta imagem deverão ser tema de outros estudos, mas certamente se mostram um elemento importante para compreender os aspectos simbólicos relacionados ao processo de planejamento governamental entre 2003 e 2011.

Ao reforçar o pioneirismo do “Choque de Gestão” o livro “Choque de Gestão” contradiz o “Minas Gerais do Século XXI”, pois no volume IX, deste documento, são descritas diversas experiências de reformas administrativas realizadas em outros países, no âmbito federal ou, até mesmo, em outras unidades da federação brasileira. O que se observa é que a argumentação construída no “Minas do Século XXI” evidencia que outros entes estatais já

fizeram as suas reformas, de modo que Minas Gerais também deveria fazê-la, para “não ficar para trás”. No livro “Choque de Gestão”, pretende-se destacar a singularidade da reforma mineira como forma de destacar sua importância e originalidade.

A parte II do livro “Choque de Gestão”, que trata da agenda estratégica, é uma “adaptação” do artigo intitulado “Da estratégia aos Resultados Concretos: A experiência do Governo de Minas (2003-2005)”, publicado no periódico Cadernos do BDMG, de abril de 2006. Dessa forma, nesta pesquisa foi usado como referência apenas o artigo, sempre que a citação for idêntica ao apresentado no livro. Todavia, a análise das diferenças entre as duas versões do artigo reforçam a ideia da construção de discursos legitimadores para as práticas adotadas a partir do “Choque de Gestão”.

Na parte tocante à institucionalização da estratégia dual, um parágrafo do artigo foi retirado no capítulo do livro:

**Sem pretensão de atender aos requisitos de comprovação científica**, retorna-se ao conceito apresentado, especialmente aos quatro requisitos para a institucionalização do Duplo Planejamento defendidos por Abell, e apontam-se algumas evidências que indicam a existência de um esquema dual ao final do terceiro ano do Governo. Um esforço de conciliar, de forma consistente, estratégias e ações para o curto prazo com estratégias e ações voltadas para o futuro (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006, p. 26).

Os textos contidos no livro “Choque de Gestão” apresentam algumas semelhanças com o discurso “acadêmico” como forma de legitimar seus argumentos. O que se observa com a subtração deste parágrafo é que na versão contida no livro este esforço de criar uma aparência “científica” é menor que no texto produzido para a Revista do BDMG. Mesmo sem a ressalva em relação aos “requisitos de comprovação científica”, o capítulo do livro é repleto de afirmações que tentam convencer o leitor do sucesso da metodologia adotada a partir do “Choque de Gestão”.

**Os projetos estruturadores orientaram a alocação dos recursos orçamentários no momento inicial de aguda restrição fiscal.** Na ausência da carteira GERAES, a dispersão de recursos afastaria a gestão orçamentária da estratégia governamental. Assim, no curto prazo, o GERAES melhorou os resultados do governo e reforçou o equilíbrio fiscal mantendo os investimentos estratégicos. Na perspectiva de longo prazo, o GERAES orientou a alocação dos recursos para o futuro (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006, p. 29).

Para ilustrar a relevância desta etapa - discussão de premissas -, utiliza-se o resultado do Choque de Gestão em Minas Gerais. Na discussão das premissas

válidas para quaisquer cenários do PMDI, a reorganização e modernização do setor público estadual figuraram como condicionante do futuro de alta incerteza. Em outras palavras, os dirigentes do governo e representantes da sociedade concordaram sobre a necessidade premente do Choque de Gestão. O Choque de Gestão foi eleito uma das Opções Estratégicas (FIGURA 3). **O envolvimento das pessoas-chave nesta discussão atenuou sobremaneira as possíveis resistências às medidas iniciais de redução de despesas e eliminação de benefícios**, de um lado, e, de outro, incremento de receitas tributárias (GUIMARAES e ALMEIDA, 2006, p. 31).

Diante do exposto, é nítido que, em relação ao segundo problema identificado na realização dos projetos estratégicos do setor público - contingenciamento sem distinção ou fluxo errático de recursos -, **as práticas adotadas pelo governo de Minas Gerais atenuaram sensivelmente os riscos de subdesempenho** (GUIMARAES e ALMEIDA, 2006, p. 42).

Portanto, as medidas adotadas aumentaram a integração planejamento-orçamento, principalmente para os projetos que representam a estratégia principal do governo. **Observa-se adicionalmente no Estado uma maior credulidade das organizações públicas, dos legisladores e da sociedade em relação aos planos e orçamentos.** No longo prazo, intenciona-se resgatar plenamente esses instrumentos como principais reflexos das escolhas públicas, permitindo uma avaliação governamental menos subjetiva e melhorando a provisão de bens e serviços públicos para a sociedade (GUIMARAES e ALMEIDA, 2006, p. 42).

Um grande desafio do modelo mineiro de planejamento é sua integração mais efetiva com os mecanismos de gestão, orientada para os resultados do GERAES. **O CAPÍTULO 5 comprovou quantitativamente o melhor desempenho dos Projetos Estruturadores frente àqueles não submetidos ao mecanismo GERAES.** Todavia, após três anos, existe uma base de informações suficiente para que os mecanismos de gestão, notadamente o Acordo de Resultados, assegurem a presença dos resultados do GERAES como as metas principais das organizações. Esta integração finalizaria as principais medidas para transformar, de forma incremental, estratégia em realizações, planos em resultados (GUIMARAES e ALMEIDA, 2006, p. 59).

A partir do exposto, pode-se perceber que, embora o artigo tenha algumas partes que não foram incluídas no livro, os dois apresentam os mesmos elementos de busca de legitimidade, por meio de uma abordagem aparentemente acadêmica, além de elementos que reforçam o símbolo do “estrategista”, por exemplo:

Registra-se que a implementação das ações relatadas aqui só se viabilizou porque houve uma decisão de governo desde o momento inicial de reforçar essa função no setor público mineiro, uma condução competente e precisa do processo pelo Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, o envolvimento direto dos principais executivos do governo nas etapas decisivas do processo e uma equipe dedicada e preparada na Secretaria de Planejamento e Gestão e Secretaria de Estado da Fazenda (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006, p. 11).

A próxima revisão do PMDI já se dará em um contexto institucional bastante diferenciado de 2003, não só porque a situação financeira do estado está mais bem equacionada, mas, sobretudo, em razão da importância construída em torno do processo de planejamento governamental.

#### 4.5 PMDI 2007-2023

Assim como nos demais períodos estudados, Minas Gerais elege um governador vinculado a um partido de oposição do presidente da República. Como informaram os entrevistados C, E e F, em 2006, considerando o alto índice de aprovação do governo e a popularidade do governador, já se trabalhava com a hipótese de reeleição de forma que os trabalhos referentes à elaboração do PMDI 2007-2027 começaram em fevereiro de 2006. Neste sentido, o entrevistado C destaca:

No PMDI de 2007, vamos dizer que o quadro político era mais bem conhecido. E outra, tinha no Anastasia o grande responsável pelo processo de planejamento. E era uma pessoa com grande legitimidade, não só interna, como junto à sociedade. [...] Eu acho que pelo histórico dele e pelo que ele desenvolveu ao longo do tempo gerou-se esta legitimidade.  
[...] Agora, o primeiro PMDI foi um exercício muito mais rápido. Foi feito em menos de seis meses, e na revisão gastou mais ou menos 1 ano. Eu acho que o primeiro PMDI do governo Aécio ele foi mais fechado, bem mais fechado, talvez por já haver uma base de conhecimento solidificado (ENTREVISTADO C).

O início prévio dos trabalhos permitiu, o que só foi observado neste Plano, que o projeto de lei do PMDI 2007-2023 fosse encaminhado à ALMG em 7 de maio de 2007, enquanto os demais foram encaminhados em setembro, junto com o PPAG.

O entrevistado F destaca pontos que, em sua percepção, são sinais de eficiência:

[...] nós conseguimos. Eu falo isso com orgulho. A gente teve peito para fazer isso. Qual a empresa privada que faz reunião dia 2 de janeiro sobre suas prioridades estratégicas? [...]  
Cadernos de compromissos e desafios, que tinha os objetivos de cada área e conjunto de projetos estruturadores ali, e mais tinha os indicadores daquela secretaria e daquela área. Isso, dia 2 de janeiro. O governador entregou a lista e nós ficamos durante o mês de janeiro fazendo essa planilha fina, e no dia 7 de fevereiro, foi isso, no dia 7 de fevereiro, o governador fez a reunião dos projetos estruturadores. [...]  
Depois, você começa a fazer. Na primeira semana de março, estávamos lá fazendo o termo de abertura dos órgãos. Então, isso para mim é um exemplo de eficiência de organização. Quer dizer, mudou o mandato e você consegue rapidamente se planejar para o novo período de quatro anos (ENTREVISTADO F).

Pode-se observar na fala do entrevistado que o padrão de eficiência usado para comparação é sempre o da iniciativa privada. Este intertexto estará presente na discussão do PMDI.

De outro lado, o entrevistado F destaca que neste processo houve pouco espaço para discussão e que se fosse hoje faria diferente:

[...] porque teve o segundo (PMDI). Foi até mais bem feito, mas essa construção, esse coisa mágica, de todos se sentirem proprietários [...] nós fizemos isso no primeiro, no segundo dia, 2 de janeiro, quando entregou os cadernos para cada um. Foi muito bem feito. Mas se hoje eu pudesse, eu faria um pouco mais mágico, deixando um pouco mais aberto. A gente entregou os cadernos. O governador entregou o caderno, mas poderia ter feito uma dinâmica em que as pessoas se sentissem mais com tempo para (...) e aí ver que estava bom, porque eles foram ouvidos, se ele tivesse tempo para ouvir e discutir (ENTREVISTADO F)

Outro fato inédito relacionado a este PMDI é o número de emendas parlamentares apresentadas: 88. Não foi possível verificar a razão desse aumento significativo. Uma primeira hipótese seria a confirmação da consolidação do PMDI como um instrumento importante para o planejamento governamental. Mas, como ele não ocorreu no PMDI posterior, há dúvidas sobre tal hipótese. Outros estudos seriam importantes para melhorar a compreensão das relações com o Poder Legislativo na construção do PMDI.

Além da Comissão de Participação Popular, 15 deputados apresentaram emendas ao projeto 1026 de 2007, sendo que três apresentaram mais da metade do total: 51 emendas.

Foram aprovadas 41 emendas e rejeitadas ou prejudicadas 47. O parecer da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária não explicita especificamente a razão de aprovação ou rejeição para cada proposta de emenda, mas faz uma justificativa geral, que se fundamenta na diferença de conteúdo entre os diversos:

Parte das emendas apresentadas tem cunho alocativo ou visa a introduzir no PMDI um conjunto de ações específicas. Cabe esclarecer aqui que o PMDI, por ser um plano estratégico de longo prazo, deve apresentar uma visão mais abrangente, com os objetivos estratégicos e as iniciativas essenciais ao desenvolvimento do Estado. Assim, entendemos que o instrumento adequado para o detalhamento da estratégia de longo prazo em ações concretas é o PPAG, que cria os programas e as ações, com as respectivas dotações orçamentárias, e define os programas estruturadores. Sua proposta será, brevemente, encaminhada e discutida nesta Casa. Portanto, o planejamento público em Minas, ou seja, as leis que estabelecem o ciclo orçamentário, está estruturado na seguinte lógica: o PMDI, plano de longo prazo, trata dos grandes temas, traça os grandes eixos ou rumos que conduzirão à visão de futuro nele estabelecida; o PPAG, compatível com o PMDI, detalha, em médio prazo, os programas e as ações de forma concreta e quantificada, com as metas físicas e as dotações orçamentárias correspondentes; já o Orçamento traz para o curto prazo os programas e as ações previstos no PPAG, para serem executados a cada exercício.

Um outro grupo de emendas visa a introduzir no PMDI disposições objeto de legislação específica, já que o PMDI é lei apenas no sentido formal, e não no sentido material, não cria direitos subjetivos ou obrigações, tem caráter apenas indicativo (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2007).

Além da questão ligada à discussão de diretrizes mais gerais para a ação governamental, que também foi apresentada e discutida nos planos anteriores, segundo o entrevistado G, o maior envolvimento dos deputados em relação ao PPAG se dá:

Porque é no PAAG que você vê a transformação da estratégia em ações. É ali, de fato, que você vai executar a estratégia. Então, é onde você tem as oportunidades maiores de inserir as ações que porventura a sociedade, através da Assembleia, quer. E o deputado, como representante da sociedade, tem a chance de colocar ali essas ações. O planejamento estratégico é uma coisa um pouco distante do cidadão, assim porque ele não é uma coisa concreta; ele é um planejamento. Enquanto o PPAG, não; ele é a tradução em ações concretas. Então, ele se vê com mais facilidade ali (ENTREVISTADO G).

A análise do conteúdo das emendas, de outro lado, reforça o que foi levantado pelo entrevistado C o interesse dos deputados está no “assunto tópico, e não na política”, em ações que permitam a seu eleitor identificar sua atuação. Neste sentido, foram apresentadas, aproximadamente, 20 emendas, que se referiam diretamente a “garantir recursos” para alguma determinada ação ou região.

O entrevistado E alega que as propostas de emendas são pouco qualificadas, de forma que nenhuma das emendas tratou das metas em relação aos resultados finalísticos que seriam pontos cruciais na implementação do Plano. Em outras palavras, este PMDI possui metas para alguns indicadores considerados representativos de resultados produzidos pela política pública, como taxa de mortalidade infantil, número de indigentes, proficiência média dos alunos e PIB, de forma que a discussão destas metas seria fundamental para questionar, por exemplo, se a proposta de redução do número de indigentes é adequada aos anseios da sociedade, que os deputados representam. Ou, ainda:

[...] quando você tem uma demanda, assim, é muito mais uma demanda eleitoreira do que de conteúdo A gente poderia ter uma coisa muito mais robusta, que fosse de conteúdo, que você não teria como fugir dos caras, que você teria que assentar em uma mesa e falar que *o paper* estava uma porcaria. Como é que ele está falando em fazer isso? Então, essa era uma discussão que poderia ter, para dar uma cobrança no Executivo: “Você fez um conjunto de *papers*, mas ele não está aqui no seu planejamento, não. Cadê? Você está fazendo o contrário, você mesmo quem falou que fazia sentido”. Hoje, é muito pobre. Poderia ser muito melhor, de alta qualidade, mas ele acaba sendo algo eleitoreiro porque tem que ter por isso, porque na região... E o efeito é muito mais no PPAG (Entrevistado E).

Como justificativa para esta situação, além da hipótese levantada de que os deputados só se interessam por assuntos pontuais, poder-se-ia argumentar que propostas desta espécie necessitam de conhecimentos técnicos específicos e que faz parte de um processo de aprendizado do próprio Legislativo, mas o que se observou também em relação ao Plano seguinte é a ausência da discussão destas metas. Outra hipótese surge a partir da análise das emendas é que a razão para o baixo envolvimento da ALMG está relacionada a uma visão mais pragmática da ação parlamentar. Afinal, o que se observou foi que mesmo as emendas aprovadas cujo conteúdo tratava de diretrizes ou de mudanças nas diretrizes adotadas no PMDI não produziram efeitos no desdobramento do PMDI no PPAG, ou no orçamento. Em outras palavras, os efeitos produzidos pelas emendas aprovadas são, no mínimo, questionáveis, de forma que, além das hipóteses já levantadas, “faz sentido”, do ponto de vista pragmático, não envidar muitos esforços para aprovar uma emenda ao projeto de lei do PMDI.

Em relação à participação da ALMG o entrevistado C afirma:

[...] nós fomos à Assembleia Legislativa, recebemos propostas, lidamos com elas, incorporamos, isso em audiência. **Isso foi feito. Agora, se você me perguntar se é um processo amplamente participativo, eu digo: Não. Ele é um processo do Executivo, que ouviu o Legislativo, que ouviu a sociedade, por intermédio do Legislativo.** Assim, passou por esse filtro. [...] Dessas audiências surgiram coisas interessantes, e foram incorporadas. E eram duas das comissões da Assembleia que lidavam com isso, a de Participação Popular e a do Orçamento Financeiro. **Então, receber essas propostas recebemos, mas se você me perguntar se a sociedade estava participando exaustivamente, não. Alguns grupos com acesso a essas instâncias se manifestavam.** (ENTREVISTADO C)

O PMDI 2007-2027 é apresentado à ALMG como uma atualização do Plano anterior, que pretende, à luz dos resultados obtidos no último quadriênio, o refinamento da estratégia para aproximar ainda mais a realidade dos mineiros à visão de futuro almejada.

Este PMDI é composto por um livro principal e dois anexos. O primeiro contém os cenários exploratórios e o segundo, um diagnóstico, denominado “O estado do Estado”.

O livro principal, além da “Carta do Governador”, possui uma introdução, seguida de uma análise retrospectiva de Minas Gerais. No terceiro capítulo, é apresentada a estratégia de desenvolvimento e, posteriormente, procede-se à operacionalização da estratégia em áreas de



resultados. Por fim, são apresentadas as bases do “Estado para Resultado” e um apêndice que contém os diagramas-resumo dos quatro cenários produzidos.

Como foi apresentado como uma atualização do PMDI anterior, podem-se observar diversos elementos semelhantes, até mesmo, na mensagem que encaminha o Projeto 1.026/2007 à Assembleia. Assim como no anterior, é ressaltada a “ampla participação da sociedade mineira”, por intermédio do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), sendo que as considerações feitas no item anterior são válidas para este. A visão de futuro Tornar Minas o Melhor Estado para se Viver também permanece.

A própria mensagem destaca alguns elementos simbólicos já mencionados em relação ao PMDI anterior, por exemplo: a relação entre o Plano de Governo e o novo PMDI, assim como a repetição de sentenças que afirmam o sucesso do “Choque de Gestão” ou do governo anterior:

De fato, a visão de "Tornar Minas o Melhor Estado para se Viver", mediante melhora contínua no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), nos parece hoje muito mais real e factível do que em 2003, demonstrando que avançamos muito, e que superamos severas dificuldades vivenciadas pelo Poder Público Estadual. Neste sentido, o PMDI 2007-2023 objetiva, de um lado, consolidar os avanços alcançados e, de outro, imprimir maior eficácia às ações previstas na estratégia de desenvolvimento para 2023. O PMDI reconhece que o desenvolvimento é missão de todos e prevê ações públicas, privadas e em parceria.

**Em relação aos compromissos do Governo do Estado contidos no PMDI, podemos afirmar que os últimos quatro anos foram marcados pelo êxito do Choque de Gestão e de seu conjunto de medidas voltadas a generalizar no aparato estatal a concepção de um Estado que gaste menos com a máquina administrativa e mais com o cidadão.**

(...)

Estamos convictos de que a ação do Governo de Minas Gerais, em conjunto com essa Casa, **proporcionará melhoria efetiva e mensurável na vida de todos os mineiros, de forma ainda mais marcante do que ocorreu em nosso primeiro mandato.** É imperativo que a segunda geração do Choque de Gestão beneficie o conjunto da sociedade e por ela seja percebido com total nitidez.

Portanto, essa gestão será marcada pela incansável busca de justiça social em nosso Estado, pela perseguição à máxima eficácia da máquina pública, pela consolidação da qualidade fiscal, e pela eliminação sistemática de entraves burocráticos e obstáculos estruturais ao progresso.

Assim é o caminho que este Governo percorrerá para fazer de Minas Gerais o melhor estado para se viver. Este é o chamado do Governador para que a sociedade confie e participe de uma sólida aliança para construção do futuro de Minas (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2007b).

De fato, o IDH de Minas evoluiu de 0,766 em 2000 para 0,799 em 2005, mais do que o previsto para o melhor cenário no PMDI anterior. Todavia, Minas subiu apenas uma posição no ranking dos estados da federação neste período, saindo de 11º para 10º. É interessante

notar que os aspectos simbólicos da visão de futuro vão se ampliando e, paulatinamente, abandonando o IDH como indicador.

No PMDI 2007-2023, ampliaram-se os indicadores como representativos da visão para uma cesta de indicadores, que, além do IDH, continha o PIB e o índice de GINI. Já no PMDI 2011-2030 estes indicadores foram substituídos por atributos da visão, como prosperidade, cidadania e desenvolvimento sustentável, que reforçam o seu aspecto simbólico em detrimento do quantitativo e torna a discussão mais abstrata.

Assim como em 2006, foi produzido um livro descrevendo a experiência da primeira geração do Choque de Gestão. Em 2010, foi produzido o livro “Estado para Resultados”. Todas as críticas feitas à parcialidade do livro anterior continuam válidas para este. Entretanto, assim como foi feito no livro anterior, foi analisado o capítulo que tratava diretamente do planejamento estratégico governamental.

O primeiro capítulo do livro foi escrito por dois consultores que trabalharam na elaboração dos Planos: 2003-2020, 2007-2023 e 2011-2030. Dessa forma, as considerações feitas neste capítulo permitem analisar as influências teóricas que inspiraram a construção destes Planos, bem como os pontos de vista de dois atores importantes no processo de construção dos Planos estudados.

Para Porto e Silveira (2010), a essência do processo de planejamento estratégico compreende:

- **a antecipação de demandas, oportunidades e desafios** que se apresentam para a organização num dado momento da história;
- **o exercício das grandes escolhas (prioridades)** da organização combinado com um reduzido portfólio de experimentos inovadores ou alternativos, apontando para onde a organização deve caminhar (visão de futuro) e o que ela deve ou não deve fazer num horizonte de longo prazo;
- **a definição de linhas de ação e a alocação de recursos** competências necessárias para o alcance dos objetivos almejados; e
- a preparação para a implantação, com indicação clara das **prioridades mais imediatas** – uma sinalização de “por onde começar –e sua “formatação” em uma carteira de projetos prioritários (PORTO e SILVEIRA, 2010, p. 14).

Em seguida, concluem:

**O essencial é que todo o esforço de planejamento resulte numa orientação única, sinérgica e integradora de toda a organização.** Desse ponto de vista, um bom plano estratégico orienta o desenvolvimento e a construção do futuro num horizonte de longo prazo. Constitui-se, portanto, numa ferramenta gerencial

essencial **para impor uma racionalidade central às decisões**, estimular a convergência e o alinhamento de esforços e focalizar a atenção dos decisores nos fatores –chave para o sucesso.

(...)

Dentro dessa concepção, o posicionamento estratégico é um “ingrediente” essencial e representa a escolha sobre o caminho adotado pela organização na construção do futuro horizonte do plano: ele define um conjunto de coordenadas que proporciona uma orientação única, sinérgica e integradora de toda a organização. Ao indicar em quais áreas esta deve concentrar seus esforços, constitui um referência gerencial particularmente útil para inibir a dispersão de esforços, a pulverização de recursos e o gerenciamento exclusivo do “varejo”.

**Por isso, o posicionamento estratégico deve ser muito seletivo, o que significa definir “o que fazer” e o que “não fazer” e possuir quatro características básicas:**

Uma proposta de valor exclusiva em relação ao contexto e ao momento histórico em que se insere a organização;

- **Trade offs claros e a escolha do que não fazer**
- **Sinergia: atividade que se encaixam e reforçam umas às outras; e**
- **Continuidade estratégica, com o aperfeiçoamento sistemático da maneira como a estratégia é implementada** (PORTO e SILVEIRA 2010, p. 15).

Por fim, afirmam que existe um amplo reconhecimento de que o planejamento e a gestão estratégica sistemática com instrumento ou prática de governo produzem benefícios como:

- **Alinhamento dos principais atores públicos e privados** em torno de uma visão de longo prazo;
- Estímulo aos poderes Executivo e Legislativo, para ampliar sua capacidade de resposta em face das necessidades atuais e emergentes na sociedade;
- **Maior racionalidade na alocação de recursos** e melhor orientação dos gastos para resultados relevantes;
- Melhor medição e avaliação do progresso do esforço estratégico e das decisões de **revisão e melhoria das escolhas estratégicas**;
- **Mobilização, motivação e alinhamento dos principais executivos e gestores em torno da agenda** de prioridades estratégicas. (PORTO e SILVEIRA 2010, p. 20).

Embora diversos autores, principalmente neoinstitucionalistas, analisem o papel da consultoria no processo de transmissão de informações entre as universidades e as organizações, o que se pode perceber por estes trechos, que tentam ilustrar conceitos relacionados ao processo de planejamento estratégico, é que neste caso existem diversos elementos de matizes teóricas diferentes do processo de planejamento, sendo que não está explícito no texto como estas divergências seriam articuladas. Talvez porque neste processo de transmissão/simplificação das teorias e conceitos haja perdas e transmutações.

A partir da análise do discurso contido no texto, pode-se observar o destaque dado a alguns elementos da estratégia, como: resposta ao ambiente externo, processo decisório, preparação para ação, priorização, foco, posicionamento e “ferramenta gerencial para impor

racionalidade”. Estes elementos evidenciam uma percepção sobre a estratégia como um processo racional de resposta às mudanças de ambiente que favoreçam a prosperidade da organização, por meio de um processo de focalização dos recursos. Todavia, como as bases conceituais não são explicitadas, alguns conceitos, como o de posicionamento, são abordados superficialmente, sem considerar algumas questões. Por exemplo, a ideia original de posicionamento refere-se à possibilidade de ocupar uma posição de mercado, de forma a focalizar seus esforços em produtos, serviços ou segmentos de mercado específicos. Em alguma medida, o governo pode abandonar determinados serviços, mas, certamente, a sua liberdade para isso é menor do que a uma organização do setor privado. Assim, em vários casos, mesmo serviços deficitários necessariamente deverão ser providos, por diversas razões.

De outro lado, o Estado deveria buscar um posicionamento em relação a quê? Como dito anteriormente, esta análise seria mais pertinente em relação a atividades em que o estado compete com outros estados, mas não seria pertinente em relação às demais ações estatais. Por que em relação a estas ações seria necessária uma “proposta de valor exclusiva”? Do ponto de vista da legitimidade de uma estratégia governamental seria bastante positivo prever uma estratégia governamental que fosse adotada por outros entes estatais. Neste sentido, quanto mais uma estratégia seja copiada mais ela seria identificada como eficiente, reforçando, então seus valores. Um exemplo interessante é que a partir de 2003 diversos entes públicos de diversos países visitaram o governo de Minas Gerais para conhecer sua metodologia de gestão da estratégia governamental.

Neste trecho, fica evidenciado o interdiscurso com textos ligados à Nova Gestão Pública e com a aproximação do processo de construção da estratégica do estado de Minas Gerais, especialmente nos períodos posteriores a 2003, com os modelos privados. É interessante notar que as especificidades do setor público apresentadas superficialmente no capítulo ou contradizem algumas ideias sobre planejamento encontradas no texto ou são apresentadas e ignoradas no decorrer da exposição de argumentos:

Sem pretender esgotar o assunto, é oportuno lembrar que, em governos democráticos, convivem várias racionalidades e agendas muitas vezes divergentes, que muitas vezes exigem *checks and balances* e soluções de compromisso, em lugar de *trade offs* mais decisivos, que emergem nas estratégias empresariais. Em governos também não há concorrentes como no campo empresarial.

Acresce-se a isso o fato de que restrições institucionais ou constitucionais vinculam, obrigam ou condicionam a alocação de determinados recursos: no caso brasileiro,

por exemplo, os pisos e destinações para aplicação de recursos em educação e saúde, ou a rigidez imposta pelos planos de carreiras do funcionalismo. Além disso, a gestão estratégica na esfera pública tende a ser muito mais complexa que nas organizações privadas, na medida em que se tem que lidar permanentemente com um entorno político nem sempre estável e que é parte permanente do processo decisório, além das incertezas inerentes aos diversos campos de atuação setorial ou territorial das instituições que o integram (PORTO e SILVEIRA, 2010, p. 20).

Entre os autores citados no capítulo estão Porter, Ansoff, Abell, Moore, Peter e Certo. Embora ambos os consultores tenham experiência no setor público, entre os autores citados não há nenhuma referência a autores de planejamento estratégico no setor público. Somente a falta de pesquisa entre autores que estudam o planejamento estratégico no setor público permitiria afirmar que “o planejamento e a gestão estratégica no âmbito de governos começaram a se disseminar na década de 90, especialmente em governos subnacionais” (PORTO e SILVEIRA 2010, p. 19).

Os autores pressupõem que:

De um modo geral, em governos, observa-se uma lógica de abordagem semelhante aos modelos de planejamento estratégico formal aplicado a empresas ou instituições não lucrativas: o ponto de partida é uma análise dos ambientes externo (cenários, tendências, oportunidades e ameaças, atores relevantes) e interno (forças e fraquezas); em seguida, constrói-se uma visão de futuro de longo ou médio prazo, que é desdobrada em objetivos, estratégias e indicadores de desempenho. Em alguns casos, avança-se para o delineamento de uma carteira de projetos e para a alocação de recursos (nos planos plurianuais) e desenho de um modelo de governança do plano estratégico e de gestão de projetos prioritários. Na verdade, seja no campo do planejamento, seja na gestão, tem-se observado uma crescente convergência entre a concepção de gestão do setor público e as ideias emergentes na gestão privada (PORTO e SILVEIRA, 2010, p 19).

O entrevistado E faz uma análise interessante sobre as vantagens e desvantagens da contratação de consultorias para a elaboração do planejamento estratégico:

[...] foi muito importante, porque esse é um trabalho que **exige muita energia**, ouvir muitas pessoas, buscar informação fora, e também exige ritmo. **Tem uma data, tenho que acabar o negócio, se nós fôssemos fazer isso só internamente, a gente teria problema.** Então, acho que esse foi um apoio importante. Tem questões com a consultoria, que nós queremos discutir mais algumas coisas. Então, às vezes, eu percebo é um conflito que a gente tem com esse apoio. É que a consultoria tem que cumprir o prazo dela, que é um fator positivo também para a gente, porque senão não acabamos nunca. Mas, **por outro lado, não discute na profundidade que gostaríamos alguns temas para decidir algumas coisas.** Então, tem um problema, tem uma máxima no governo que é “Ou você pensa ou você decide”, e, muitas vezes, você só decide. Então, essa brincadeira está falando de *timing*, porque você não tem tempo de olhar para tudo que você tem e decidir, e o planejamento é uma decisão também. Então, você tem um problema de *timing* também na formulação do planejamento. **Então, a consultoria ajuda nessa questão de *timing*. Mas, por**

**outro lado, você tem uma sensação de que poderia aprofundar um pouco mais, discutir melhor e destrinchar, porque o planejamento fica em um nível muito macro.** Depois você vai fazendo o detalhamento disso (ENTREVISTADO E).

A análise da fala do entrevistado E evidencia que o papel da consultoria, na sua percepção, estaria mais ligado à capacidade operacional e à manutenção do foco na forma e no cumprimento dos prazos do que no conteúdo da estratégia. Segundo a sua metáfora “ou você pensa, ou você decide”, a consultoria estaria menos ligada ao processo de reflexão e mais ao processo de decisão. Este posicionamento também questiona a capacidade das empresas de consultoria de fazer a ponte entre a academia e a gestão.

O entrevistado C defende que a contribuição da consultoria estaria relacionada, sobretudo, a aspectos metodológicos:

Nos dois casos (PMDI 2004-2020, PMDI 2007 – 2024) foram usadas consultorias que dão metodologia, dão pouco conteúdo e mais metodologia. Como que se dá o processo de formulação? Lógico que eles também abordam conteúdo, mas a maior parte do conteúdo ele vinha de dentro do estado. O estado tem gente que conhece Minas de diversas frentes, e nos dois casos conseguiu muitas pessoas, de forma que quando nós escolhemos a consultoria, nós já escolhemos a metodologia (ENTREVISTADO C).

Mesmo em relação à capacidade organizacional da administração pública de produzir seus planos, o entrevistado G discorda:

Porque todos os componentes de inovação do PMDI que a gente revisou foram extraídos da gente, foi da equipe técnica. Então, assim, eu acho que a gente tem plena condição de tocar intragoverno sem a participação de uma consultoria. Talvez você trazer a consultoria para um ou outro ponto específico, ou você trazer um diagnóstico mais profundo, ou para fazer um estudo prospectivo mais profundo, mas não para conduzir a revisão de um planejamento estratégico. Isso eu acho que já é totalmente desnecessário. Eu acho que o estado já tem uma *expertise* muito grande nesse assunto. Eu acho que a gente tem que ter especialistas nesse assunto, que eu acho que podem conduzir de outra maneira que não como a consultoria (ENTREVISTADO G)

O entrevistado H incorpora uma questão importante à discussão sobre a utilização de consultorias como um processo de busca de legitimação:

Em minha opinião, sinceramente, ele tem que contratar essas consultorias, que já são parceiras estratégicas do governo. É mais pelo nome da consultoria do que pelo trabalho que realiza. Eu acho que o governo tem equipe completamente capacitada para fazer sem a necessidade de contratação da consultoria. Agora a consultoria faz parte de uma legitimação também, uma legitimação técnica. Não é democrática. Então, já era com essas consultorias, e a consultoria é importante, aí ela dá um

nome, uma cara técnica para isso. Então, eu acho que é por isso que as opções são dadas. Mas, enfim, eu acho que a consultoria, tendo em vista a maturidade do governo, deveria ter se envolvido mais com as equipes dos órgãos que já tinham a maturidade dessa política nesses 8 anos aí (ENTREVISTADO H).

A partir da fala dos entrevistados, pode-se questionar o papel das consultorias no processo de planejamento estratégico governamental, sobretudo, quanto a sua capacidade de fazer a transferência de conceitos e ideias da academia para as organizações. A fala dos entrevistados revela que o papel da consultoria está relacionado mais à força de trabalho e a algum auxílio nos aspectos metodológicos do que ao conteúdo propriamente dito do Plano. Este posicionamento reforça os aspectos isomórficos envolvidos na contratação de uma empresa de consultoria

Assim como o PMDI 2004-2020 identificou-se com o Choque de Gestão, o PMDI 2007-2023 identificou-se com a chamada “2ª Geração do Choque de Gestão”: “O Estado para Resultados”. A partir da análise da escolha lexical da expressão, percebe-se que as palavras escolhidas guardam relações com inovações em produtos de alta tecnologia e com a literatura sobre reformas gerenciais no setor público. Assim, a adoção desta expressão procura manter a ideia de “Choque de Gestão”, ao mesmo tempo em que procura mostrar uma evolução neste processo.

Esta 2ª geração do “Choque de Gestão” é sintetizada pela ideia de Gestão para Resultados, que, na Mensagem do governador, é apresentada como solução para o debate entre Estado Mínimo e de Estado Desenvolvimentista:

[...] buscando superar o debate acerca do modelo de Estado ideal para Minas, debate este que tradicionalmente contrapõe os modelos de Estado Mínimo e de Estado Desenvolvimentista. Sabemos que a ilusão do desenvolvimentismo alimentado pela irresponsabilidade fiscal trará ganhos imediatos, mas totalmente insustentáveis. Por outro lado, o Estado Mínimo significa a ausência do Poder Público em áreas essenciais, o que resultará no aprofundamento das graves desigualdades infelizmente observadas em nosso Estado.

Propomos, então, **um novo modelo, o Estado para Resultados.**

O Estado para Resultados atua garantindo à população serviços públicos com alta qualidade, máximo índice de cobertura e aos menores custos.

O caminho para se chegar ao Estado para Resultados passa necessariamente pela qualidade fiscal e pela gestão eficiente.

Assim, o pilar fundamental da segunda geração do Choque de Gestão é a obsessiva busca de resultados. Adotar esse modelo implicou em colocar os destinatários das políticas públicas no cerne de todo o processo de planejamento (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2007b).

É importante notar que a ideia de superar o debate entre Estado Mínimo e desenvolvimentismo, já se encontrava no Novo Desenvolvimento, contido no “Minas Gerais do Século XXI” e no PMDI 2004-2020. Todavia, neste PMDI (2007-2023) ganha destaque e é apresentada como ideia central a Gestão para Resultados, que encontra ressonância em textos do Banco Mundial e de alguns autores voltados para a Nova Gestão Pública. Outro tema que permanece importante do discurso do Plano anterior é qualidade fiscal e gestão eficiente. Segundo o Entrevistado F, a origem da expressão “Estado para Resultado” foi a seguinte:

E em agosto, naquela discussão, lá no Tauá, houve um debate sobre isso “Que estado que nada, não tem que discutir estado, não, tem que discutir é resultado”. Então, isso ficou. Foi a primeira vez que eu vi alguém falar tão radicalmente Daí saiu o Estado para Resultado. Aí o Professor (Anastasia) falou disso no evento do BID. Foi bem recebido, Aí começou (ENTREVISTADO F).

Porto e Silveira (2010) tentam apresentar a origem da ideia de forma a reforçar a racionalidade do processo e o papel do estrategista:

A aprendizagem acumulada nos quatro anos de gestão estratégica, juntamente com o aprofundamento das análises retrospectiva e prospectiva sobre Minas Gerais, contribuíram para o amadurecimento de uma das mais importantes diretrizes estratégicas do governador: a de organizar a atuação do Governo de Minas Gerais em Áreas de Resultados, para assegurar maior foco e intensidade de atenção gerencial na produção e na entrega de resultados e benefícios para a sociedade. Esse foi o embrião do Estado para resultados que se constituiu em uma marca relevante do Governo de Minas a partir de 2007 (PORTO e SILVEIRA, 2010, p. 25).

No mesmo sentido a entrevista do vice-governador:

Conseguimos um modelo de gestão, concebido a partir de 2003 com base em resultados e metas, porque chegamos à conclusão de que, além das questões formais, que são fundamentais para o funcionamento do Estado, o Poder Público também carecia, como ainda carece, de uma **ciência mais adequada** ao estabelecimento de resultados e metas para mobilizar, galvanizar todo o corpo, não somente de servidores, mas o gerencial e o diretor. Então, foram estabelecidas de maneira muito detalhada as metas do nosso PPAG — Plano Plurianual de Ação Governamental. Na verdade elas estão inseridas dentro do PMDI — Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado —, planejamento de longo prazo, de 20 anos, que são desdobrados de quatro em quatro anos, sempre revisto no PPAG. Isso porque a Administração Pública é dinâmica e o planejamento não é estanque, uma camisa de força, ele se amolda à situação e é revisto anualmente. Portanto o modelo de gestão tem esse caráter inovador, até mesmo empreendedor (REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2009).

Mais uma vez, pode-se perceber que o discurso oficial e o discurso contido no próprio Plano realçam os aspectos relacionados à técnica e à “ciência” como forma de buscar legitimidade para argumentos, muitas vezes, criados *a posteriori*. Neste sentido, a descrição da origem da



expressão citada pelo entrevistado F difere significativamente do processo racional de escolha descrito nos discursos “oficiais”.

No PMDI 2007-2023, a Carta que introduz o texto do Plano é assinada pelo próprio governador, enquanto no PMDI anterior havia uma carta do secretário de planejamento, que fazia a apresentação do Plano à sociedade. Isso representa o crescimento simbólico da importância do tema “planejamento estratégico” no período, que deixa de ser uma tarefa de uma secretaria e se torna responsabilidade do próprio governador. Do ponto de vista do conteúdo, o texto é, basicamente, o mesmo da Mensagem do Governador à ALMG, que encaminha o projeto de lei, de modo que, além do já mencionado, são destacados alguns elementos da estratégia, entre eles os destinatários das políticas e os cinco eixos estratégicos:

A partir desse cerne - os destinatários - é que foram definidas as ações e metas para os próximos anos.

Os destinatários das políticas públicas foram organizados em cinco eixos estratégicos:

- Pessoas instruídas, qualificadas e saudáveis - foco dos programas de educação, saúde e cultura, direcionadas a ampliar o capital humano, fator essencial para o desenvolvimento econômico e social;
- Jovens protagonistas - construindo uma forte aliança social estratégica, esse eixo pretende organizar as diversas ações dirigidas à juventude, com o objetivo de ampliar a empregabilidade, o empreendedorismo e a inclusão social dessa camada da população;
- Empresas dinâmicas e inovadoras - concede atenção especial ao crescimento econômico como a grande alavanca das transformações sociais sustentáveis, por meio de programas de fomento econômico, infraestrutura e ciência e tecnologia e da construção de um pacto estadual pela elevação da taxa de investimento e da competitividade da economia de Minas Gerais;
- Cidades seguras e bem cuidadas - mediante os programas relativos a meio ambiente, segurança pública, habitação e saneamento, o foco desse eixo é melhorar a qualidade de vida nas cidades mineiras;
- Equidade entre pessoas e regiões - programas voltados para as regiões e locais de menor IDH, destinados aos segmentos mais vulneráveis, envolvem o combate à pobreza, a geração de emprego e de renda e a segurança alimentar (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2007b).

Interessante observar que, de fato, nos Planos anteriores os destinatários das políticas não aparecem como personagens. Neste, ainda que de maneira bastante genérica, eles são apresentados e fazem parte do mapa estratégico contido nele. Além disso, também é o primeiro Plano em que aparece o cidadão (indivíduo). Nos demais, aparecem a sociedade civil organizada, as organizações do terceiro setor e os empresários, ou a iniciativa privada. Assim como na Mensagem do Governador, Porto e Silveira (2010) destacam o papel central da inserção dos destinatários das políticas públicas no cerne do processo de planejamento governamental.

A experiência, a aprendizagem e os bons resultados acumulados com o chamado Choque de Gestão estimularam a busca de um novo salto de patamar gerencial. A chamada segunda geração do Choque de Gestão tinha como desafio central a inserção dos destinatários das políticas públicas no cerne do processo de planejamento, daí derivando as ações e metas para os anos seguintes (PORTO e SILVEIRA, 2010, p. 24).

Neste plano, os destinatários das políticas aparecem, sobretudo, como elemento simbólico e de retórica. Desse modo, no capítulo destinado à descrição da metodologia em momento nenhum aparece a expressão “destinatário de políticas públicas”. Ainda que tenha sido destacado na Mensagem do Governador, no mapa estratégico e no texto mencionado, o papel dos destinatários das políticas no processo de construção do Plano continua sendo o mesmo dos demais. Quando muito, são considerados como público-alvo das políticas ou, até mesmo, objetos da política.

Mais adiante, o processo de construção do mapa será mais bem abordado, mas deve-se destacar que, excetuando-se os discursos de legitimação, como os citados anteriormente, não fica claro como a perspectiva dos destinatários das políticas interferiram no processo de construção do planejamento governamental. Na próxima revisão do PMDI, haverá uma nova tentativa de incorporar o cidadão no processo de planejamento governamental, que será conhecida como a “3ª geração do Choque de Gestão”.

Além dos destinatários das políticas, outra inovação em relação ao PMDI anterior é a definição de 11 Áreas de Resultado. Nos termos do PMDI 2007-2023, cada Área de Resultado agrega os principais desafios, objetivos e metas para a administração pública, bem como iniciativas essenciais para transformar a estratégia em resultados efetivos.

Na introdução do PMDI 2007-2023, há a descrição do processo de construção do Plano. Assim como no PMDI anterior, a metodologia adotada consiste em responder a quatro questões: “Onde estamos?”, “Aonde podemos chegar?”, “Aonde queremos chegar?” e “Como vamos chegar lá?”.

O ponto de partida desse esforço constitui em um alinhamento conceitual – de uma rede formada por gerentes e técnicos do Governo e especialistas convidados – nas metodologias medulares do projeto: análise prospectiva, formulação estratégica e estruturação de projetos estratégicos. Isso para multiplicar, com rapidez, a capacidade endógena de reflexão e formulação estratégica por Áreas de Resultados (...) (PORTO e SILVEIRA 2010, p 24)

Para responder à primeira questão, foram feitas duas atividades. Primeiramente, foi desenvolvida pesquisa qualitativa envolvendo secretários de governo, técnicos executivos e especialistas. A partir dos resultados desta etapa, promoveu-se uma reflexão estratégica acerca da situação atual de Minas Gerais. Esta avaliação teve como escopo:

- O mapeamento das percepções de executivos do Governo Estadual a respeito da implementação do GERAES e do desempenho geral do Plano de Governo, no triênio 2003-2006, e suas sugestões e propostas para o adensamento da estratégia, tendo em vista a atualização do PMDI e o novo PPA;
- A avaliação qualitativa dos gerentes diretamente envolvidos com os projetos do GERAES; e
- A análise de dados e fatos sobre a execução do GERAES e da ação de Governo 2003-2006 (PORTO e SILVEIRA, 2010, p. 25)

Como observador participante, o autor desta tese pode observar um elemento que, certamente, influenciou os resultados desta pesquisa qualitativa. A pesquisa se iniciou no final de 2006, próximo ao término de um governo com alto grau de aprovação pela população, que culminou numa reeleição em primeiro turno. Este clima otimista contaminou a análise feita pelos executivos.

Paralelamente, foram desenvolvidos estudos aprofundados (*policy papers*) sobre alguns temas considerados relevantes para o desenvolvimento mineiro, com um enfoque comparativo com outros países e com as demais unidades da federação (MINAS GERAIS, 2007). Estes estudos foram produzidos por 25 acadêmicos especialistas ligados a diversas instituições, sobretudo a Universidade Federal de Minas Gerais e a Fundação João Pinheiro.

Os temas selecionados foram: Políticas Públicas e Demografia, Crescimento Econômico, Eficiência e Produtividade Total dos Fatores em Minas Gerais, Inovação Tecnológica e Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Humano, Emprego e Renda, Pobreza e Desigualdade de Renda, Saúde, Educação Básica, Criminalidade, Região Metropolitana e Transportes e Desenvolvimento Regional. Como se pode observar pelos temas escolhidos, não se trata de uma reedição do “Minas Gerais do Século XXI”, mas, sim, de um estudo mais focado em temas específicos. Como afirma o entrevistado F, em princípio, não é um problema que o estudo seja focado, pois não seria razoável em relação ao custo benefício que a cada revisão do PMDI fosse elaborado um estudo com a abrangência do “Minas do Século XXI”.

Quanto à seleção dos temas e das pessoas o entrevistado E destaca a continuidade do governo como um elemento favorável:

[...] a gente trouxe pessoas da Fundação João Pinheiro. Acho que teve consulta de alguns especialistas que a gente contratou, [...] especialistas para falar de um tema específico. [...]

Os temas foram selecionados ouvindo. Eles foram discutidos com a consultoria, que nos ajudou, os coordenadores dos projetos, com os responsáveis pela coordenação do plano com o secretário adjunto. Então, foi a consultoria e equipe de coordenação do projeto, basicamente, até onde eu lembro. Aí, decidimos os temas. Os temas foram escolhendo autores. Alguns foram contratados outros foram de servidores. [...] nos temas não teve muita ciência para a escolha. Foi meio que nós achávamos que ia pautar o planejamento e coisas que a gente precisava de produção de informação

(...) em 2003, esse problema é muito maior, porque o Minas do Século XXI foi feito no BDMG, e não necessariamente com equipe de governo, e em 2006 foi feito muito fortemente com a equipe de governo. Em algumas áreas, teve mais continuidade, mais tempo para discutir, foi praticamente o ano todo. Então, esta é uma vantagem da continuidade de governo: aproxima as pessoas que estão planejamento das que vão implementar. (ENTREVISTADO E).

O que se pode observar é que o conteúdo dos *papers* é muito heterogêneo, sobretudo no que tange a propostas de políticas públicas relacionadas ao tema analisado. Se, de um lado, existem políticas propostas como prioritárias (projetos estruturadores) que encontram suas raízes nos estudos realizados, de outro, existem temas que, embora sejam identificados nos estudos como importantes, não se constituíram enquanto projeto estruturador, que, nos termos do planejamento de Minas Gerais seriam os projetos responsáveis pela realização da estratégia estabelecida no Plano. Essa constatação, mais uma vez, evidencia o que esta tese pretende mostrar: que nos processos de planejamento governamental observados não se trata de um processo linear de desdobramento da estratégia, mas de dois processos simultâneos, que sofrem influências contínuas em ambas as direções. Ou seja, existe um processo que faz análise do ambiente, dos cenários, da definição de visão, dos objetivos e das estratégias. Mas, existe também um processo de construção dos programas, que, embora não seja independente do anterior, não está necessariamente subordinado a este.

Apenas a título de ilustração, temas como ampliação da produtividade no campo, enfrentamento do problema da gravidez na adolescência, políticas que diminuam a discrepância racial, foco nas políticas sociais nas famílias com crianças e chefiadas por mulheres e mudança dos mecanismos de “balcão” nas agências de fomento para a escolha de projetos são apresentados como relevantes pelos *papers* que compõem A anexo II do PMDI

2007-2023, mas que não encontraram eco no processo de elaboração dos projetos estratégicos do governo.

De outro lado, algumas ideias contidas nestes *papers* são ignoradas porque poderiam colocar em xeque projetos já estabelecidos pelo governo.

Como procuramos apresentar ao longo do texto, não existe uma relação clara de causalidade entre infraestrutura de transportes e desenvolvimento econômico. De uma maneira geral, as regiões com as piores condições de malha rodoviária apresentam um desempenho econômico mais modesto, porém, a melhoria da oferta de infraestrutura por si só não irá propiciar desenvolvimento econômico e, em algumas situações, poderá ocorrer crescimento de uma região em detrimento de outra. (TORRES, 2006, p. 154)

Essa afirmação questiona as bases conceituais de um projeto estruturador denominado “Pro-Acesso”, que tem como escopo fazer a ligação asfáltica de todos os municípios mineiros, como forma produzir desenvolvimento econômico. O que se pode observar foi que o projeto criado em 2003 permaneceu na carteira de 2007 e os trechos restantes foram incorporados em outro projeto, “Caminhos de Minas”, que permanece até hoje.

O entrevistado F exemplifica o poder simbólico deste projeto, que pode ser uma das causas para sua manutenção por todo período estudado:

[...] aí vem o Pro-Acesso. Olha, outro aspecto simbólico. Quando os técnicos diziam que não queriam, que tinha coisa mais importante do ponto de vista econômico. Mas você vê o Pro-Acesso é uma das coisas mais interessantes de se ver o cara do interior falar Você encontra gente do interior “Que bom ter esse asfalto aqui”. Os caras de boteco mesmo, isso é muito simbólico (ENTREVISTADO F).

O próprio vice governador é frontalmente contrário à posição defendida pelo especialista, como declarou em uma entrevista dada à revista do TCE (Tribunal de Contas do Estado):

O ProAcesso talvez seja o exemplo mais característico. No momento em que conseguimos levar o acesso asfáltico a Município que não o tinha antes, melhoramos a qualidade de vida daquela gente e, ao mesmo tempo, tornamos aquela região ou Município atrativo para empresas. Isso cria infraestrutura favorável para mobilizar empresários locais ou de fora para gerarem emprego e renda de qualidade nas regiões. Essa é a ideia do projeto estruturador, o que modifica as características da região (REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2009).

Este exemplo ilustra que, apesar de todo o discurso racionalista contido no processo de planejamento governamental, nem sempre as análises técnicas são seguidas, de modo que em

alguns momentos a soma de elementos simbólicos compartilhados por algumas pessoas ou grupos de pessoas pode representar a justificativa real para a adoção de determinado projeto. Neste contexto, os argumentos contidos no Plano são justificativas construídas *a posteriori*, para reforçar o discurso racionalista.

Outro exemplo no mesmo sentido se dá na área de Segurança Pública, em que Araújo Júnior (2006, p. 125) conclui que “a evidência empírica sugere uma melhoria do aparato de segurança pública nos anos recentes (principalmente militar). Outro lado, nada garante que isso esteja relacionado com o aumento da probabilidade de solução de crimes”. Assim como no exemplo anterior, referente ao Pro-Acesso, as reflexões produzidas no anexo Estado do Estado foram ignoradas e os projetos estruturadores na área de Segurança Pública continuaram concentrando os investimentos na ampliação de vagas do sistema prisional e no aparato militar de repressão.

Poder-se-ia argumentar que a discussão que os textos apresentam é muito interessante e importante para o processo de planejamento, mas o que se observou é que estes estudos são lidos por poucas pessoas na organização, de forma que os ganhos de aprendizado no processo de construção são reduzidos. Aparentemente, o principal ganho com a realização destes estudos seria mesmo no campo simbólico, na medida em que reforça o aspecto racional do planejamento e dá uma aparência de “fundamentos científicos” para o Plano. Nos termos do Entrevistado E: “Fica uma coisa mais séria quando você fala como escolheu: Eu fiz esse trabalho aqui que me ajudou a escolher, isso aí dá mais robustez, com certeza”.

A segunda questão, “Aonde podemos chegar?”, começou a ser respondida com a atualização das condições de contorno dos ambientes nacional e mundial e a revisão dos Cenários Macro de Minas Gerais. Durante o processo de atualização do Plano, os quatro futuros distintos para o estado configurados na elaboração da primeira versão, em 2003, foram revisitados e tiveram seu horizonte de prospecção estendido para o período 2007-2023. Em seguida, foram criados oito grupos de trabalho, envolvendo técnicos do governo e especialistas convidados, com o objetivo de focalizar estes cenários em algumas áreas específicas. O produto resultante desta etapa é o detalhamento dos quatro Cenários Macro e suas respectivas focalizações. A focalização foi feita em relação a sete áreas temáticas: economia, competitividade e infraestrutura; educação; saúde e saneamento; defesa social; rede de cidades, RMBH e habitação; pobreza; e regiões de baixo dinamismo (MINAS GERAIS, 2007).

Porto e Silveira (2006, p. 25) afirmam que “esse aprofundamento inovador, pelo menos no nosso país. Ao que tudo indica, foi a primeira vez que um governo no Brasil (em qualquer esfera) elaborou análises prospectivas setoriais integradas dentro do macrocenários”.

Pode-se perceber na argumentação, mais uma vez, a ideia de inovação e originalidade como elemento de legitimidade no processo de planejamento governamental. Ao se observar os cenários focalizados contidos no Anexo II do Plano, assim como no PMDI anterior, o percurso semântico que justifica a escolha da metodologia de cenários exploratórios está relacionado à velocidade das diversas transformações que estão ocorrendo no mundo, cuja profundidade, ritmo e intensidade seriam únicos na história da humanidade. Dessa forma, os cenários devem ser utilizados e interpretados como uma sinalização que antecipa tendências possíveis ou prováveis.

O processo de análise de cenários contou com a participação de mais de 50 pessoas, entre secretários de estado, gerentes e técnicos das diversas áreas focais, além de especialistas e das lideranças da sociedade, e cujo objetivo foi subsidiar as decisões estratégicas quanto à evolução futura de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2007).

Ao se analisar os participantes do processo de discussão dos cenários, deve-se destacar a presença de secretários de estado, o que simboliza a importância do planejamento estratégico na agenda governamental, e de diversos técnicos, servidores efetivos, que de certo modo, seriam responsáveis por “armazenar” o conhecimento produzido durante o processo. Como já observou Mintzberg (1990), os gerentes, aparentemente, não escrevem muito do que ouvem ou decidem, de forma que o banco de dados estratégicos da organização não estaria na memória de seus computadores, mas sim na cabeça dos gerentes.

[...] o cenário exploratório foi bom? Foi ótimo. Mas muito mais interessante por causa da discussão que ele promove, pois ele traz pessoas para discutir coisas relevantes para você se orientar. Então falar que isso ajuda na implementação, ajuda para quem participou da discussão. Foi bom discutir cenário. Então, eu acho que o método é bom por esse tipo de coisa, pois ele promove esse momento de construção e discussão no planejamento, [...] o negócio funciona quando nós conseguimos trazer a participação das pessoas. Não a participação pela participação, mas porque ela vai entender o que está sendo feito, e eu acho que a gente não se ocupa disso hoje como deveríamos, com quem vai implementar (ENTREVISTADO E)

Embora este seja um aspecto importante do processo de discussão de cenários, como destaca o entrevistado E, não houve nenhuma ação no sentido de fazer a gestão deste conhecimento gerado. Além disso, embora haja um esforço no sentido de envolver as pessoas responsáveis pela implementação no processo, o grupo de formulação observado foi sempre muito restrito. E, como as ações são muito variadas, quando se fala da participação dos responsáveis pela implementação se fala, no máximo, de um superintendente, na maioria das vezes, de um subsecretário, de forma que caberia a estes comunicar a sua equipe que, de fato, são os responsáveis pela implementação. Só que, pelo observado, esta não é uma diretriz normalmente observada pelos participantes da discussão, de forma que se cria um vácuo no processo de formulação e um espaço para perda do conhecimento gerado.

Na comparação entre incidentes, foi questionado ao entrevistado C: Por que “recuperar o vigor político de Minas Gerais”, que no PMDI 2003-2020 é uma das opções estratégicas, mas no PMDI 2007-2023 não tem o mesmo destaque. A resposta foi enfática: “Não precisava. Estava feito”. O texto do PMDI tem sua argumentação construída no mesmo sentido. Para isso, recorre a elementos da tradição, bem como a referências à política do café com leite:

Os anos recentes têm testemunhado a retomada do vigor político de Minas Gerais, que assumiu a liderança nacional na discussão e encaminhamento de temas importantes e de grande complexidade, como a realização da Reforma Tributária e a reconstrução do Pacto Federativo. Entretanto, apesar da importância política e econômica de Minas Gerais, tem-se observado que a repartição dos repasses federais não tem sido condizente com nossa posição na Federação. Um exemplo é a baixa relevância dos repasses da CIDE [Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico] para a dimensão do problema da péssima qualidade da malha rodoviária federal do Estado.

Também merece menção o fato de Minas Gerais, nos últimos anos, ter se transformado em centro de referência de gestão pública de qualidade. O conjunto de iniciativas e procedimentos denominado “Choque de Gestão” repercutiu em todo o País, e tem despertado a atenção de outros governantes, de ONGs e da imprensa. O Choque de Gestão fez uma opção política original na realidade brasileira pela aplicação generalizada do conceito de *accountability*, segundo o qual os agentes públicos prestam contas à população e produzem resultados em favor desta (MINAS GERAIS, 2007, p.15).

As afirmações acima contribuíram para reforçar a imagem de “sucesso” do Choque de Gestão e têm por objetivo recuperar o vigor político. Essa relação é, no mínimo, questionável, pois, para além dos argumentos contidos no discurso, pode-se observar que entre os ministros do Governo Federal há apenas um mineiro.



Na análise dos cenários, o Plano trabalha com três categorias: Tendências consolidadas - são processos/movimentos já consolidados, cujos desdobramentos no futuro apresentam alto grau de certeza e previsibilidade; mudanças em andamento - representam transformações/rupturas em relação ao estado atual, cujos desdobramentos futuros ainda são incertos e pouco previsíveis; e Gargalos/Tensões estruturais - são condicionantes que representam uma barreira crônica ao desenvolvimento (MINAS GERAIS, 2007, p. 21).

Segundo a metodologia descrita no Plano, a partir da análise das condicionantes apresentadas, foram mapeadas as incertezas críticas para os próximos dezessete anos.

Assim como no PMDI anterior, adotou-se a questão: Qual será a dinâmica de desenvolvimento da economia brasileira no período 2007-2023? Na busca a essa resposta, foram selecionadas dez variáveis específicas, que não diferem muito daquelas adotadas na construção do PMDI anterior: governabilidade em âmbito nacional, evolução das reformas estruturarias (previdência, tributária, trabalhista e política) e institucionais, eficácia das políticas públicas (comércio exterior, industrial, agrícola e de C&T), comportamento do comércio exterior (crescimento econômico global, acesso a mercados e perfil da inserção); evolução da taxa de investimento; formação de poupança interna e atratividade para o capital internacional e nacional, distribuição espacial do desenvolvimento econômico e social; evolução das políticas públicas nacionais de educação, saúde e segurança, evolução da inclusão social e dos níveis de bem-estar (saúde, pobreza, desigualdades, sociais, emprego e renda), evolução dos mecanismos de controle e de conservação do meio ambiente, enfrentamento dos gargalos de infraestrutura econômica (transportes e energia) (Minas Gerais, 2007).

As variáveis específicas de Minas foram definidas a partir da questão: Como evoluirá o ambiente social, econômico e político-institucional mineiro no período 2007-2023? Padrão de liderança no cenário político e econômico nacional, continuidade da melhoria da gestão pública e consolidação do equilíbrio fiscal, protagonismo empresarial e controle social, capacidade de recuperação, modernização e expansão da infraestrutura e dos serviços de logística, volume dos investimentos privados e crescimento econômico, agregação de valor, diversificação econômica e capacidade de inovação, evolução da qualidade do ensino e ampliação da escolaridade, evolução das disparidades regionais, evolução da pobreza, das desigualdades sociais e dos níveis de bem-estar social, evolução dos índices de violência e

criminalidade, utilização sustentável dos ativos ambientais; desenvolvimento da RMBH e da rede de cidades mineiras (Minas Gerais, 2007). Estas variáveis também não diferem muito do PMDI anterior.

Assim como no PMDI anterior, as duas incertezas críticas foram usadas para a formação dos eixos ortogonais, cujas correlações das hipóteses configuradas em cada estado possível diferenciam os quadros futuros possíveis de Minas Gerais. Assim como no processo de construção do PMDI 2004-2020, neste também não fica clara a relação entre as condicionantes anteriormente analisadas e as variáveis escolhidas para a construção dos cenários. De qualquer forma, foram mantidos os quatro cenários básicos do PMDI anterior.

A partir dos quatro cenários foram produzidos cenários focalizados nas áreas já mencionadas: Economia, competitividade e infraestrutura; Educação; Saúde e saneamento; Defesa social; Rede de cidades, RMBH e habitação; Pobreza; e Regiões de baixo dinamismo.

Como na análise dos cenários construídos no plano anterior, não será analisada a correção dos cenários ou a sua capacidade preditiva, mas a relação entre estes e as escolhas estratégicas adotadas no plano.

Ao contrário do PMDI anterior, neste existe uma reflexão estratégica, à luz dos quatro cenários. Neste trecho, conclui-se que “um olhar sobre a evolução recente da realidade mineira nos últimos três anos, aponta para justamente para o fato de que o Estado vem caminhando, gradativamente para esse cenário (superação de adversidades)” (MINAS GERAIS, 2007, p. 124). Tal argumento assim se justifica:

De fato, apesar de a conjuntura mundial ter evoluído de forma altamente favorável nesse período, o contexto nacional revelou-se portador de escassas oportunidades para Minas Gerais. E isto não se restringe somente a esse período, mas foi a dinâmica dominante nos últimos dez anos. Nesse sentido, observa-se que “a economia mundial atravessa um período de prosperidade sem precedentes, e o que realmente chama a atenção é a dispersão geográfica: graças a um volume recorde no comércio global, os bons ventos têm soprado, não apenas para as nações ricas, mas também para as remediadas e até para as mais pobres. Apesar disso, o Brasil e o mundo seguem caminhando em ritmos diferentes. Há exatos dez anos, o País vem crescendo menos que a média mundial; desde a euforia do Plano Real, a economia brasileira acumulou crescimento de 25% ante uma expansão global de 46%, quase o dobro do resultado nacional”.

Não é de se estranhar, portanto, que a economia brasileira venha caindo de posição no *ranking* das maiores economias do mundo. No cerne desta problemática encontra-se a persistência de vários obstáculos estruturais ao crescimento – todos

eles conhecidos de muito tempo -, que dificultam ou retardam o crescimento econômico do País. Desse conjunto, “os mais graves estrangulamentos que fazem do Brasil uma ‘baleia encalhada’ são os seguintes: baixo nível de escolaridade, impostos altos, juros elevados, infraestrutura deficiente, excesso de burocracia, informalidade, lei trabalhista obsoleta e gestão pública e fiscal de má qualidade”. Enquanto isso, a trajetória recente de Minas Gerais revela que o Estado vem aproveitando parte significativa das escassas oportunidades oferecidas pelo contexto externo. No campo econômico, enquanto o PIB brasileiro registrou uma taxa média de expansão de 2,3% anuais no período 2000-2005, a economia mineira cresceu, em média, 2,7% a.a, beneficiando-se fortemente da crescente demanda por *commodities* agrícolas e industriais que tem marcado a conjuntura mundial nos últimos anos (MINAS GERAIS, 2006, p. 125).

Assim como no PMDI anterior, neste também não há estratégias diferenciadas para cada cenário. Dessa forma, ainda que no pior cenário houvesse a possibilidade de aumento da taxa de juros americanas, prejudicando o desempenho da economia global, o que poderia interferir no comportamento do mercado de *commodities*, não existia nenhuma estratégia definida caso este cenário se configurasse. Com a crise americana de 2008-2009, não havia, pelo menos nos Planos, nenhuma estratégia definida previamente.

Apesar de os argumentos contidos no PMDI 2007-2023 reforçarem os aspectos técnicos e racionais dos processos decisórios, podem-se perceber alguns furos lógicos no discurso apresentado. Por exemplo, entre as condicionantes analisadas está a ampliação do mercado consumidor de produtos agropecuários; e entre os *papers* produzidos há o destaque para a baixa produtividade no campo, de forma que os ganhos de produtividade neste setor representariam ganhos significativos na análise da produtividade dos fatores da economia Mineira, pois de um lado, tem-se a oportunidade mercadológica e, de outro, a necessidade interna de gerar ganhos de produtividade no setor, evidenciando a necessidade de desenvolver projetos neste sentido. Porém, ao se analisar a carteira de projetos estruturadores, não há nenhum com objetivo neste sentido.

O entrevistado E, em sua descrição do processo de tomada de decisão, apresenta alguns elementos que também contradizem estes argumentos racionalistas, na medida em que afirma que muitas das decisões do governo são tomadas por *feeling*:

(...) então o objetivo era que subsidiasse melhor a tomada de decisão de planejamento, que tipo de projeto que eu vou fazer? Que projeto eu farei para a educação, vou construir escola ou qualificar professor? Qual tem o custo benefício maior? Era um pouco isso que a gente esperava dos *papers*, mas essa resposta não é trivial, nem dão essa resposta assim. Então **de fato muita coisa se perde**, mesmo assim eu não me arrependo de ter feito, porque eu acho que supor que vai perder aí não fazer é pior, tem que produzir conhecimento. Depende muito da liderança, se a

liderança vai executar isso, **muitas das decisões de governo são tomadas por feeling, ele consulta alguns especialistas que ele considera conhecedor, que ele confia, que ele sabe que tem uma bagagem.** (ENTREVISTADO E)

Em resposta à terceira questão, “Aonde queremos chegar?”, foi mantida a Visão de Futuro de Longo Prazo. Já para responder a última questão, “Como vamos chegar lá?”, o processo de construção da Estratégia de Desenvolvimento de Minas Gerais envolveu a participação de diversos técnicos do governo e especialistas convidados, culminando na configuração de sete estratégias de desenvolvimento de longo prazo ancoradas no governo, na iniciativa privada e nas organizações da sociedade civil (MINAS GERAIS, 2007).

Nos termos do Plano, os sete elementos da Estratégia de Desenvolvimento compõem um conjunto de alto grau sinérgico, dada a grande interrelação e complementaridade entre eles. A representação gráfica do elevado grau de articulação e complementaridade entre as estratégias, com vistas ao alcance da visão de futuro, constitui o chamado “diamante” da Estratégia de Desenvolvimento de Minas Gerais no horizonte 2007-2023 (Minas Gerais, 2007).



Fig. 7 – Diamante da Estratégia do Governo de Minas Gerais

Fonte: Minas Gerais, 2007, p. 17

Em relação à FIG. 7, deve se observar o interdiscurso: ao se referir ao diamante da estratégia, há uma referência ao conceito de Porter (1999). Todavia, a única semelhança entre as Estratégias de Desenvolvimento de Minas e o modelo de Porter está na expressão, pois os conceitos apresentados pelo autor não são tratados no diamante contido no PMDI 2007-2023.

A perspectiva Integrada do Capital Humano pressupõe que a qualidade do capital humano é peça-chave na determinação da competitividade sistêmica de determinado espaço socioeconômico, uma vez que dois dos principais atributos que a compõem são a qualificação da força de trabalho e o estoque de conhecimento existente na sociedade. Com isso, a adoção de uma perspectiva integrada do capital humano se justifica como elemento fundamental para a construção de um ambiente favorável aos negócios e à promoção de investimentos (MINAS GERAIS, 2007).

A partir desta perspectiva, deveria ser dada maior atenção aos jovens, bem como fortalecer o protagonismo juvenil e melhorar a capacitação para o trabalho, por meio de iniciativas que promovam a capacidade realizadora e de contribuição social dos jovens mineiros. Além disso, seria dada atenção especial à prevenção à violência juvenil, ao uso de drogas e às doenças sexualmente transmissíveis, principalmente com relação aos jovens em condições de vulnerabilidade social. A adequação do Ensino Médio às oportunidades oferecidas pelo mercado de trabalho é outra preocupação precípua dessa perspectiva. A adoção desta perspectiva exemplifica um processo interessante em relação ao planejamento governamental. Na comparação entre incidentes, o entrevistado F, ao ser questionado que não havia no Plano de fundamentos que justificassem a escolha pelos jovens, o entrevistado assim respondeu:

[...] a A...(pessoa muito importante na comunicação do governo) queria muito alguma coisa para a juventude. Ela puxou o Travessia e o Poupança Jovem com as preocupações dela. Nós entrevistamos ela, que lançou a seguinte questão: “Como é que a juventude não tem?”.

[...] **Gente, ela é líder da organização. Não vou discutir isso não [risos]. Ela deve estar vendo uma coisa que eu não estou vendo.**

Mas é o respeito à liderança: “eu sei que a juventude **vai ser importante, porque é o espaço do Partido dos Trabalhadores faz a política**, e eu preciso de gente mais educada, mais independente, ou pode ser uma análise mais simples. Eu quero tratar esse pessoal para eu ter os votos deles”. **Mas não me cabe discutir, me cabe ouvir, estudar, passar para quem entende. Aí, eu joguei o A..., que tem conhecimento. Aí, eu sonhei com uma grande aliança dos jovens aqui. Aí o S... (consultor) colocou isso numa forma de um programa (...)( ENTREVISTADO F).**

O que esta fala evidencia é que um programa estruturador foi criado a partir da percepção de uma pessoa e que a ele, enquanto responsável pela construção do PMDI, não caberia discutir a priorização, mas desenvolver um discurso que justificasse a inclusão daquele programa.

Na perspectiva Investimentos e Negócios, a construção de um ambiente econômico competitivo estável é considerada condição para a superação de gargalos importantes que

dificultam a inserção da economia brasileira em uma trajetória de crescimento sustentável. Com base nos argumentos contidos no Plano, esta perspectiva se justifica em razão da competição internacional acirrada pelos capitais financeiros e produtivos que circulam ao redor do mundo, de modo que o estado deveria atrair o investimento mediante a melhoria da competitividade sistêmica da economia local. Soma-se a isso o papel exercido pelo investimento como canal para a transferência de tecnologia. Além de produzir um efeito em cadeia na melhoria da eficiência das empresas locais, o processo de transferência e difusão de tecnologia e conhecimento contribui, ainda, para a ampliação do acesso dessas empresas aos mercados globais e às redes de produção integradas. Além disso, esta perspectiva apresenta uma priorização em relação aos fluxos de investimentos nas áreas de Biotecnologia e a Microeletrônica, Nas indústrias de softwares, de farmacoquímica e de produção de biocombustíveis (MINAS GERAIS, 2007).

A Integração Territorial Competitiva parte da análise feita durante a discussão dos cenários de que a economia mineira está inserida em três espaços geoeconômicos distintos, cada um dotado de uma lógica particular de desenvolvimento. O primeiro espaço geoeconômico, com forte influência sobre a porção oeste do Estado, desenvolve-se a partir de uma lógica intrinsecamente relacionada à cadeia do agronegócio, incluindo a agregação de valor, a prestação de serviços e o escoamento da produção, por intermédio de um sistema logístico de alta capacidade. O segundo espaço geoeconômico atua, predominantemente, sobre a parte leste do território e tem seu desenvolvimento orientado pela lógica internacional, destacando-se pela produção de *commodities* industriais (insumos básicos) e pela elevada integração de suas cadeias ao mercado externo. O terceiro espaço geoeconômico situa-se na porção centro-sul do estado e sua lógica de desenvolvimento revela elevado grau de complementaridade em relação às cadeias produtivas da indústria de transformação e de serviços da região Sudeste (MINAS GERAIS, 2007).

Foram priorizadas as seguintes iniciativas: Inserção competitiva de Minas Gerais na interiorização do desenvolvimento brasileiro para o Centro-Oeste, Integração competitiva de Minas Gerais no mercado internacional, Integração competitiva de Minas Gerais em cadeias de valor do parque produtivo do Sudeste, e Desenvolvimento de regiões de baixo dinamismo (MINAS GERAIS, 2007).

A inclusão da estratégia Sustentabilidade Ambiental se justifica nos termos do Plano em virtude da exploração sem precedentes do meio ambiente vivida no século XX, gerada pela pressão demográfica e pelo crescimento econômico. Dessa forma, os governos deveriam despender esforços, juntamente com as empresas, no sentido de conciliar a geração de riqueza e a obtenção de bem-estar social com a preservação da qualidade ambiental. A partir desta estratégia, foram priorizadas: Agenda Azul, Agenda Verde, Agenda Marrom, promoção de investimentos privados com externalidades ambientais positivas e inovação, agilidade e efetividade nos licenciamentos ambientais (MINAS GERAIS, 2007). Pode-se notar neste trecho o interdiscurso entre o PMDI e os movimentos ambientais e suas agendas de reivindicações.

A escolha da estratégia Rede de Cidades é justificada com base no processo de urbanização no Brasil e em Minas, que se manteve acelerado nas últimas décadas e apresentou situações de grande diversidade e heterogeneidade no território, destacando-se: interiorização do fenômeno urbano; acelerada urbanização das áreas de fronteira econômica; crescimento das cidades médias; migração para a periferia nos centros urbanos; e formação e consolidação de aglomerações urbanas metropolitanas e não metropolitanas. Este movimento requer o fortalecimento da capacidade de polarização das cidades médias, mediante a prestação de serviços que atendam a sua própria demanda e àquela proveniente dos municípios de sua área de influência. O fortalecimento da rede visa assegurar a oferta de serviços públicos de qualidade em qualquer ponto do território, segundo critérios de otimização de custos, hierarquia e escala, além de aumentar a inserção competitiva da rede de cidades mineiras nos espaços geoeconômicos nacionais. Dentre os serviços capazes de exercer esse efeito polarizador e difusor, destacam-se: saúde, educação, defesa social, formação profissional, mobilidade/acessibilidade, habitação, comunicações, saneamento, assistência social, justiça, cultura, comércio e lazer (MINAS GERAIS, 2007).

A estratégia “Equidade e Bem-estar” apresenta outro elemento da estratégia governamental interessante: o processo de planejamento estratégico, como “cocriador” de discursos que se pretendem verdadeiros. Em outras palavras, o processo de planejamento pretende definir o que é verdade sobre determinado tema. Este conflito, ainda que não seja explícito, está presente no diálogo entre o Plano e os opositores a esta “verdade”. A estratégia analisada refere-se a pessoas em situação de vulnerabilidade. Ainda que simplificando, mas apenas no sentido de facilitar a análise, esta mesma estratégia em outro grupo político seria chamada de

“redução da pobreza”. Mas neste PMDI a expressão escolhida foi “equidade e bem estar”, porque a estratégia contida no Plano estabelece um interdiscurso com textos que pressupõem que reduzir a pobreza é uma questão de democratização das oportunidades

[...] as condições para se edificar a equidade de uma população são dadas pela **democratização das oportunidades de crescimento pessoal e de acesso aos serviços públicos e bens sociais**. A pobreza, em suas diversas dimensões, representa exatamente o contrário dessa edificação. Em geral, as classes mais pobres são tolhidas em sua liberdade fundamental de agir conforme suas próprias escolhas, o que, aqueles em melhor situação econômica, dão por certo. As populações pobres, usualmente, não dispõem de condições adequadas de segurança, alimentação, moradia, educação e saúde, significando graves obstáculos para que possam alcançar melhor padrão de vida. Além disso, a pobreza está vinculada a maior grau de vulnerabilidade a doenças, crises econômicas e catástrofes naturais. Acresce-se o fato de que, em maioria, a população pobre não consegue se organizar eficazmente, de modo a incluir suas demandas nas agendas políticas e, assim, pouco pode influenciar nas decisões que afetam sua vida. A pobreza é resultado de processos econômicos, políticos e sociais inter-relacionados, e que se reforçam, exacerbando as condições de privação. Escassez de bens, uso predatório dos recursos naturais, mercados inacessíveis e poucas oportunidades de emprego qualificado mantêm as pessoas na pobreza material e, **por isso, a promoção de oportunidades é um instrumento preferencial para a redução da pobreza** (MINAS GERAIS, 2007, p. 17).

A partir deste trecho, pode-se perceber que o discurso contido no PMDI 2007-2023 tenta, ainda que implicitamente, estabelecer um debate com as políticas de combate à pobreza do Governo Federal. Os argumentos apresentados tentam, em alguma medida, desqualificar os resultados obtidos pelas políticas federais, de forma a afirmar que a redução de pessoas em situação de vulnerabilidade social em Minas Gerais se deve a outros fatores, como a queda da desigualdade de rendimentos no mercado de trabalho. Neste sentido, este trecho do PMDI mostra outro papel importante para o processo de planejamento governamental estratégico, a tentativa de criar um discurso, que não só defina o problema como também direcione a solução deste problema. Este papel de construção de um discurso muitas vezes, é negligenciado pela literatura sobre planejamento governamental estratégico.

Em Minas Gerais, a proporção de pessoas em situação de vulnerabilidade **vem se reduzindo significativamente nos últimos anos, principalmente se comparado com o Brasil e com outros estados**, como São Paulo e Bahia. Contudo, a análise dos fatores determinantes dessa evolução destacou que ela ocorreu não obstante o baixo crescimento do produto, do emprego e do rendimento médio do trabalho, que atuaram negativamente sobre a variável. Assim, a explicação para a melhoria dos indicadores deverá ser buscada em outros fatores, entre os quais se ressaltam a queda na desigualdade de rendimentos no mercado de trabalho, **apenas em parte decorrente do crescimento do salário mínimo, a maior cobertura e o aumento dos gastos previdenciários vinculados ao salário-mínimo e o aumento das transferências de renda condicionadas**. Nenhum dos aspectos citados acima pode ser considerado permanente e sustentável, o que reduz os méritos dos avanços nos



indicadores e lança dúvidas sobre a sua manutenção a longo prazo (MINAS GERAIS, 2007, p. 17).

Conforme os argumentos apresentados no Plano, esta estratégia de desenvolvimento deveria priorizar: Acesso a serviços públicos de qualidade em todo o território mineiro, Inclusão produtiva dos adultos e Assistência Social. Estas ações escolham visam estabelecer uma oposição a programas redistributivos, como o Bolsa Família, ou ao aumento do salário mínimo.

Por fim, a estratégia denominada “Estado para Resultados”, que seria o elemento de ligação entre as demais estratégias de desenvolvimento adotadas, apoia-se na qualidade fiscal e na qualidade e inovação em gestão pública.

A estratégia do Estado para Resultados pretende integrar, em Minas, a análise dos resultados para a sociedade vis-à-vis o ônus determinado pela arrecadação de receitas públicas, com o intuito de se obter a máxima eficiência alocativa do orçamento do Estado. O desempenho do Governo passa a ser medido, de um lado, pelos resultados mensurados por meio de indicadores finalísticos de qualidade e universalização dos serviços e, de outro, pelo custo do Governo para a sociedade. Por meio de qualidade fiscal e gestão eficiente, o objetivo-síntese da estratégia Estado para Resultados é reduzir a participação do poder público mineiro na riqueza, medida pelo Produto interno Bruto (PiB) e, ainda, melhorar os resultados para a sociedade, avaliados mediante indicadores sensíveis à evolução na qualidade de vida dos mineiros, que resultam das estratégias descritas a seguir (MINAS GERAIS, 2007, p. 19).

Pode-se definir logicamente determinadas áreas como prioritárias, como, aumento da produtividade na zona rural e desenvolvimento da rede de cidades, mas se não for dada atenção a outra parte do fluxo, que se refere ao planejamento dos projetos, estas prioridades não se tornam ações prioritárias de fato. Porém, tornar estas ações prioritárias de fato, muitas vezes, implica em que lidar com questões estruturais complexas, como a estrutura das secretarias, seja em termos de pessoas, seja em termos de conhecimento acumulado sobre as políticas ou, até mesmo, questões afeitas ao processo de construção do governo, pois quando terminados secretários são definidos para algumas pastas, seja por seu poder político, seja pela falta de competência técnica, já se pode avaliar a dificuldade de articulação entre esta secretaria e as estratégias definidas. Neste caso, existem secretarias que são historicamente gerenciadas por secretários que, por sua postura política, não se interessam em seguir as estratégias governamentais estabelecidas, de forma que ou o processo de planejamento estratégico incorpora estas restrições no processo ou se continuará a elaborar estratégias formais atendendo a todas as áreas de governo, sendo que em certas áreas estas estratégias são

sistematicamente deixadas à margem. Quando se definem as estratégias desconsiderando estas restrições, já é razoável esperar que daí não sairá nada. O entrevistado F apresenta algumas das consequências deste fenômeno:

[...] mas você não faz mágica, porque, de novo, você implementa com as instituições. Ou seja, a cultura, o pessoal, tem os seus processos. Você não muda isso com a discussão do planejamento. [...] uma coisa é você ter consciência da estratégia dessa organização e do que é preciso ser feito, depois descer no nível das relações dos departamentos, o nível de conhecimento que tem.

[...] Projeto bem geral. A gente tentou umas coisas mais fortes, mas tem muita resistência. E, como eles têm muita força, você não consegue. Eu lembro que nós tivemos uma discussão para fazer um projeto de eficiência tributária, e não saiu. (ENTREVISTADO F)

A partir da metodologia descrita no PMDI, foram escolhidas onze Áreas de Resultado e dois alicerces sobre os quais está estruturado o Estado para Resultados, para traduzir a estratégia em benefícios para a sociedade. Com isso, definiram-se os grandes desafios a serem superados nos vários campos de atuação do estado. Foram detalhados os Objetivos Estratégicos específicos a cada um deles e as iniciativas que deveriam ser empreendidas pelo Governo de Minas no horizonte 2011 e 2023.

Apesar de o PMDI 2007-2023 não fazer referência a um mapa estratégico, a FIG. 8 é apresentada como a interligação das Áreas de Resultados com as Estratégias de Governo e de Desenvolvimento e, por fim, com a Visão de Futuro.



Fig. 8 – Mapa Estratégico do Governo de Minas Gerais – PMDI 2007-2023  
 Fonte: Minas Gerais 2007, p. 27

O entrevistado F descreve assim a criação deste mapa:

[...] aí, a gente começava a fazer a gestão de projetos e melhorar os indicadores, a ler sobre gestão para resultados, a ter melhor acesso sobre isso. Eu e o H... colocamos umas ideias de eixos aqui e resultado aqui, e aqui em cima o estado. Os cinco eixos de desenvolvimento e aqui os resultados. Então, o desenho era esse. Eu tenho o desenho na cabeça, e a partir dessa conversa (ENTREVISTADO F)

Embora, o texto do Plano não faça referência à FIG. 8 como mapa estratégico, diversos documentos “oficiais”, apresentações e artigos posteriores produzidos pela própria equipe de governo a mencionam como o mapa estratégico do governo de Minas. Inclusive, a partir de 2008, este mapa foi desdobrado em mapas estratégicos para cada uma das secretarias que faziam parte do Acordo de Resultados. Como se pode observar, a FIG. 8 é uma representação gráfica da estratégia governamental adotada no PMDI 2007-2023, mas a semelhança com a ideia de mapa estratégico proposto por Kaplan e Norton (2001, 1997), termina aí. Nela, não estão claras as relações causais entre os objetivos e tampouco, as perspectivas propostas por Kaplan e Norton (2001, 1997). De forma, observa-se mais uma vez, a “flexibilização” de técnicas e conceitos como uma maneira de possibilitar a sua utilização no processo de planejamento. Mesmo que essa “flexibilização” seja significativa, a utilização de termos que fazem referência a uma técnica que socialmente é valorizada representa uma busca de legitimidade. A adoção dessas ferramentas, mesmo que marcada pelo formalismo, visa criar

uma identificação entre as técnicas usadas pelo setor privado, muitas vezes, identificado como símbolo de eficiência, e as técnicas utilizadas pelo governo, que se apresenta como inovador e atualizado em relação às técnicas “modernas” de gestão. Sobre esta flexibilização o entrevistado E afirma:

[...] Mas eu acho que isso é o menos importante. Eu acho que você deve conhecer métodos de planejamento. Você faz uma *swot* [*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threat*] toda vez? De uma certa forma, você sempre faz. Quando estão discutindo quais são nossas oportunidades, quais são os riscos ou fraquezas. Você pode até não discutir com esses nomes, mas se você faz uma boa discussão prévia ao planejamento, você está fazendo uma boa *swot*. Não quer dizer que você vai lá e desenha uma *swot*. O BSC [*Balanced Scorecard*] era a metodologia que orientou aquele mapa do governo. Não tinha as mesmas perspectivas do BSC, mas tinha objetivo estratégico e não sei o quê. Então, eu me preocupo muito menos com método, porque o método é isso, ele vem com uma consultoria, e você tem que ter o conhecimento desse método, senão você nem critica. Se você vai usar uma coisa nova, você tem que entender que coisa é essa, mas eu particularmente não sou uma pessoa do método tipo “siga esse método, e é assim que trabalha”. Eu vejo se isso faz sentido para mim aqui nesse contexto. Se sim, a gente usa; se não, não precisa usar. Eu acho que isso é melhor, porque senão, dependendo, você faz o método engessar o seu negócio. Na verdade você tem que olhar o seu negócio (ENTREVISTADO E).

A fala do entrevistado E faz referência a outra ferramenta de gestão estratégica que embora, em sua percepção, seja sempre utilizada, não aparece explícita no Plano. Uma hipótese provável para este fenômeno está relacionada ao valor social da técnica, de forma que a análise de SWOT, por ser uma técnica mais antiga e comum, não é percebida socialmente como um elemento inovador. Desse modo, os Planos são explícitos na utilização de técnicas percebidas socialmente como mais inovadoras ou eficientes, como forma de ampliar sua capacidade de alcançar legitimidade, mesmo que sua utilidade seja limitada no caso concreto.

O entrevistado F também defende a flexibilização metodológica:

[...] eu sou um cara do planejamento. O planejamento serve exatamente para isso, para sabermos para onde estamos indo e para quando for mudar, saber o que está mudando. Não é para engessar nada. O método tem que ser para nos servir, os executivos e líderes de uma organização, e não o contrário. Quer dizer “não, você não vai fazer essa mudança, não, porque o método...”. Claro que o método tem que ajudar o líder, o executivo a mudança que ele tem para fazer. Então, assim sempre teve claro (ENTREVISTADO F)

O que os entrevistados afirmam é que a flexibilização conceitual é fruto da necessidade da organização de atender as demandas de seus executivos. Porém, o que se observou nos diversos Planos estudados é que essa flexibilização é tão radical que, muitas vezes, da

metodologia resta apenas o nome. Dessa forma, a flexibilização é fruto principalmente de uma tentativa de utilização da técnica a qualquer preço, como forma de parecer inovador ou de conseguir uma identificação com a iniciativa privada ou, mesmo, com a ideia de eficiência.

Quanto à utilização da metodologia do BSC especificamente, o entrevistado E faz uma análise interessante das dificuldades, especialmente a de estabelecer onexo causal entre a ação e os resultados:

[...] Eu acho que isso é aquela coisa (indicadores) que jamais vai estar cem por cento. Se você quiser que fique cem por cento, vai se frustrar o resto da vida. Em termos de administração pequena se consegue medir tudo. Você vai olhar como é que as pessoas desdobram o BSC em alguns lugares. Aí, tem indicador lá que ele supõe que impacta o indicador de cima. Eu sei que se eu fizer tantas reuniões com clientes isso aumenta minha chance de negócios. Então, ele não consegue medir a conversão de negócios no ano, mas ele mede o número de reuniões, mas ele está supondo. Ele tem que acompanhar isso para ver se tem uma correlação. Mas, é difícil mesmo (ENTREVISTADO E).

Apesar das limitações, o próprio entrevistado E destaca a capacidade dos indicadores de tornar tangível o direcionamento e facilitar a compreensão:

[...] mas se não é robusta a escolha, se não está fazendo sentido, está meio cocha de retalhos, aí você não vai usar. Então, se for bem feito, ele tende muito mais a usar. Estas coisas de resultado finalístico, essas são coisas importantíssimas, porque tangibiliza. Eu não faria mais um plano de longo prazo sem quantificar algumas coisas, porque, no fundo, no fundo, se o qualitativo deixou dúvida para a pessoa o indicador ele não deixa dúvida para a pessoa. Ele fala “Cara, esse aqui que você tem que atingir o argumento. O arcabouço está aqui por trás”. Mas se o cara não quer discutir isso, aquilo dali ele não tem como fugir (ENTREVISTADO E).

O entrevistado E, apesar de reconhecer as limitações do método, assim como entrevistado F, destaca a necessidade de se desenvolver uma obsessão por medir os resultados.

[...] então, eu sei que é normal algumas coisas que não dá para medir, Mas acho que você tem que ter uma obsessão para medir. Então, se você não tiver essa obsessão, vai acontecer o que você falou as coisas vão sumindo, vão desaparecendo. A regra geral tem que ser medir. Se vira! E aí você vai ter que rever suas medidas, pois nessa ânsia de medir, se pode colocar uma medida que não faz sentido, aí tem que mudar, mas tem que ter uma forma de medir e acompanhar. Não adianta só medir; tem que acompanhar. Se o governador, de tempos, em tempos, não olhar para seus indicadores que ele colocou para ver se algum não faz sentido [...]  
Não interessa um discurso lindo, lindo, lindo, mas que você não consegue medir de alguma forma, [...]. Se você não mede, você não sabe patavina onde está indo (ENTREVISTADO E).

A fala do entrevistado destaca dois elementos interessantes em relação ao processo de institucionalização. Primeiro, é necessário que a metodologia “faça sentido”; ou seja, é importante que as outras pessoas compartilhem a crença de que a metodologia é razoável. Segundo, é preciso constantemente reforçar a importância do processo de medir resultados, o que, muitas vezes, acontece de maneira simbólica ou pela participação de pessoas simbolicamente importantes na organização. É preciso que este tema faça parte do discurso central da organização, seja discutido por estas pessoas em reuniões, apareça na mídia e seja discutido pelas equipes de trabalho, para que se torne um discurso mobilizador.

Cada área de resultado possui indicadores chamados de “finalísticos” como forma de avaliar a atuação governamental. Deve-se destacar que em relação ao PMDI anterior, que tinha indicadores, mas não tinha metas, este representa um avanço, de forma que a maioria dos indicadores possui metas para 2011 e 2023. Ainda que seja um avanço em relação o anterior, o entrevistado E destaca um papel importante dos indicadores, que criam um espaço comum de discussão, que facilita os processos de comunicação, de modo que facilita a área central monitorar a estratégia:

(...) porque aí você consegue ver o resultado, e vendo resultado ele tem que prestar conta, e prestando conta ele tem que melhorar essa colcha de retalho. Ele vê que a coisa não faz sentido, você está falando que é isso, mas os indicadores antecedentes estão cada dia pior, e quando você não consegue medir, aí o cara consegue argumentar. Ele te dá volta, ele acha uma justificativa, fala que vai acontecer depois, e você mantém a cocha de retalho. Então essa obsessão pelo indicador pode nos ajudar muito (ENTREVISTADO E).

Além disto, o Entrevistado E destaca o processo de desenvolvimento organizacional que pode ser motivado pela busca de novos indicadores:

[...] Ele (indicador) te obriga a fazer. É um processo de amadurecimento. Quando você toma da decisão de que tudo vai ter indicador, gera essa pressão. O governante tem que gerar essa pressão, mesmo sabendo que não vai dar. Aí, ele se vira, e some, sai de cena, e deixa a turma se desdobrar, gemer lá. Quando nós não tínhamos o indicador e colocamos “indicador de medo a definir”, nós tivemos que desenvolver uma pesquisa. Aí, o indicador passou a existir, e nós temos um indicador subjetivo da percepção de segurança pela população. Então, isso é uma evolução. Se não colocasse isso lá, não ia desenvolver isso, já que não tinha cobrança. Então, por que avançou? Porque o líder cobrava (ENTREVISTADO E).

A metodologia apresentada no Plano afirma:

Para a definição das metas, foram utilizados os cenários I (Conquista do Melhor Futuro) e III (Superação das Adversidades) e as respectivas focalizações. Os dois cenários têm, em comum, a hipótese de que o Governo e as lideranças do setor privado, políticas e do terceiro setor, na sua maioria, trabalharão em conjunto para construir um ambiente mineiro criativo, competitivo e inclusivo. Entretanto, os dois cenários se diferenciam pelas variáveis externas a Minas Gerais. Assim, foi adotado como critério inicial para fixar as metas uma banda, tendo a quantificação do Cenário I como teto e a do Cenário III como piso. Nesse intervalo, serão pactuadas internamente ao Governo, as metas anuais para cada indicador (MINAS GERAIS, 2007, p. 28)

Todavia, Gonçalves *et al.* (2010), ao analisarem o sistema de monitoramento e avaliação do governo de Minas, descrevem o processo de maneira diferente do próprio Plano:

Não existiu um critério único para definição de quais seriam as metas para anos 2011 e 2023 dos indicadores estabelecidos no PMDI. As metas foram definidas no final de um processo de planejamento estratégico envolvendo especialistas e executivos do governo das 13 Áreas de Resultados. Nessa ocasião as metas foram em sua maioria determinadas com base no desejo e no conhecimento tácito dos especialistas e executivos de cada uma dessas áreas. Para alguns casos, a definição das metas partiu de algum tipo de análise técnica simples, como análise de tendência, ou de algum benchmark (Gonçalves *et al.*, 2010, p. 9).

Gonçalves *et al.* (2010, p.9) destacam duas formas extremas pelas quais as metas podem ser estabelecidas: com base no desejo ou com base em evidências.

(a) No desejo: Esta situação é aquela na qual a meta é estabelecida a partir da visão dos executivos, que na maioria das vezes são profundos conhecedores do fenômeno. Nesse sentido, a meta representa o alvo desejado.

(b) Em evidências: As metas baseadas em evidências são aquelas estabelecidas a partir de fundamentos teóricos, matemáticos, estatísticos ou modelos lógicos, como por exemplo. Nos modelos lógicos, como em um *balanced score card*, as metas são derivadas de ações que geram efeitos e que são monitoradas para que se alcance os resultados esperados.

Gonçalves *et al.* (2010) fazem a ressalva de que estes extremos são hipotéticos, pois uma meta baseada apenas no desejo pode estar muito distante da realidade, por ser inexecutável. De outro lado, o uso excessivo de modelos complexos para a calibração pode inviabilizar a construção de um sistema de indicadores e metas. Além disso, o horizonte de tempo do planejamento interfere no processo de definição de metas, pois quando o horizonte é o longo prazo o estabelecimento de metas baseadas no desejo é bastante razoável. Nessa situação, a visão de longo prazo expressa um desejo de mudança. De outro lado, quando o horizonte é curto as metas devem estar baseadas muito mais naquilo que se espera com resultado das ações que estão sendo executadas para esse fim, com base em modelos de projeção (GONÇALVES, *et al.*, 2010).

Assim Gonçalves *et al.* (2010, p. 9) concluem:

O estabelecimento das metas na gestão para resultados em Minas Gerais ocorre de forma intermediária aos extremos descritos anteriormente. As metas de referência são originárias do PMDI 2007-2023. Elas podem, de imediato, ser consideradas como frutos do desejo. Mas, posteriormente, passaram a estar alinhadas com as propostas e projetos que iriam ser executados a partir do que se estabeleceu no plano de desenvolvimento.

Desse modo, as metas do PMDI representam o desejo amparado nas hipóteses de um marco causal implícito. Os projetos estruturadores, concebidos a partir do PMDI, seriam os responsáveis por alcançar os resultados almejados. O teste desse modelo causal implícito está entre os objetivos das avaliações de impacto que vêm sendo desenvolvidas, a partir de demanda do Governo

A seguir apresenta-se o quadro 12, que sintetiza os objetivos estratégicos e as iniciativas prioritárias por área de resultado.

QUADRO 12 – Relação Área de resultados, objetivos estratégicos e iniciativas prioritárias

(CONTINUA)

Área de Resultado	Objetivos Estratégicos	Iniciativas Prioritárias
Educação de Qualidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover um salto na escolaridade média da população, formada em um sistema eficiente, com altos níveis de equidade e orientado por padrões internacionais de custo e qualidade.</li> <li>• Reduzir as disparidades regionais de aprendizado em Minas Gerais.</li> <li>• Promover um salto de qualidade no ensino, orientado por padrões internacionais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a construção de sistemas de avaliação;</li> <li>• Implantar a Escola em Tempo integral;</li> <li>• o monitoramento do desempenho e da qualificação de professores;</li> <li>• <b>a ampliação do atendimento das creches e, pré-escolas às crianças em situação de vulnerabilidade social;</b></li> <li>• a concepção e a implantação de um novo padrão de gestão e de atendimento da educação básica;</li> </ul>
<b>Protagonismo Juvenil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover a capacidade realizadora e a contribuição social dos jovens mineiros.</li> <li>• Mobilizar a sociedade civil para a realização das ações de protagonismo juvenil.</li> <li>• Reduzir a evasão escolar no ensino médio.</li> <li>• Prevenir a violência, o uso de drogas, as doenças sexualmente transmissíveis e a gravidez precoce.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• implantar a Aliança Social Estratégica pelo Jovem,</li> <li>• implantar a Poupança Jovem como forma de ampliar o índice de conclusão do Ensino Médio;</li> <li>• expandir os índices de conclusão do Ensino Médio;</li> <li>• ampliar a oferta e melhorar a qualidade do Ensino Profissionalizante;</li> <li>• consolidar os projetos Escola Viva, Comunidade Ativa e o Fica Vivo;</li> <li>• <b>para as áreas rurais, promover e apoiar a expansão do método da pedagogia da alternância.</b></li> </ul>



(CONTINUA)

Área de Resultado	Objetivos Estratégicos	Iniciativas Prioritárias
Vida Saudável	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Universalizar o acesso à atenção primária e reduzir as disparidades regionais no atendimento à saúde.</li> <li>• Reduzir a mortalidade materno infantil.</li> <li>• Ampliar a longevidade da população com doenças do aparelho circulatório e diabetes.</li> <li>• Aumentar a eficiência alocativa e a otimização do sistema de atenção à saúde.</li> <li>• Promover hábitos de vida saudável.</li> <li>• Ampliar o acesso ao saneamento básico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• universalizar a oferta para a população SUS dependente e ampliar a qualidade dos serviços de atenção primária à saúde, com ênfase em ações de promoção, prevenção e assistência à saúde da família;</li> <li>• intensificar o processo de regionalização da Atenção à Saúde,</li> <li>• consolidar o projeto Viva Vida para reduzir a mortalidade infantil, <ul style="list-style-type: none"> <li>• promover a saúde, por meio da ampliação e melhoria dos sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta e destinação final de lixo e utilização de águas residuais;</li> <li>• promover o desenvolvimento físico e beneficiar a saúde por meio da prática de esportes.</li> </ul> </li> </ul>
Investimento e Valor Agregado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construir um ambiente de negócios favorável e atrativo aos investimentos produtivos:</li> <li>• simplificar a relação do setor público com o setor privado;</li> <li>• conferir maior agilidade e efetividade ao licenciamento ambiental.</li> <li>• implementar política inovadora e sustentável de fomento.</li> <li>• implementar promoção agressiva de novos investimentos e desenvolvimento de empresas e cooperativas, com ênfase na agregação de valor.</li> <li>• Ampliar a taxa de investimento da economia mineira.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a promoção e atração de investimentos produtivos, segundo critérios de seletividade, agressividade e articulação;</li> <li>• o reforço da competitividade e da capacidade exportadora;</li> <li>• a melhoria do ambiente de negócios, através da simplificação das relações entre o Estado e as empresas, tendo em vista a construção de um ambiente institucional adequado ao bom desenvolvimento dos negócios e investimentos privados;</li> <li>• o aprimoramento das exigências legais, inerentes ao processo de abertura e manutenção de empresas;</li> <li>• <b>a implementação de uma política tributária que considere as externalidades (positivas e negativas) das atividades produtivas;</b></li> <li>• a ampliação da oferta de gás natural;</li> <li>• a ampliação da geração, transmissão e distribuição de energia elétrica e a busca da diversificação da matriz energética, com ênfase nas energias renováveis;</li> <li>• a universalização e massificação da telefonia móvel e do acesso à internet.</li> </ul>

(CONTINUA)

Área de Resultado	Objetivos Estratégicos	Iniciativas Prioritárias
Inovação, Tecnologia e Qualidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer a competitividade e ampliar a capacidade de inovação das empresas e dos arranjos produtivos mineiros.</li> <li>• Formar e qualificar mão de obra alinhada à demanda do setor produtivo.</li> <li>• Fortalecer a rede de inovação tecnológica em todo o território mineiro.</li> <li>• Fortalecer a articulação entre a rede de Ciência, Tecnologia e inovação (CT&amp;i) e o setor produtivo.</li> <li>• Assegurar a conformidade dos produtos mineiros, segundo padrões internacionais de qualidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a implantação de uma Rede de inovação Tecnológica;</li> <li>• a efetivação do Sistema de Certificação e Vigilância Sanitária da Produção Agropecuária;</li> <li>• o fomento aos arranjos produtivos em biotecnologia, biocombustíveis, microeletrônica, software, eletroeletrônica e farmacoquímicos;</li> <li>• a formação profissional orientada pelas demandas do mercado de trabalho;</li> <li>• <b>a implantação de laboratórios de certificação de qualidade de alimentos;</b></li> <li>• a efetiva implantação do Sistema Mineiro de inovação - SiMi;</li> <li>• <b>a formação de pessoal técnico, qualificado para executar as atividades de natureza inovadora.</b></li> </ul>
Logística de Integração e Desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduzir os custos de transporte e ampliar o acesso a mercados da produção mineira;</li> <li>• Superar gargalos e melhorar a qualidade da infraestrutura de transportes;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a promoção de um amplo programa de recuperação e manutenção da malha rodoviária de Minas Gerais;</li> <li>• outras ações que serão definidas a partir da identificação dos principais gargalos pelo Plano Estadual de Logística de Transporte (PELT);</li> <li>• <b>estabelecer parcerias com o governo federal, estados vizinhos, municípios e setor privado para obtenção de recursos e definição de prioridades para as obras de superação de gargalos e conservação de infra-estrutura de transporte;</b></li> <li>• conceder, à iniciativa privada, os trechos rodoviários que demonstrarem viabilidade econômica compatível com essa modalidade;</li> <li>• <b>aprimorar a rede coletora de estradas vicinais;</b></li> <li>• <b>negociar com os concessionários privados e governo federal os investimentos necessários para melhoria da logística ferroviária e aeroportuária do Estado.</b></li> </ul>

(CONTINUA)

Área de Resultado	Objetivos Estratégicos	Iniciativas Prioritárias
Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolver a produção local, com ênfase na formação profissional, na alfabetização, no empreendedorismo e no acesso a mercados;</li> <li>• Atrair investimentos produtivos privados para as regiões de baixo dinamismo econômico, com destaque para o agronegócio.</li> <li>• Aumentar a produtividade no campo, por meio da promoção do empreendedorismo, dos micronegócios e da extensão rural.</li> <li>• Promover a inserção regional dos investimentos públicos e privados, mediante a capacitação da mão de obra local, fornecimento local, logística e gestão ambiental.</li> <li>• Reduzir as disparidades regionais em educação, saúde e saneamento.</li> <li>• inserir a região nas três dinâmicas territoriais de desenvolvimento do Estado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• intervenções para prover as bases do desenvolvimento da produção local e do aumento da produtividade no campo, com ênfase na formação profissional, na promoção do empreendedorismo e na identificação e acesso a mercados;</li> <li>• estímulo à organização de produtores e trabalhadores em cooperativas;</li> <li>• a promoção de investimentos e a inserção regional;</li> <li>• a universalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário;</li> <li>• <b>a implementação de políticas públicas inclusivas, capazes de criar as pré-condições para o desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas, produtores familiares, acampados e assentados de reforma agrária, garimpeiros, povos indígenas, comunidades extrativistas e populações tradicionais;</b></li> <li>• a aceleração do aprendizado nas regiões em questão;</li> </ul>
Redução da Pobreza e inclusão produtiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Superar a pobreza crônica das novas gerações, através da educação;</li> <li>• Promover a inclusão produtiva da população adulta;</li> <li>• Reduzir a analfabetismo;</li> <li>• Promover a segurança alimentar nutricional sustentável em todas as fases do ciclo da vida individual;</li> <li>• Promover a intervenção integrada nos espaços de concentração da pobreza.</li> <li>• Saúde a todas as fases do ciclo de vida individual,</li> <li>• incentivar a implantação do Sistema Único de Assistência Social -SUAS.</li> <li>• Buscar a erradicação do trabalho infantil no Estado;</li> <li>• Fortalecer a agricultura familiar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a emancipação social e econômica das camadas mais pobres da população, através de ações eficientes, integradas e territorialmente focadas por parte do poder público;</li> <li>• redução do déficit habitacional, com ênfase na promoção do acesso de famílias de baixa renda à moradia adequada e regularizada;</li> <li>• <b>aumento da cobertura da assistência técnica e da extensão rural pública, apoiando, de forma efetiva, a produção familiar;</b></li> <li>• <b>a segurança alimentar e nutricional sustentável de famílias mineiras em condições de vulnerabilidade social no meio rural e em pequenas e médias cidades do Estado;</b></li> <li>• <b>promoção da inclusão produtiva através da indução do cooperativismo e da agricultura familiar;</b></li> <li>• o acesso da população em condições de pobreza e vulnerabilidade social ao sistema de proteção social;</li> <li>• a universalização do acesso à energia elétrica no campo;</li> <li>• promoção, por meio da implementação do Projeto Travessia, da emancipação social e econômica das camadas mais vulneráveis da população, através de ações eficientes, integradas e territorialmente focadas, por parte do poder público.</li> </ul>

(CONTINUA)

Área de Resultado	Objetivos Estratégicos	Iniciativas Prioritárias
Qualidade Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprimorar a gestão de bacias hidrográficas, visando disponibilidade e Qualidade da água e redução dos conflitos em torno de seu uso.</li> <li>• Reduzir a contaminação das águas de Minas Gerais.</li> <li>• Conservar o Cerrado e recuperar a Mata Atlântica.</li> <li>• Promover a gestão eficiente dos passivos de mineração e indústrias.</li> <li>• Promover investimentos privados com externalidades ambientais positivas.</li> <li>• Ampliar o tratamento de resíduos sólidos.</li> <li>• Adotar metas de sustentabilidade e qualidade ambiental e consolidar o sistema de monitoramento.</li> <li>• Ampliar o percentual do território ambientalmente protegido e promover a gestão eficiente das Unidades de Conservação.</li> <li>• Consolidar o Sistema de informação Ambiental e de Monitoramento.</li> <li>• Concluir o zoneamento econômico-ecológico (uso da terra).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a revitalização do Rio das Velhas, especialmente em seu trecho metropolitano;</li> <li>• a conservação do Cerrado e a recuperação da Mata Atlântica;</li> <li>• <b>o fomento do desenvolvimento científico e tecnológico voltado para o uso sustentável dos biomas Cerrado e Mata Atlântica;</b></li> <li>• o tratamento adequado dos resíduos sólidos, visando equacionar a destinação e fomentar o reaproveitamento e a reciclagem de materiais;</li> <li>• <b>o fomento dos negócios ambientais impulsionados pelo mercado de crédito de carbono e a preparação da indústria mineira para adequação a uma política global de controle e prevenção das mudanças climáticas;</b></li> <li>• o fortalecimento do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos para a adequada gestão de bacias hidrográficas;</li> <li>• <b>a expansão do plantio de florestas econômicas em áreas já desmatadas, com a introdução de sistemas agrosilvopastoris de comprovado efeito conservacionista.</b></li> </ul>
Defesa Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buscar a redução da violência nas áreas urbanas e rurais.</li> <li>• Pacificar as comunidades de risco, por meio de programas de prevenção, integrados com a área de desenvolvimento social e com parcerias com os municípios e o terceiro setor.</li> <li>• integrar e melhorar a qualidade da ação policial.</li> <li>• Criar e fortalecer as Ações de inteligência Policial integrada.</li> <li>• incentivar a participação crescente dos municípios e do setor privado, visando o desenvolvimento e manutenção dos diversos programas de Governo, como o Fica Vivo.</li> <li>• Fortalecer as ações da Corregedoria e criar núcleos de avaliação e controle da qualidade do trabalho policial.</li> <li>• Modernizar o sistema prisional e o sistema de atendimento a adolescentes em conflito com a lei.</li> <li>• Acabar com carceragens da polícia civil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gestão integrada de informações, a fim de subsidiar as ações de inteligência policial com ampla base informacional;</li> <li>• integração e qualidade da ação policial, de maneira a promover a coerência na gestão do Sistema de Defesa Social, a partir da coordenação da atuação das polícias e demais componentes do sistema;</li> <li>• expansão e modernização do sistema prisional, mirando na redução do déficit de vagas no sistema prisional;</li> <li>• atendimento às medidas socioeducativas para romper com o ciclo vicioso da criminalidade juvenil, <b>em integração com a rede de proteção especial do SUAS;</b></li> <li>• prevenção social da criminalidade, com o objetivo de desmotivar o ingresso de jovens em atividades ilícitas, por meio da disponibilização de atividades socioeducativas e profissionalizantes voltadas para sua inclusão social;</li> <li>• intensificação do uso da tecnologia de informação nas rotinas de monitoramento nas áreas centrais das grandes aglomerações urbanas.</li> </ul>

(CONTINUA)

Área de Resultado	Objetivos Estratégicos	Iniciativas Prioritárias
Rede de Cidades e Serviços	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planejar e gerir o desenvolvimento da rede de cidades mineiras para adequar sua capacidade de prestação de serviços de educação, saúde, saneamento, assistência social, cultura, transporte, habitação, acesso à internet, inovação tecnológica, formação profissional e gestão ambiental.</li> <li>• Fortalecer o sistema de planejamento e gestão urbana, especialmente das cidades-pólo.</li> <li>• Ampliar a inserção nacional e internacional da RMBH.</li> <li>• Ampliar a acessibilidade da população dos municípios de pequeno porte aos serviços sociais básicos e aos mercados.</li> <li>• Promover a inserção territorial competitiva da rede de cidades mineiras nos espaços geoeconômicos nacionais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• disseminação de mecanismos de gestão e planejamento urbano;</li> <li>• construção da governança metropolitana, implementação de mecanismos de cooperação e adequação da infraestrutura;</li> <li>• <b>promoção do desenvolvimento urbano em cidades-pólo mineiras de porte médio;</b></li> <li>• conclusão da ligação pavimentada de todos os municípios mineiros;</li> <li>• <b>dotar o estado de Minas Gerais de uma moderna e inovadora rede de produção e disseminação cultural e artística nas cidades-pólo;</b></li> <li>• <b>identificação e fomento de destinos turísticos estratégicos.</b></li> </ul>
Qualidade e Inovação em Gestão Pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliar a transparência e o controle social das ações de governo, implementando a governança social.</li> <li>• incorporar inovações e disseminar boas práticas de gestão nas instituições públicas.</li> <li>• Aprimorar a governança corporativa (empresas públicas, autarquias e fundações).</li> <li>• Aprofundar a profissionalização de servidores públicos.</li> <li>• Aumentar a utilização do governo eletrônico, dando ênfase à prestação de serviços ao público.</li> <li>• Aumentar a presença do terceiro setor na prestação de serviços.</li> <li>• Efetivar política de prestação de contas à sociedade, tornando o orçamento público e sua execução acessíveis à população.</li> <li>• Manter o compromisso com o equilíbrio fiscal, aprimorando a prevenção e a mitigação de riscos de gestão.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• consolidar o Choque de Gestão em todos os setores do Governo Estadual e adensar seus benefícios em transformações efetivas para a sociedade mineira, com ênfase na geração de resultados mensuráveis nas Áreas de Resultados definidas;</li> <li>• melhorar a qualidade dos serviços prestados pelas instituições públicas mineiras, por meio da seleção, formação e desenvolvimento de gestores públicos profissionais;</li> <li>• intensificar a utilização dos canais eletrônicos de interação com a sociedade, bem como nos níveis intra e intergovernamental;</li> <li>• ampliar, agilizar e dinamizar o sistema de estatísticas de Minas Gerais, para que se tenham informações tempestivas e de qualidade, capazes de fornecer subsídios para tomada de decisão;</li> <li>• construir o Centro Administrativo, tendo em vista a crescente integração dos entes governamentais, o aumento da eficiência dos serviços públicos, maior facilidade de acesso do cidadão e redução dos custos de transporte, localização e transação.</li> </ul>

(CONCLUSÃO)

Área de Resultado	Objetivos Estratégicos	Iniciativas Prioritárias
Qualidade Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manter o compromisso com o equilíbrio fiscal, aprimorando a prevenção e a mitigação de riscos fiscais.</li> <li>• Estabilizar e iniciar a redução da despesa orçamentária como proporção do PiB estadual, passo que antecede uma política sustentável de redução da carga tributária.</li> <li>• Melhorar a composição estratégica do gasto, aumentando a participação na despesa total dos investimentos públicos impulsionadores da competitividade da economia.</li> <li>• Aumentar a aderência do orçamento à estratégia de médio prazo, ampliando a participação dos Projetos Estruturadores na despesa total.</li> <li>• Ampliar qualidade e a produtividade dos gastos setoriais.</li> <li>• Política tributária indutora do investimento produtivo, com foco na simplificação e descomplicação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a modernização da gestão fiscal, aprimorando a prevenção e a mitigação de riscos fiscais, por meio de uma gestão moderna e eficiente;</li> <li>• a qualidade e a produtividade no gasto setorial, com ênfase na melhoria da composição estratégica do gasto e no aumento da aderência do orçamento à estratégia de desenvolvimento do Estado;</li> <li>• a simplificação das normas tributárias para estabilizar a relação receita tributária sobre o PiB, visando a redução gradual da carga tributária a médio e longo prazos;</li> <li>• descomplicar as relações entre o Estado e o setor privado e a obter maior eficiência tributária;</li> <li>• <b>a identificação e captação de fontes alternativas de recursos a serem aplicados no processo de desenvolvimento do Estado e prospecção de oportunidades nos programas de cooperação nacionais e internacionais.</b></li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo próprio autor

As iniciativas em negrito são aquelas que por algum motivo não tiveram nenhum projeto estruturador ou associado a elas, de modo que seu papel no PMDI se revela apenas formal, por exemplo, o transporte ferroviário, que em todos os PMDIs estudados é mencionado, mas em nenhum deles há posterior definição de projetos neste sentido. Na comparação entre incidentes foi questionado ao Entrevistado F sobre as causas deste fenômeno.

[...] essa discussão começou na década de 1990, mas a gente não sai do DER. Estrada, estrada é mais fácil de atender o sistema que estamos hoje. Ferrovias não fazemos nada, Ferrovias a gente não faz nada, e o transporte lá também. Portos não têm grande relevância. Aeroportos, tentamos fazer, mas uma dificuldade muito grande [...]. Então, o que você sabe fazer? O cachimbo, você sabe fazer estradas, então vamos continuar fazendo estradas (ENTREVISTADO F)

Como consequência dessa revisão do PMDI, a carteira de Projetos Estruturadores, intitulada “GERAES”, foi renovada, para direcionar a ação coordenada do governo e seus parceiros. Como dito anteriormente, os Projetos Estruturadores são o detalhamento gerencial das ações que conduzirão o Estado à visão de futuro e se constituem nas principais prioridades do governo (MINAS GERAIS, 2007).

Sobre a ampliação da carteira de 31 projetos para 57, o entrevistado C destaca que a ampliação da carteira é fruto do êxito da versão anterior e da necessidade de ampliar o escopo

de atuação governamental, na medida em que a situação financeira já se encontrava melhor também. O que se pode observar é que muito dos projetos acrescidos, em verdade, representavam uma adequação metodológica, em que um projeto da carteira anterior foi dividido em outros projetos, no sentido de reduzir o seu escopo e ser mais preciso do ponto de vista metodológico.

Na criação e gestão desta carteira de projetos estruturadores, observou-se um fenômeno muito interessante: em 2007, iniciou-se a gestão da carteira nova projetos ainda durante a vigência da PPAG 2004-2007, que continha a carteira anterior de projetos estruturadores. Segundo o entrevistado F, em razão da necessidade de romper o movimento inercial do governo e de outro salto, “nós acabamos com a carteira de 2003-2007, nós não respeitamos o período do PPAG, nós esquecemos o PPAG. [...] dane-se o método, o PPAG, dane-se a lei, precisava iniciar uma nova estratégia, senão não começava um novo governo”.

Pela legislação, a carteira nova começaria a existir em 2008, uma vez que um PPAG é válido para o primeiro ano do governo seguinte. Mas neste caso o que se observou foi, mais uma vez, o formalismo presente no processo de formulação e execução do planejamento governamental. Ainda na vigência do PPAG anterior, foi feita uma tabela de correlação entre as ações da carteira nova, que eram executadas num PPAG referente à carteira antiga. Certamente a adoção desta medida permitiu iniciar a carteira nova no primeiro ano de governo. Todavia, descumpriu uma lei, além de certamente dificultar o processo de prestação de contas e *accountability*.

Outro elemento simbólico muito utilizado como forma de conferir legitimidade ao modelo de Minas Gerais foi o reconhecimento do Banco Mundial. Neste sentido, o vice governador destaca o aspecto simbólico destes empréstimos em entrevista concedida à revista do Tribunal de Contas do Estado:

Mas o que acontece, repito, é que necessitamos de investimentos. Para isso contamos com os recursos ordinários do tesouro e com os recursos internacionais, até porque a economia internacional sempre apontou que os grandes investimentos são feitos por empréstimos e que o custeio é bancado pelo tesouro. O Estado de Minas Gerais estava, há muitos anos, sem receber empréstimos internacionais, ao contrário de outros Estados. Nós conseguimos colocar nossas finanças em dia, recebemos o aval do tesouro nacional — parte imprescindível — e conseguimos um primeiro empréstimo de 170 milhões de dólares do Banco Mundial — no primeiro mandato do governador. Esse empréstimo é muito simbólico, porque não exigiu contrapartida, ao contrário de todos os demais, foi aprovado tendo como

contrapartida exclusivamente o modelo de gestão de Minas Gerais, o modelo da nossa governança. Foi tão exitoso que, neste segundo mandato, se repetiu, agora no valor de 1 bilhão de dólares. é claro que esses recursos são destinados exclusivamente a investimentos em todas as áreas (REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2009).

Em agosto de 2008, o governo assinou com o Banco Mundial contrato de empréstimo de 1 bilhão de dólares. Neste momento, o Banco Mundial reconhecia o modelo de gestão de Minas Gerais como exemplo de boa governança. Tal reconhecimento foi muito utilizado pelo governo como “evidência” do sucesso do Choque de Gestão.

O entrevistado F descreve a origem da colaboração entre o Banco e o governo de Minas Gerais a partir das relações pessoais:

O Bando Mundial tinha umas pessoas com a mente muito aberta, muito inteligente, o M... T..., o G..., a D..., Mas o M... foi um cara muito importante, porque ele percebeu toda a nossa discussão de Minas Gerais no século XXI. Por outro lado, não é trivial você achar um I..., um T..., um B..., um L..., um A..., a R... tinha um conjunto de pessoas que conhecem, que já vinham de uma experiência. Para ele (o Banco) é muito bom. Então, foi isso, uma aposta conjunta para aquele grupo de executivos do Banco Mundial que estava vendo uma turma que falava umas coisas que fazia um sentido para eles, e a gente falou: Vamos juntos, porque vocês são importantes, porque vão nos ajudar a fazer o Choque de Gestão. E nossa parceria foi se consolidando (ENTREVISTADO F).

O entrevistado C destaca outros aspectos também importantes:

O Banco tem uma coisa: primeiro, ele tem que ter primeiro o que é o Banco? É o conjunto de todos os países sócios. Ele tem o compromisso de realizar o progresso, esse é o mandato do Banco Mundial desde quando ele foi estabelecido. Antes era reconstruir da guerra, mas agora é realizar o progresso de forma genérica. Hoje, cada vez mais, é um desenvolvimento sustentável, um setor público aprimorado. É o que foi sendo observado no mundo, desde os países saxônicos, Inglaterra, Nova Zelândia, e vai difundindo depois para Canadá, Estados Unidos, Austrália. Você foi adotando uma nova geração de políticas públicas, que se mostraram capazes de melhor entregar os bens públicos. E como Banco Mundial apoia políticas públicas, ele viu que se não olhasse a forma que a política era executada, a contribuição que ele ia dar para o progresso ia ser melhor. Então, ele virou um dos grandes patrocinadores dessa forma de política pública.

[...]

Quando você olha os documentos de política do Banco Social para o Brasil, eles comungavam desse diagnóstico, que o setor público estava incapaz de entregar aquilo que ele se propunha a fazer. Quando você tem uma identidade de diagnósticos e propostas, o Banco se sentiu muito à vontade de trabalhar com Minas Gerais. E, aí, quando o Banco fala é porque o Banco acompanha de perto. Pelo que eu sei, até hoje o Banco acompanha muito próximo aquilo que é feito em Minas Gerais (ENTREVISTADO C).



A partir daí, o Banco Mundial promoveu diversas visitas técnicas ao Governo de Minas Gerais como forma de disseminar o modelo de gestão, nos termos do entrevistado C:

Mas o que o Banco fez a partir daí? Ele traz outros estados para discutir a reforma do setor público, nas máquinas estaduais. Ele fala “Tudo bem, você quer dinheiro para construir estrada, mas com essa sua autarquia para construir estrada ele não vai entregar. Então vamos ver como fazer melhor?”

[...] Ele fala: “Ali já tem boas práticas já testadas”. Outra coisa é vai lá, você deve lembrar aqui em Minas nós recebemos gente de países latino-americanos, de africanos, de estados e municípios, e o Banco, muitas vezes, patrocinou que Minas Gerais apresentasse suas realizações na administração em eventos internacionais. Eu mesmo fui duas vezes. O Banco falou: “Eu gostaria que você fosse. Eu vou para pagar para você ir lá, mostrar o que vocês fizeram. O estado não tem despesa.” É difusão de boas práticas. Quando você faz difusão de boas práticas, você está contribuindo para o desenvolvimento. Então é por isso. Esse é o benefício do Banco [...] eu te digo que muita coisa que foi adotada no Rio de Janeiro, estado e prefeitura, foi cópia e cola de Minas Gerais. Eles reconhecem isso e aprimoram. E é isso mesmo, Administração pública é isso mesmo. Vamos lembrar que é um bem público. Então, é bom que haja essa circulação. (ENTREVISTADO C)

O entrevistado E destaca que entre a construção do PMDI e o planejamento dos projetos estruturadores há uma perda de conhecimento, além de evidenciar o que em diversos momentos nesta tese está se tentando comprovar: que os processos de definição das macrodiretrizes e os projetos são processos que, embora interdependentes, não são um simples desdobramento linear:

[...] às vezes eu sinto uma desconexão, uma discussão que foi rica na época do planejamento, mas que não consegue ser utilizada totalmente no desdobramento, porque você foi desdobrar mesmo em 2007. **O PMDI teve a maior parte dos trabalhos em 2006. Você fechou o plano macro, visão de longo prazo, diretrizes... Aí, em 2007, você vai detalhar isso, já com um novo governo.** Você vai escolher projetos, por mais que já tinha indicação de alguns projetos, ações de projeto, você vai para o detalhe do projeto, mas aqui você tem uma lacuna, você precisa de uma equipe grande para fazer isso, mas que não participou daquela discussão. Aí, quando estou falando de equipe não estou falando só de SEPLAG, mas de secretário de estado também, porque você sente que tem algumas mudanças. **Então, eu acho que isso acaba perdendo a qualidade, com a discussão de mudanças de pessoas e de quem participou do que, e isso foi uma coisa que ficou para mim,** que as pessoas que serão responsáveis pelo detalhamento dos projetos participem de todo esse processo de planejamento, para, com isso, o detalhamento ficar mais rico (ENTREVISTADO E).

O entrevistado F assim avalia o PMDI 2007-2023:

O PMDI de 2007 é muito mais robusto, muito mais rigoroso. Nós avançamos mais nos indicadores. O conjunto de projetos saiu melhor planejado. Ele era mais homogêneo. A carteira inicial era mais heterogênea, mas, ao mesmo tempo tem a vantagem de ser menor. Mas ele era maior porque eram projetos menos definidos como projetos. Então, assim, a vantagem da segunda é porque já tem um aprendizado, já tem um modelo de gestão mais claro. Não é nem o plano, mas já ali

no plano estava mais articulado, o fato de se organizar o plano em áreas de resultado, (ENTREVISTADO F)

Nesta revisão, pode-se observar, novamente a importância dos aspectos simbólicos e do formalismo no processo de planejamento governamental, como também evidenciar algumas mudanças nas técnicas de planejamento com foco na gestão para resultados. Nesta perspectiva, foram analisados alguns limites técnicos do BSC e da gestão de indicadores e, mais uma vez, destacar a adoção ritualística de práticas gerenciais. A próxima revisão do PMDI, terá entre as suas diretrizes o Estado em Rede, assim como a gestão para Cidadania, que serão mais bem avaliados no próximo item.

#### 4.6 PMDI 2011-2030

Na eleição de 2010, observou-se o mesmo fenômeno ocorrido nas demais eleições analisadas. O candidato da situação, Antonio Augusto Anastasia, venceu as eleições no primeiro turno, com 63% dos votos válidos, enquanto o segundo candidato, apoiado pelo Governo Federal, obteve 34% dos votos válidos. Na eleição para presidente, Dilma venceu em Minas Gerais no primeiro e no segundo turnos.

Pode se considerar que durante o período estudado houve uma sucessão de governos de continuidade, interrompido apenas pelo governo Itamar Franco. Todavia, mesmo se tratando de projetos de continuidade, mais ou menos explícitos, o processo de transição de governos gera especificidades que interferem no processo de planejamento governamental.

Em 2012, o governador se descompatibilizou para concorrer a uma vaga no Senado Federal, de forma que o vice-governador assumiu o cargo e concorreu à reeleição. A reeleição pode dar impressão de simples continuidade, mas a percepção de todos os entrevistados é que esta não foi a situação de fato, que pode ser sintetizada na fala do entrevistado H:

[...] hoje, você tem uma composição governamental mais dividida, mais gente de outras áreas do que nos governos anteriores, quando ele conseguiu colocar o núcleo duro de governo pessoas muito mais com esse viés (técnico), mais alinhados. [...] Não importa só o governador, mas também a composição de governo.

[...] Em termos de secretariado, a gente tem um secretariado mais político do que técnico. Então, a visão desse secretariado, era uma visão mais política do que estratégica. [...] Eles não tinham uma visão de futuro, eles tinham uma visão do seu

nicho do seu “negócio” mais do que no “negocio” do estado. Então, isso me decepcionou um pouco (ENTREVISTADO H).

A fala do entrevistado H se apoia no antagonismo entre interesses dos políticos e interesses dos técnicos, de forma a avaliar negativamente o governo, que tem seus quadros compostos por secretários “mais políticos” e por isso necessariamente, estariam mais afastados do pensamento estratégico, como se a estratégia governamental devesse ser “protegida” dos aspectos políticos.

A construção da equipe de governo durou até março, quando se iniciou o processo de elaboração do PMDI 2011-2030. Essa construção gerou também mudanças na equipe de técnicos do estado responsável pela condução do processo de elaboração do PMDI. O entrevistado G comenta sobre a mudança de equipe:

Dolorosa [risos]. Foi um processo muito difícil, porque o responsável por conduzir esse processo era o então chamado Estado para Resultados. E aí a subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental, foi criada nesse atual governo com o objetivo de consolidar dentro de uma mesma subsecretaria a estratégia, os projetos, o monitoramento, para que tudo tivesse o monitoramento ideal, bem estruturado. Só que nessa transição já existia um atrito de ambos e esse atrito se refletiu diretamente na revisão deste PMDI.

[...] Esta mudança ocorreu para que se mantivesse a coerência. Você criou uma Subsecretaria para fazer a gestão da estratégia do governo. Então, por que a estratégia iria ser concebida e monitorada por órgãos diferentes? [...] A missão tinha sido dada e tinha que ser cumprida. Então, uma forma que a gente encontrou, uma forma de trazer essas pessoas que antes estavam responsáveis pela condução do PMDI anterior, foi de montar com Conselho Consultivo. Neste Conselho, os atores poderiam opinar em igualdade de condição: Planejamento, Escritório, Fazenda e o consultor do governo para área social. (ENTREVISTADO G)

Pelo que pode ser observado durante este período, o Conselho Consultivo se tornou mais uma das arenas para as disputas entre as duas equipes de governo. Este, certamente, foi um dos diferenciais do processo de construção em relação aos demais: a disputa interna pelos grupos de técnicos sobre a concepção do Plano.

Ao ser questionado se o tempo levado para a definição dos secretários atrasou o início da elaboração do plano, o entrevistado H disse que sim, mas que foi um erro.

[...] Eu acho que é independente do secretariado. Esse que foi o erro de apostar no papel institucional do secretariado para conduzir isso, até porque o secretariado desse governo é muito diferente do governo anterior, que tinha um perfil mais técnico, e hoje em dia tem muitos com um perfil político mais forte. [...] eu acho que deveria ter começado com as equipes que já eram conhecidas (ENTREVISTADO H).

Mais uma vez, a fala do entrevistado H reforça a ideia de um antagonismo entre técnicos e políticos e, até mesmo, uma crença de que os técnicos poderiam se responsabilizar pela elaboração dos Planos. Essa perspectiva não se coaduna com diversas outras falas já mencionadas, que mostram como os elementos políticos interferem significativamente no processo de elaboração do planejamento governamental, mas representa um ponto de vista compartilhado por servidores públicos e políticos. Por exemplo, na oficina que discutiu a estratégia deste PMDI, surgiu uma brincadeira entre alguns Secretários: “o objetivo estratégico do Secretário G... é conseguir X milhões de votos”. Esta fala indica certo desdém do “Secretário Político” pelas questões da estratégia governamental, na medida em que o mesmo só estaria interessado em conseguir ganhar a próxima eleição.

O projeto para revisão do PMDI foi encaminhado à Assembleia em 23 de agosto de 2011, tendo recebido o número 2.337 de 2011. Em 12 de dezembro de 2011, foi aprovado em turno único, tornando-se a Lei 20.008 de 2012.

Para este projeto, foram apresentadas 14 emendas, um número bem inferior ao número de emendas apresentadas durante a revisão anterior. Apenas duas emendas foram rejeitadas, enquanto 8 foram consideradas prejudicadas e 4 foram aprovadas.

Como nos Planos anteriores, a principal justificativa para a rejeição das emendas prendeu-se a seu conteúdo, não adequado ao objetivo do PMDI, que deve conter estratégias gerais, enquanto detalhar as estratégias em programas e ações é papel do PPAG. As oito emendas prejudicadas foram assim consideradas porque, na percepção do relator, já estavam atendidas no texto original do Plano.

Entre as emendas aprovadas, quatro propunham a inclusão de estratégias prioritárias ou complementares. As emendas aprovadas visavam; expandir e fortalecer programas de apoio ao desenvolvimento e ao combate à pobreza no meio rural, valorizando as vocações de cada região; instituir política estadual para a população em situação de rua e para os povos e as comunidades tradicionais, desenvolvendo programas e ações integradas e intersetoriais; e promover a economia popular solidária como estratégia de inclusão produtiva e de incentivo às dinâmicas econômicas e sociais, por meio do fomento aos empreendimentos econômicos solidários. A inclusão destas estratégias ilustra o formalismo do processo de planejamento

governamental e da participação da Assembleia. Especificamente, nenhuma das estratégias inseridas pela ALMG gerou projetos estratégicos.

Assim como em 2002 houve o “Minas Gerais do Século XXI”, em 2010 houve o estudo chamado “Agenda de Melhorias”.

É com esse espírito que o Projeto Agenda de Melhorias foi elaborado. Pretende-se oferecer ao novo governo um conjunto de sugestões que contribuam para a superação dos desafios que aguardam a próxima gestão tendo em vista a consolidação de uma trajetória de desenvolvimento sustentável de Minas Gerais nos próximos 20 anos, sustentada, sobretudo, pelo compromisso com o equilíbrio fiscal conquistado (MINAS GERAIS, 2010, p. 13).

O entrevistado F descreve a ideia da elaboração de deste estudo da seguinte forma:

Agenda de melhoria nasce do mesmo jeito que nasce o Minas Gerais e o segundo do PMDI, que começou em fevereiro de 2006. Então, eu contratei uma consultoria (a mesma que trabalhou nos PMDIs a partir de 2004) para fazer uma crítica ao nosso modelo (de gestão para resultados). Ela entregou essa crítica em agosto de 2009. Já foram identificadas falhas no modelo. Esse trabalho é muito bom, e aí a gente já começa a conversar. Eu tinha conhecido a Mckinsey por causa do trabalho na Educação [...]. Então, com essa intenção de criar uma visão de futuro e um registro na nossa experiência, surge a agenda de melhorias (ENTREVISTADO F).

O entrevistado F afirma que a Agenda de Melhorias chamaria Agenda de Rupturas:

[...] ela ia se chamar Agenda de Ruptura, Ruptura no sentido de inovar, porque a grande ruptura foi em 2003. No segundo governo, a gente avançou e melhorou aquele modelo tanto que ele chega em 2010 esgotado. Ele tinha que ser mexido ali. [...] Mas uma das pessoas da equipe de governos alertou: “Como vai ser uma agenda de ruptura, se é um governo que está continuando?”; “Ruptura parece que vocês vão começar outro governo” (ENTREVISTADO F).

Essa discussão sobre o nome evidencia uma questão que é muito relevante para o planejamento governamental em um governo de continuidade. Se de um lado, as políticas públicas têm “prazo de validade”, como disseram os entrevistados F e C, de outro, é muito mais complexo inovar e produzir as mudanças necessárias em um governo de continuidade.

[...] o que se buscava era fazer uma reforma mais profunda ainda no estado, e eu acho que, infelizmente, as condições para que isso se realizasse elas não se encontravam todas disponíveis. Então, quando lemos a Agenda de Melhorias, vemos o que está preconizado, a gente vê que muito não foi feito, o que é natural, e também se observa um certo envelhecimento das políticas foi perceptível (ENTREVISTADO C).

O entrevistado C atribui essa necessidade de mudança constante das políticas públicas à captura dos agentes sobre as políticas públicas, que em democracias pouco maduras seria acentuado.

Eu acho que qualquer organização e qualquer política ela tem uma eficácia momentânea, e muito rápido, e isso está consagrado na literatura. **Os diferentes atores vêm se apropriando das instituições e fazem a captura da agência, e como a democracia no Brasil ela é uma democracia imperfeita, a captura da agência é algo que acontece com mais rapidez do que em regimes democráticos,** porque o sistema de pesos e contrapesos não opera da mesma forma, ele é assimétrico. Então, alguns grupos que têm maior acesso ao Estado eles começam a conduzir o Estado olhando o benefício próprio, como é natural, mas com não têm o contrapeso de outros setores, a política pública se exaure. Então, eu acho que no Brasil e em todo o país que a democracia é deficiente, em que as instituições não operam com equidade, a mesma facilidade de acesso, com desigualdade de informação, você precisa fazer uma mudança profunda nas políticas, nas práticas de tempos em tempos. Eu acho isso é inevitável. Eu tenho isso muito forte (ENTREVISTADO C).

O entrevistado C defende que os grupos de interesse, entre eles burocratas e políticos, aprendem rapidamente as “regras do jogo” relacionadas a determinada política e começam a manipular estas regras a seu favor. De outro lado, a ausência ou a insuficiência de processos de controle mais democráticos aceleram este processo, de modo que os efeitos positivos gerados inicialmente pela política pública vão, aos poucos vão diminuindo, até que a própria política se esgote.

O entrevistado F, ao aplicar essa ideia ao “modelo de gestão” adotado a partir de 2003, afirma: “Acho que esgotou o modelo, e a gente está achando que temos que ficar com ele o tempo inteiro”. Em relação à Secretaria de Planejamento, que havia sido criada em 2003, o entrevistado F destaca que

[...] a proposta da Agenda de Melhorias era mudar de novo o planejamento e a gestão, em 2003 o planejamento e a gestão foram a grande inovação, mas depois se tornou um conservadorismo. Depois, ficou grande demais, mas grande demais mesmo. Ficou assustador o tamanho. Aí, vem toda a ineficiência desse tamanho, porque é ineficiente gente (ENTREVISTADO F).

A “Agenda de Melhorias” contou com o Movimento Brasil Competitivo como um de seus patrocinadores e com a participação de três consultorias externas. Além disso, participaram da elaboração da agência de melhorias “especialistas, empresários e lideranças das mais diversas áreas todos externos ao governo de Minas Gerais e, articulados em uma Rede por uma Gestão

Pública Inovadora (RGPI)” (MINAS GERAIS, 2010, p. 13), aproximadamente 65 pessoas, além de aproximadamente 32 técnicos organizados numa “rede de facilitadores”.

O entrevistado G ilustra o processo de seleção dos técnicos na construção da Agenda de Melhoria:

Eu fui convidado para participar (da Agenda de Melhorias). Na época, eu já atuava no governo e eu fui chamado para contribuir na vertente de desenvolvimento econômico. Na mesma época eu estava conduzindo o planejamento estratégico da Secretaria, e aí a ideia foi conciliar o que a gente estava fazendo lá e trazer isso para a Agenda de Melhorias. Como eu estava conduzindo isso lá, eu fui convidado para poder contribuir na Agenda de Melhorias, de forma que o que estiver sendo desenvolvido lá a gente tivesse segurança de que seria trazido para a Agenda, e foi isso que aconteceu. (ENTREVISTADO G)

O entrevistado H, que também participou do processo, considera que a construção da Agenda de Melhorias foi um projeto participativo, ainda que internamente, tendo envolvido vários servidores de carreira do estado, sobretudo os especialistas de políticas públicas e gestão governamental.

Eu participei em 2010 da Agenda de Melhorias que já era uma primeira proposta que ajudou a dar um embasamento ao PMDI. Esta Agenda de Melhorias teve participação de muitos especialistas, essa participação que eu acompanhei meio em paralelo de ciclos de fomento que eles conversaram com esses especialistas. Depois, meio que eles juntaram uma equipe de servidores mesmo, que chamaram de Equipe de Facilitadores, para poder discutir as necessidades do estado. Uma coisa bem institucional mesmo, menos projeto de governo e mais institucional. Foi uma discussão muito interessante que eu tive a oportunidade de participar como técnico, eu fui convidado para participar dessa equipe. [...] Então, ali tem uma riqueza de participação, mas uma participação interna. Os representantes da sociedade não eram da sociedade. Na verdade eram especialistas. Então, tinha muitos especialistas, e o corpo de servidores escolhidos estrategicamente (ENTREVISTADO H).

Ao ser questionado sobre o que significaria esta “escolha estratégica” dos participantes, o Entrevistado H, assim explica:

Porque eles escolheram os servidores, a escolha de gestores do BDMG e do Estado para Resultados, e eles escolheram os técnicos que eles confiavam no governo, tentando ter um de cada setor de cada secretaria. E aí, por exemplo, eu tenho certeza que a minha escolha foi pela minha tendência de analisar um pouco mais criticamente o processo de priorização com a questão da participação, tanto que já me escolheram para participar de uma questão crítica já levantada por eles, que era o engajamento da sociedade civil. Escolheram a S... da Defesa, que tinha um pouco dessa tendência, escolheram a R... do Desenvolvimento Social, que tinha um pouco dessa tendência. Então, é um pouco enviesada a participação, já que eles chamam quem eles sabem que tem para contribuir, e aqueles que eles não sabem se tem a contribuir não tem a oportunidade de participar desse processo (ENTREVISTADO H).

Além da restrição à participação no processo de escolha dos participantes, o entrevistado H descreve um processo de trabalho pouco institucionalizado e que oferece restrições à participação de um número maior de servidores:

Na verdade, era fora do horário. A gente ia para lá umas cinco horas. A gente só saía mais cedo para ir para o BDMG, e tinha que gastar um tempo em casa, se fosse o caso de escrever. Eu gastei esse tempo, e as pessoas que trabalhavam comigo na Agenda de Melhorias também gastavam de levantar coisas que já tinham. Então, foi juntando informações (ENTREVISTADO H).

Assim como outros textos já comentados nesta tese, a “Agenda de Melhorias” possui afirmações que visam produzir legitimidade:

O governo de Minas Gerais é reconhecido como o espaço mais inovador da administração pública brasileira na atualidade. O Choque de Gestão (2003-2006) e o Estado para Resultados (2007-2010) são abordagens que transformaram a administração do Estado e produziram evidentes benefícios para a sociedade mineira. O alcance do equilíbrio fiscal, pressuposto básico de uma gestão pública eficiente, possibilitou o enfrentamento de novos desafios ao desenvolvimento do Estado.

As contribuições do governo de Minas Gerais encontram coerência com o movimento de revitalização da gestão pública que se desenvolve no contexto internacional. Os ganhos são evidentes. Mas como alcançar impactos positivos ainda mais expressivos sobre a população? A pergunta está posta para empresas e governos em todo o mundo. A inovação institucional, gerencial e tecnológica tem sido a principal resposta.

(...) A abordagem burocrática, cuja característica principal é a atribuição de ênfase à administração dos meios, vem sendo gradativamente substituída por um novo paradigma de gestão: a gestão orientada para resultados (MINAS GERAIS, 2010, p. 15).

O Estado de Minas Gerais ocupa lugar de destaque no cenário nacional em várias dimensões. Com a segunda maior população, a terceira maior economia e o quarto maior território do Brasil, é inquestionável a relevância do Estado para o desenvolvimento do país, em termos sociais, econômicos e ambientais, além de ser historicamente uma referência no cenário político nacional (MINAS GERAIS, 2010, p. 18).

A forte diminuição da pobreza e da indigência e a melhora de outros indicadores de qualidade de vida ocorreram em paralelo com avanços na gestão pública e no equilíbrio fiscal do Estado, bases fundamentais para um desenvolvimento de médio e longo prazos. As reformas implementadas a partir de 2003 fizeram do Estado de Minas Gerais uma referência nacional em termos de gestão pública (MINAS GERAIS, 2010, p. 22).

O Estado, por sua vez, construiu uma resposta positiva a essa tendência por meio do “Choque de Gestão” e do “Estado para Resultados”. O aumento da eficiência do Estado e da capacidade de prover melhores serviços públicos à sociedade passa pelo aprimoramento desse processo, pelo engajamento das diferentes esferas da sociedade em decisões e iniciativas de interesse público, pela maior cooperação entre os governos federal, estadual e municipal e pela difusão de métodos de gestão



modernos para os municípios em busca da melhor qualidade do gasto público (MINAS GERAIS, 2010, p. 34).

Embora o entrevistado F afirme que os princípios para a construção da Agenda de Melhorias e do “Minas Gerais do Século XXI” sejam os mesmos, algumas diferenças são apresentadas pelo entrevistado C, que também participou dos dois estudos:

Ele [o Minas Gerais do Século XXI] foi mais técnico. Ele investiu mais no conhecimento da realidade, porque não se conhecia muito. Enquanto na Agenda de Melhoria o que se buscou foi, até porque foi um documento com outra história, foi um documento que teve como um dos patrocinadores o movimento Brasil Competitivo, que queria extrair dali lições para outras administrações além de Minas Gerais. Então, teve a preocupação de se referenciar em políticas e outras práticas. Isso está até muito bem feito: foi produzido um conjunto de informações que possa ser usado por outras organizações. E eu suponho não sei, que o Brasil Competitivo deve ter feito uso do que tem ali, porque em alguns momentos eu observo que alguns estados, municípios e, mesmo no Governo Federal algumas coisas sendo adotadas, como o que está preconizado na Agenda de Melhorias. Não significa que é uma apropriação daquilo que está na Agenda de Melhorias [...] são políticas, são direcionamentos que vão se galvanizando dentro da administração, naqueles que se dedicam a isso, porque a gente sabe que administração não é uma ciência; é algo que é o senso comum sistematizado, refletido, reproduzido de maneira sistemática, e isso então é algo que vai se produzindo por acréscimo, e não por grandes rupturas. O que está na Agenda de Melhorias é o que muitas outras administrações percebiam como necessário. Se você olhar o que tem nos fóruns dos secretários de planejamento, aquilo que Minas Gerais levava nesses fóruns, naquele momento, você vê que tinha algumas outras administrações estaduais também faziam coisas semelhantes [...] São momentos completamente diferentes. O que eu acho é que a grande virtude do Minas do Século XXI é que ele foi capaz de construir uma visão, uma equipe muito positiva, enquanto Agende da Melhorias não foi muito assimilada pelo governo. Essa é uma realidade (ENTREVISTADO C).

Na comparação entre incidentes, questionou-se ao entrevistado F se o “Minas Gerais do Século XXI” não possuía uma abordagem mais robusta do ponto de vista teórico.

[...] mas tudo bem. Pode até ter essa leitura, mas mais executivo, Eu acho que nós não precisamos fazer mais um Minas Gerais do Século XXI, porque nós não precisamos fazer mais os estudos. Os estudos estão dados, com a tecnologia de informação, com as redes hoje. No início, não tinha internet praticamente, é uma brincadeira falar isso. Claro que tinha internet, mas era email, mas em dez anos o quanto de conhecimento que está disponível hoje! O que nós precisamos, a maioria dos artigos já estão prontos, e quando você traz consultorias sofisticadas, rapidamente você capta, e tem uma ideia. Eu não sei colocar isso em base teórica, mas se você junta um grupo de pessoas de sucesso na sua área e diversos e coloca essas pessoas para trabalhar um problema, a chance deles conseguirem a melhor solução é muito grande, porque eles, se eles são os de maior sucesso na sua área, eles acessaram o que há de melhor em conhecimento. Não precisa ir à fonte original, não, como eu não tenho pretensão de nenhum trabalho acadêmico para citar [...] porque ela (agenda de melhorias) é uma visão executiva, ela é uma definição de uma estratégia, não o diagnóstico, o estudo sobre determinados problemas; ele é uma definição de uma estratégia. Depois de definir essa estratégia, na hora de fazer os projetos, eventualmente, você tinha que fazer alguns estudos e aprofundar as coisas, mas a estratégia está lá, a motivação da gente foi a mesma (ENTREVISTADO F)

O entrevistado F expõe uma questão que é fundamental ao gestor, em geral, mas também ao gestor público: a necessidade de oferecer respostas rápidas a problemas imediatos, muitas vezes, gera uma pressão para soluções pouco refletidas. O entrevistado E usou a seguinte metáfora “Ou você pensa ou você decide”, tentando explicitar essa dificuldade do gestor. Todavia, a ideia de que as consultorias têm acesso ao conhecimento que está disponível e que seriam capazes de fazer esta tradução para o caso concreto se mostrou, a partir do caso observado, uma visão um tanto quanto ingênua.

Por exemplo, em relação à participação da consultoria para a elaboração do PMDI 2011-2030, o entrevistado G é enfático:

Fui eu quem começou a contratação. Fiz a especificação técnica, com a ajuda da equipe técnica, e conseguimos contratar por dispensa de licitação, pelo fato dela já ter sido a consultora responsável do PMDI anterior e isso já ter uma *expertise* nesse seguimento.

[...] A justificativa foi essa, por eles já terem feito a Agenda de Melhorias, e a ideia inicial era a gente aproveitar ao máximo aquilo que já tinha sido desenvolvido na Agenda de Melhorias e por eles já terem feito recentemente o planejamento estratégico da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, quando eu trabalhei diretamente com eles também diretamente e por eu terem feito os PMDIs anteriores (ENTREVISTADO G).

Posteriormente, o entrevistado G ainda avalia a contribuição da consultoria como “muito pequena”.

Assim, eu acho que a equipe (de servidores) que estava à frente da revisão do PMDI, eu não vou dizer que ela construiu sozinha, porque seria injusto dizer isso, a consultoria contribuiu muito pouco pelo que a gente já tinha e em termos do que a gente esperava que ela contribuísse. É como se ela tivesse feito o mesmo que ela sempre fez. **Não teve nenhum componente novo trazido pela consultoria. No meu entendimento, os componentes novos inseridos na revisão partiram exclusivamente da equipe de governo que estava à frente do PMDI. Não acho que eles trouxeram componentes novos.** Eu acho que os estudos que eles ficaram de fazer não foram estudos muito profundos; foram superficiais. Não sei dizer se a gente teria dado conta de fazer a revisão sozinhos sem a presença de uma consultoria, mas se eu pudesse voltar atrás, eu teria definido melhor o papel dela para não ter a frustração como a gente teve depois. Talvez o papel que eu atribuiria a ela seria diferente, eu não teria colocado na mão dela a revisão, porque, na verdade, não ficou na mão dela, ficou na mão da equipe (ENTREVISTADO G)

Apesar da diretriz de utilizar a Agenda de Melhorias como insumo no processo de construção do PMDI 2011-2030, a percepção dos entrevistados F, G e H é que esta agenda não foi muito utilizada. Todavia, os entrevistados divergem em relação aos motivos:

Não era um plano de governo para o próximo governador. Isso era o que era falado o tempo inteiro, mas a gente sabia que a ligação era muito forte, porque o grupo que estava conduzindo era um grupo muito próximo do governador. Então, a relação era muito evidente. [...]

**Eu acho que houve mesmo uma troca de condução. A condução estava na mão de uma equipe e depois ficou na mão de outra equipe, Aí essa outra equipe queria dar uma cara nova, porque é isso que é a tradição no governo, Quando chega uma pessoa nova tem que dar uma cara nova. Então, por causa disso, não utilizou-se tanto da agenda de melhorias, acredito eu.**

[...] porque eu acho que o que mais influencia é que a Agenda de Melhorias foi construída sem a participação direta da SEPLAG, da Secretaria de Planejamento. Na verdade, ali já existia algum tipo de distanciamento. E como a Secretaria de Planejamento que conduziu o PMDI não houve a intenção de aproveitar bem a Agenda de Melhorias, em minha opinião. (ENTREVISTADO H)

O entrevistado G destaca o conteúdo do próprio documento como uma dificuldade para sua posterior utilização, assim como o pequeno envolvimento de técnicos que permaneceram no governo.

Porque eu acho que ela trouxe muito pouco de estratégia, de diretriz. Ela foi mais um documento para registrar o que já foi feito em algumas propostas do ponto de vista organizacional, mas eu acho que de planejamento, de estratégia, eu acho que foi muito pouco produzido. [...] As pessoas não se reconhecem naquilo ali (agenda de melhorias).

[...] eu acho que uma das principais críticas, pelo menos que eu ouvi, era da pouca participação de membros do governo na elaboração de políticas, como no próprio planejamento estratégico. Eu vivi isso na agenda de melhorias. Eu fui uma das pessoas que foi escolhida para participar da concepção da agenda e da elaboração dos termos referentes ao desenvolvimento econômico na Agenda, mas eu fui a única da Secretaria de Desenvolvimento Econômico que participou da Agenda de Melhorias, e o tempo todo durante a elaboração dela o que eu mais ouvia era isso. **Então, eu tinha dificuldade de conseguir informação na Secretaria de Desenvolvimento Econômico para subsidiar a Agenda, porque as pessoas chaves do desenvolvimento econômico não tinham sido chamadas para participar. Esse foi um dos pontos mais negativos da agenda: o não envolvimento das pessoas. Aí, elas não se sentem parte daquilo, como se aquilo não fizesse parte delas. Então, assim, eu acho que a participação é importante mesmo em que nível for, mesmo que não seja qualificada. As pessoas pelo menos estão sendo chamadas contribuir.** (ENTREVISTADO G)

O entrevistado F apresenta um ponto de vista um pouco diferente, reforçando a questão da comunicação:

[...] Eu acho que teve um problema de comunicação sério na liderança da Agenda de Melhorias, em função do estresse que a gente vivia, e problemas naturais, muito estresse. [...] eu acho que é isso. A rede funcionou bem, as pessoas participaram, com restrições mas participaram. Os facilitadores também, uns mais outros menos, uns entraram muito, outros pouco. O que faltou no final é voltar para esse grupo. A gente fez o evento de lançamento no final do ano, mas não foi como o “Minas Gerais do Século XXI”. Eu acho que foi um grande erro. No “Minas Gerais do Século XXI” nós gastamos um dia inteiro de trabalho. Nós passamos o Minas Gerais

para um grupo grande de pessoas. Esse conceito foi distribuído para várias pessoas. Na Agenda, nós não fizemos isso, na agenda com aquela complicação da transição. [...] Pô, precisava chamar umas 300 pessoas e fazer uma aula para distribuir esse conhecimento. Pegava que cada consultor de cada área e distribuía esse conhecimento, o que a gente acreditou era que o site, e as pessoas acessavam o site e não viam isso. O emissor da mensagem precisa se ocupar de transmitir a mensagem por completo, e isso é a grande diferença do Minas Gerais do século XXI [...] um é mais acadêmico e o outro mais executivo, mas nós erramos na comunicação. No Minas Gerais do Século XXI a comunicação é mais profunda, é mais vertical (ENTREVISTADO F)

Ao destacar o processo de comunicação, o entrevistado F aponta uma ação que é fundamental para a construção da legitimidade do processo e mostra como o cuidado em relação a este quesito gerou efeitos positivos em relação ao “Minas Gerais do Século XXI” e negativos em relação à Agenda de Melhorias.

Ainda que no que tange aos objetivos e às estratégias priorizados, a Agenda de Melhorias foi pouco aproveitada. Em outros trechos, sobretudo em relação a análise ambiental, existem parágrafos inteiros que são transportados para o PMDI 2011-2030 *ipsis literis*.

Este PMDI está organizado em quatro partes. A primeira faz uma análise ambiental que “traça a evolução recente de Minas Gerais, abordando os avanços recentes observados no Estado, nos campos econômico, social e ambiental, assim como os entraves e obstáculos ao seu desenvolvimento sustentável” (Minas Gerais 2011, p. 10). A segunda contém uma análise prospectiva das tendências e incertezas para o desenvolvimento de Minas Gerais, que identifica e caracteriza os principais fatores externos - mundiais e nacionais – e internos que poderão influenciar a trajetória do Estado de Minas Gerais nos próximos vinte anos. A terceira consolida a estratégia de desenvolvimento, que tem como norte uma visão de futuro para Minas Gerais em 2030 e indica os desafios a serem superados para que esse futuro desejado possa se consolidar. Nos termos do plano, “é feito um desdobramento desta visão segundo o enfoque de Redes de Desenvolvimento Integrado abordando a situação atual, a meta síntese da rede, os objetivos estratégicos, os indicadores e metas e, sobretudo, as estratégias” (Minas Gerais, 2011, p. 11). A quarta esboça o delineamento da regionalização da estratégia, com a caracterização econômica e social das regiões de planejamento, o delineamento do modelo de governança para viabilização da gestão regionalizada e participativa e a indicação de indicadores e metas regionalizadas nas áreas da Saúde, Educação e Segurança.

Nos termos do Plano, as ideias de “Estado Aberto e em Rede”, assim como “Gestão para Cidadania”, são colocadas como centrais neste processo de revisão.

Ao contrário dos planos de 2003 e 2007, que continham uma ideia-síntese, este Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado possui duas ideias. No PMDI 2003-2020, era o Choque de Gestão, sobretudo, ajuste fiscal e ganhos de eficiência; no PMDI 2007-2023, Estado para Resultados, enquanto a chamada terceira geração do Choque de Gestão é a Gestão para Cidadania e Gestão em Rede. O entrevistado F chega a destacar a incapacidade do governo de definir claramente qual seria a ideia mobilizadora deste Plano.

A ideia de gestão em rede já está, em alguma medida, presente no PMDI anterior, além de textos de autores relacionados à Nova Gestão Pública, de modo que neste plano parece um processo natural de “evolução do modelo”. O próprio plano de governo apresentado durante a campanha já estava organizado em Redes de Desenvolvimento, nesse sentido, o PMDI procurou seguir a proposta contida no Plano de Governo.

[...] porque eu acho que a gente teve mais cuidado de contemplar o Plano de Governo do que a Agenda de Melhorias, porque no Plano eu tinha a obrigação tanto no PMDI quanto na carteira (de projetos). Ele tinha que estar refletido, por mais que eu não concordasse com muitas das diretrizes que estavam ali e que a gente achasse que algumas das diretrizes que estavam ali era inexecutáveis. Mas eu acho que a gente teve mais cuidado com o Plano de governo, sim (ENTREVISTADO G).

Na transposição do conceito do Plano de Governo para o PMDI, houve uma série de dificuldades, uma vez que ao contrário do que aconteceu em 2003 e 2007, ninguém da equipe responsável por sua elaboração, ou diretamente envolvido na campanha participou do processo de realização do Plano. Dessa forma, que embora a diretriz de seguir o Plano de Governo tenha sido recebida e em, alguma medida, respeitada, no que tange ao conceito de rede e a sua forma de atuação, não era explícito, pois essas definições foram construídas *a posteriori*, durante o processo de elaboração do PMDI 2011-2030.

A análise deste fenômeno mostra como uma ideia do Plano de Governo adotado durante a campanha eleitoral, ainda que trabalhada de maneira muito superficial naquele momento se tornou-se a ideia central do planejamento de longo prazo do estado, mesmo que não houvesse clareza entre os envolvidos quanto aos seu alcance. No processo de elaboração do PMDI

2011-2030, há um esforço no sentido de criar justificativas “racionais” para a adoção das ideias de “Estado em Rede” e “Gestão para Cidadania”:

O compartilhamento de responsabilidades e a corresponsabilidade legalmente regulada encontram-se no centro dos novos desafios dos Estados contemporâneos e constitui-se em um dos elementos centrais da revisão da estratégia de desenvolvimento de Minas Gerais. Neste sentido, o Governo adota o conceito de Estado Aberto e em Rede, que atua com outras esferas da sociedade, sem perder a sua força de regular a organização social e as atividades econômicas.

Um Estado que opera em parceria e incorpora como pilar a Gestão para Cidadania, sem negligenciar o equilíbrio fiscal e a busca por maior produtividade e qualidade do gasto público, ambos visando a produção de mais e melhores resultados **para a população. Os cidadãos, antes considerados apenas destinatários das políticas públicas implementadas pelo Estado, agora passam a ocupar também a posição de protagonistas na priorização das estratégias governamentais.**

A Gestão para a Cidadania incorpora como principal desafio para o Governo de Minas Gerais **a participação da sociedade civil organizada na priorização e acompanhamento da implementação da estratégia governamental. Se o Governo de Minas Gerais já conseguiu demonstrar para a sociedade mineira e para o Brasil que a gestão pública é muito importante, agora é hora de demonstrar que a participação da sociedade nas questões de governo e de interesse público é igualmente relevante.**

A implantação da Gestão para a Cidadania está ancorada em quatro princípios: transparência, prioridades claras, engajamento da sociedade civil e participação com qualidade.

Com esta atualização do seu Plano de Desenvolvimento Integrado, Minas mantém a sua agenda estratégica alinhada às oportunidades e às questões mais relevantes para o seu desenvolvimento sustentável neste momento do século XXI. Agora, como nos oito anos anteriores, o desafio que se recoloca é traduzir esta estratégia em ações e resultados **para os cidadãos** e assim tornar Minas Gerais o melhor Estado para se Viver (MINAS GERAIS, 2011, p. 23).

Durante a elaboração deste PMDI, identificou-se a dificuldade de obter informações mais precisas que pudessem evidenciar o que seria “Estado em Rede” e “Gestão para Cidadania” mas entrevistas realizadas com os principais executivos do governo.

A sociedade tornou-se mais complexa e exigente nos últimos anos levando as organizações públicas e privadas a se redesenharem e pensarem em formas alternativas de organização e gestão. Não é mais suficiente ofertar um serviço com qualidade, é preciso fazê-lo de forma mais integrada, com mais eficiência e dentro dos novos padrões de tempo impostos pela dinâmica do mundo moderno. Uma das soluções que vem sendo adotada em escala crescente é a gestão em rede. A percepção das mudanças no contexto social e a necessidade de agir em rede começam nas empresas e, em seguida, transbordam para as organizações governamentais.

A introdução da noção de rede na gestão pública visa superar dois problemas centrais de governança: a setorialização (fragmentação) e a ineficiência na obtenção de resultados. Sua superação pressupõe a integração de perspectivas heterogêneas, em arranjos que otimizem esforços para fins comuns, ou seja; a organização em redes dos atores inseridos direta ou indiretamente na atividade governamental, potencializa os esforços e conhecimentos de cada um, de forma cooperativa e integrada, em prol de um mesmo objetivo.

Em rede, o Estado passa a atuar de forma transversal, estabelecendo laços com diferentes setores da sociedade, no sentido de responder as demandas, resolver problemas e propor estratégias customizadas de desenvolvimento.

Quatro são os eixos da gestão pública em rede, preocupada com a obtenção de resultados.

O primeiro é o da melhoria da compreensão da realidade em que os governos estão inseridos, particularmente da dinâmica social e das demandas dos cidadãos. A ação em rede, na medida em que envolve um amplo leque de atores, ajuda na compreensão da diversidade, heterogeneidade e singularidade da sociedade, superando, em alguns aspectos, a uniformização e a padronização que não correspondem à complexidade do real. Dessa forma, proporciona a melhoria da qualidade dos diagnósticos e permite a compreensão mais sistêmica dos problemas a serem enfrentados, pela conjunção de olhares, percepções e informações de fontes diversas.

O segundo eixo reside na formulação das ações. Integrando em rede as áreas e os parceiros concernidos pelo problema a ser enfrentado, a possibilidade de melhoria das formulações cresce, na medida em que o governo mobiliza os conhecimentos produzidos pelas distintas entidades da sociedade sobre as diversas temáticas que impactam a qualidade de vida da população.

O terceiro eixo encontra-se na execução das ações. A organização dos esforços em rede permite o compartilhamento das informações concernentes à operacionalização, contribuindo, assim, para a redução do sobretrabalho, do desperdício de recursos e do setorialismo, muitas vezes, nocivo. A existência de um duplo fluxo de informações (horizontal e vertical) permite a articulação integrada entre os órgãos estatais, assegurando a resposta customizada, conservando as prioridades e racionalizando recursos. O compartilhamento de objetivos, perspectivas e conceitos inerentes ao conjunto de estratégias é condição para que todos os profissionais envolvidos estejam empenhados no alcance dos mesmos resultados.

O quarto eixo remete ao monitoramento e avaliação das ações, realizadas em parceria com a sociedade, permitindo uma compreensão melhor do alcance dos resultados e uma correção em tempo hábil dos equívocos.

Em Minas Gerais, a nova articulação institucional proposta realiza-se a partir da organização da estratégia e do funcionamento do Estado em Redes. As Redes de Desenvolvimento Integrado, previstas em lei, nas quais estão organizados os objetivos e estratégias deste PMDI, buscam, portanto, integrar as ações do governo estadual nas diferentes áreas e, ao mesmo tempo, proporcionar um comportamento cooperativo com os outros níveis de governo e outras instituições, públicas e privadas, para maior agregação de valor para a sociedade mineira. Não se trata, portanto, de estruturas institucionais formais, mas sim de formas de organização e conjunção de esforços em torno de grandes escolhas e prioridades (MINAS GERAIS, 2011, p. 64).

Nos termos do PMDI 2011-2030, as ideias de “Estado em Rede” e “Gestão para Cidadania” seriam operacionalizadas por processos de regionalização e participação:

A Governança em Rede enfatiza a interação entre governo e sociedade, fortalecendo a Gestão para a Cidadania e contribuindo para a visão de futuro de tornar Minas o melhor Estado para se viver. Consolida-se um novo olhar sobre a gestão no Estado construído a partir de três perspectivas básicas: (a) a heterogeneidade do território mineiro; (b) a gestão transversal e intersetorial de políticas públicas; e (c) o cidadão como protagonista do desenvolvimento do Estado.

A Governança em Rede se subdivide em dois eixos de trabalho, a saber: a Gestão Regionalizada e a Gestão Participativa. A premissa básica adotada é a da governança a partir do foco regional, viabilizando a devida interlocução dos integrantes governamentais entre si e destes com a sociedade civil organizada, no âmbito das dez regiões de planejamento do Estado de Minas Gerais.

A Gestão Regionalizada prevê a construção de instâncias colegiadas de governança, denominadas Comitês Regionais, para cada uma das dez regiões de planejamento citadas. Estes comitês são integrados por representantes das pastas governamentais e reúnem-se para discutir as necessidades e especificidades de cada região, priorizando as estratégias adequadas a cada contexto. Assim, visando subsidiar a implementação da estratégia governamental sob a perspectiva regional, os Comitês Regionais atuam orientados pelas diretrizes de articulação horizontal e sistêmica dos órgãos e entidades governamentais, pela colaboração institucional e pela intersetorialidade.

A Gestão Participativa, por sua vez, constitui-se na construção de um espaço legítimo de interface entre a sociedade civil organizada e o Governo do Estado, em cada uma das regiões de planejamento. Este espaço consiste em encontros com integrantes da Sociedade Civil Organizada, em cada região, a fim de tornar conhecida a estratégia organizada nas Redes de Desenvolvimento Integrado, ou seja, as políticas que serão ali implementadas. Mais do que alinhar informações entre o governo e a sociedade, a Gestão Participativa possibilita a priorização das estratégias, a partir da percepção da sociedade local, permitindo-lhe uma participação ativa e não mais apenas como receptora de políticas públicas.

Como produto deste processo, vislumbra-se não só a concreta atuação da sociedade civil organizada em cada região, em torno das prioridades estratégicas regionais, mas também, a constituição de um grupo de representantes, que contribua para a viabilização da continuidade do diálogo do governo com a sociedade (MINAS GERAIS, 2011, p. 124).

A complexidade dos conceitos e a coexistência de diversas concepções dessas ideias entre os membros do governo foram percebida por meio de alguns trechos do PMDI 2011-2030, em que o conceito de “rede” se afasta das ideias descritas anteriormente e se aproxima muito da ideia de áreas de resultado contida no PMDI anterior:

É nesta direção que se organiza a estratégia de desenvolvimento para os próximos 20 anos, explicitada no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI 2011-2030, que estabelece 11 Redes de Desenvolvimento Integrado - criadas com o objetivo de proporcionar um comportamento cooperativo e integrado entre agentes e instituições em torno de grandes escolhas para o futuro de Minas Gerais, de acordo com a capacidade de integração das ações de Governo e de agregação de valor para a sociedade. Tais Redes focalizam metas síntese e as desdobram em objetivos, estratégias e Indicadores com metas de desempenho para produzir e medir as transformações desejadas em cada uma delas. E é por esses resultados que o atual Governo deverá ser cobrado (MINAS GERAIS, 2011, p. 22).

As Áreas de Resultados são as “áreas focais”, onde serão concentrados os melhores esforços e recursos, visando as transformações e melhorias desejadas na realidade vigente. As Áreas de Resultados explicitam os grandes desafios a serem superados nos vários campos de atuação do Estado. Também cabe a cada Área de Resultados detalhar quais serão os objetivos estratégicos específicos, as ações e os resultados finalísticos que deverão ser perseguidos pelo Governo de Minas. Assim, a função das Áreas de Resultados é organizar as transformações almejadas, de forma qualitativa e quantitativa, em relação aos principais componentes da estratégia.

(...)

Cada Área de Resultados será alvo da intervenção de, pelo menos, um Grupo de Projetos Estruturadores visando obter as transformações planejadas. Tais grupos serão concebidos de forma a viabilizar uma intervenção sistêmica e combinada na Área de Resultados.

No PMDI, cada Área de Resultados contém breve síntese dos desafios e objetivos estratégicos a ela relacionados, bem como indicadores de resultados finalísticos e as metas para tais indicadores para os anos 2011 e 2023. As iniciativas necessárias para



viabilizar os resultados concluem a descrição de cada Área de Resultados (MINAS GERAIS, 2007, p. 28).

Apesar de reconhecer alguns avanços especialmente no que tange à regionalização da estratégia, uma vez que este PMDI apresenta metas regionalizadas para áreas da Saúde, Educação, e Segurança, o entrevistado H afirma que durante o processo de elaboração do Plano o conceito de gestão em rede se perdeu e foi sendo utilizado como uma substituição ao conceito de Área de Resultado do PMDI anterior.

O entrevistado H declarou que a questão da participação e da cidadania ainda se encontra apenas no nível do discurso, o que se justifica pela necessidade de incluir o tema da participação em um governo marcado pela gestão:

Primeiro, eu tenho a dizer que isso ainda está no nível do discurso, não está no nível da prática do governo. Segundo, que eu acho que veio de uma percepção do próprio governador técnico. O governador técnico que entra para um cargo político forte e que cujo principal discurso é o de gestão, e que o discurso de gestão não é o discurso que encontra eco na sociedade. Então, eu acho que foi uma percepção dele dos técnicos do Plano de Governo que deveria se aprofundar o discurso de gestão, incluindo mais a sociedade nisso. Então, eu acho que é uma resposta encontrada no período de campanha mesmo, e é uma tendência da gestão pública. Eu acho que a gestão pública caminha nessas vertentes mais gerenciais ou mais societais, para usar o nome da teoria, e a lógica é complementar, a ideia é não ir para os dois extremos, mas sim complementar. Então, um governo muito gerencial tinha uma resposta mais societal como evolução. Eu acho que isso é natural para qualquer nível de governo. E, no nosso caso eu acho que você observa em todos os entes federativos nosso esse mesmo fluxo! Se tiver um já caminhando mais para um lado, já vai procurar um outro lado como um discurso de continuidade (ENTREVISTADO H)

Ao ser questionado sobre os motivos que levaram à criação de “novos” processos de participação em detrimento dos processos de participação já instituídos, como os Conselhos Estaduais de Políticas Públicas, o entrevistado H afirmou que a pouca utilização dos processos existentes acontece

[...] por simples falta de vontade. Eu acho que as pessoas não têm conhecimento desses instrumentos de participação. No nosso governo, por exemplo, que é muito gerencialista, a conferência acontece e o resultado dela fica lá onde ela aconteceu. Não vem para o governo central. Então, os técnicos desconhecem completamente. Os técnicos de planejamento não conhecem o que aconteceu na conferência, não acompanha (ENTREVISTADO H).

O discurso da participação estabelece um interdiscurso com as práticas de participação adotadas por outros grupos políticos, especialmente do Governo Federal. Para além das questões de conteúdo, pode-se observar a incorporação do discurso do Estado em Rede e da

participação como forma de mostrar uma “evolução” do modelo iniciado em 2003, conforme é explicitado na exposição de motivos que encaminhou o projeto à Assembleia:

Em 2003, quando foi implantado o Choque de Gestão, Minas Gerais encontrava-se em uma situação delicada do ponto de vista fiscal e de sua capacidade de investimentos, que era muito baixa. Nesta época, o grande desafio era a recuperação do equilíbrio nas contas públicas e a retomada da capacidade de investimento do Estado. Nesse sentido, duas agendas foram postas em prática: uma centrada no ajuste fiscal; e outra na construção de uma agenda de desenvolvimento, de médio e longo prazos, relacionada à construção de um futuro melhor para Minas.

A evolução do Choque de Gestão deu lugar, em 2007, ao Estado para Resultados, que visava consolidar e aprimorar o processo de transformação em curso e garantir sua irreversibilidade. Buscou-se melhorar ainda mais a aplicação de recursos, por meio da priorização de metas e da consolidação de uma carteira de projetos estruturadores orientada para resultados. Neste momento, prioridades e metas foram revistas em sintonia com as estratégias e orientações traçadas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI 2007-2023.

Os resultados obtidos, revelados pela evolução positiva dos indicadores econômicos e sociais, demonstram como o modelo de gestão implantado propiciou a recuperação do papel do Governo, além de produzir avanços importantes no atendimento às demandas da sociedade mineira.

Os últimos anos têm colocado Minas Gerais frente a novos desafios. A posição central que a economia mineira ocupa no Brasil, bem como a diversidade das suas regiões e sua grande extensão territorial, continuam a requerer inovações na forma de governar. Se de um lado foram alcançados muitos progressos na oferta de serviços públicos em geral, de outro, ainda persistem problemas relacionados à redução da pobreza, à desigualdade social, à diversificação da economia, os serviços públicos de saúde, de educação e de segurança, dentre outros.

Neste momento, o desafio de tornar permanentes e contínuas todas as conquistas atingidas divide espaço com o compromisso do Governo em intensificar a evolução da trajetória de modernização da gestão pública e do desenvolvimento do Estado.

Para alcançar a visão de futuro de “Tornar Minas Gerais o melhor Estado para se Viver”, é preciso fazer muito mais e é com esse espírito e entusiasmo que esta nova versão do Plano Mineiro de Desenvolvimento - PMDI 2011-2030 foi elaborada. Com o objetivo de dar mais um passo na direção de uma Minas Gerais mais próspera, sustentável, com mais qualidade de vida e cidadania.

O compartilhamento de responsabilidades e a corresponsabilidade legalmente regulada encontram-se no centro dos novos desafios dos Estados contemporâneos e constitui-se em um dos elementos centrais da revisão da estratégia de desenvolvimento de Minas Gerais. Neste sentido, o Governo adota o conceito de Estado Aberto e em Rede, que atua com outras esferas da sociedade, sem perder a sua força de regular a organização social e as atividades econômicas.

Um Estado que opera em parceria e incorpora como pilar a Gestão para Cidadania, sem negligenciar o equilíbrio fiscal e a busca por maior produtividade e qualidade do gasto público, ambos visando a produção de mais e melhores resultados para a população. Os cidadãos, antes considerados apenas destinatários das políticas públicas implementadas pelo Estado, agora passam a ocupar também a posição de protagonistas na priorização das estratégias governamentais.

A Gestão para a Cidadania incorpora como principal desafio para o Governo de Minas Gerais a participação da sociedade civil organizada na priorização e acompanhamento da implementação da estratégia governamental. Se o Governo de Minas Gerais já conseguiu demonstrar para a sociedade mineira e para o Brasil que a gestão pública é muito importante, agora é hora de demonstrar que a participação da sociedade nas questões de governo e de interesse público é igualmente relevante. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2011).

O interdiscurso com o Governo Federal implicitamente em uma outra diretriz que aquela pelo governador. No início de seu mandato. Em diversas entrevistas, dizia que queria ser o “governador do emprego” e que o emprego de qualidade seria uma obsessão do seu governo.

Em relação à questão do emprego, observar-se um aspecto importante do processo de planejamento governamental, já analisado em outros momentos desta tese, mas que aqui será retomado como forma de exemplificar o fenômeno. O espaço do planejamento governamental é também um espaço de disputa de discursos por legitimidade, mesmo que o embate não seja explícito, como no PMDI de 2000. Fica evidente pela análise dos textos e das entrevistas que esta disputa se dá no interdiscurso e que esta disputa, algumas vezes, supera argumentos técnicos. No caso do emprego, diversos técnicos do governo informaram o risco desta diretriz estabelecida pelo governador, uma vez que a geração de emprego está diretamente ligada ao desenvolvimento econômico e, neste aspecto, as perspectivas para os primeiros anos de governo não seriam boas. A análise das entrevistas dadas pelo governador à imprensa permite verificar que a ideia de emprego é apresentada como uma política social, que se opõe à política considerada assistencialista do Governo Federal, de forma que a metáfora de “ensinar a pescar em detrimento de dar o peixe” é utilizada por diversas vezes.

A ideia de “Emprego de Qualidade” se soma às ideias de “Gestão para Cidadania” e de “Estado em Rede” como as grandes diretrizes do PMDI 2011-2030. A escolha de três ideias-síntese para este PMDI evidencia dificuldades no processo de definição de prioridades na equipe responsável pela condução do processo de elaboração deste PMDI. Na análise do texto final do Plano, observa-se que no planejamento formal e no discurso “oficial”, embora existam referências aos três temas, há a prevalência do tema “Gestão para Cidadania”.

A metodologia apresentada para a construção deste PMDI não varia muito em relação ao processo de elaboração dos Planos de 2003 e 2007 e pode ser sintetizada na FIG.9.

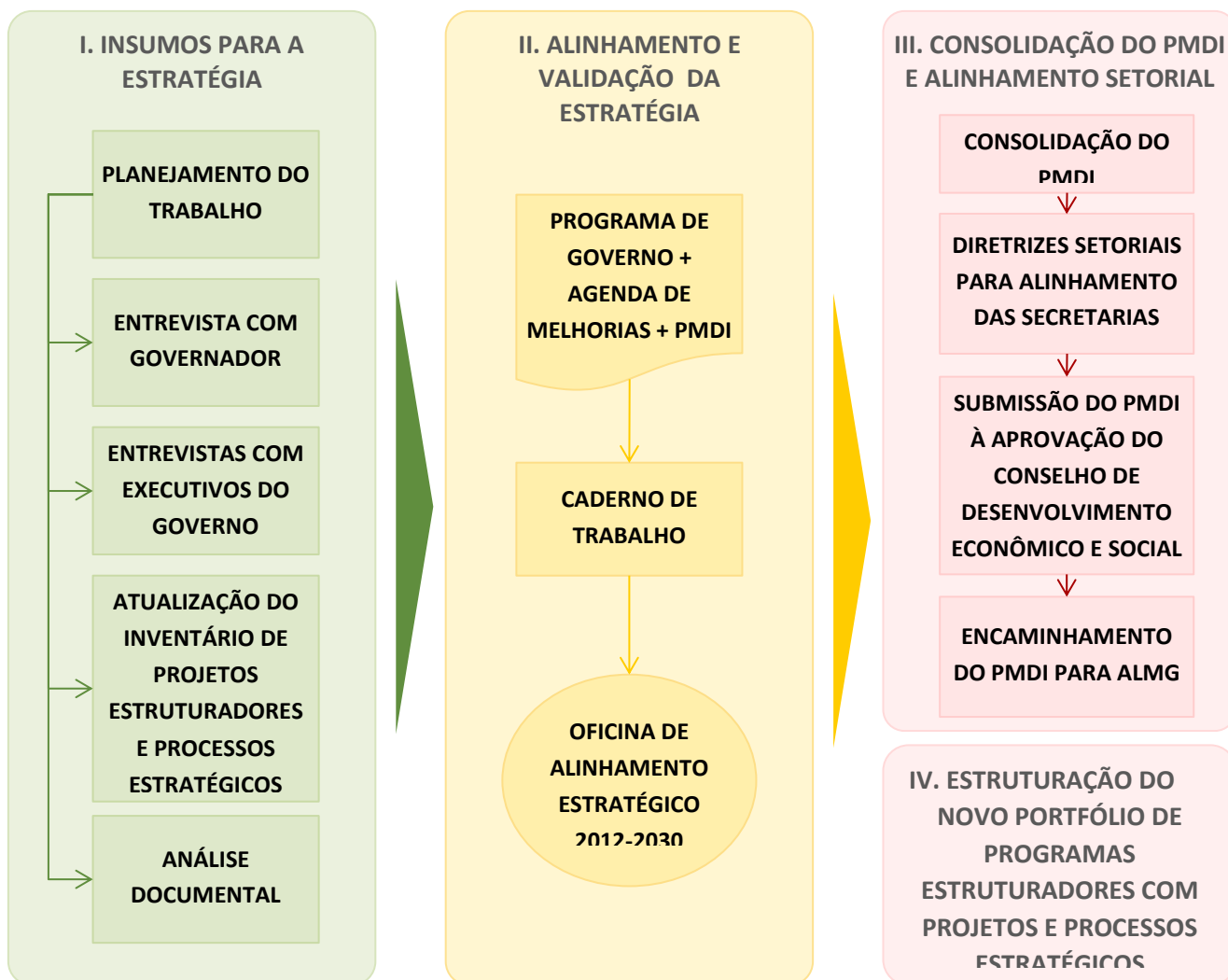


Fig. 9 – O processo de elaboração do PMDI 2011 – 2030

Fonte: Apresentação SEPLAG

Assim como nos Planos anteriores, a metodologia é apresentada como um processo linear de desdobramento de diretrizes, bem distante do observado, mas que reforça o aspecto racional do processo.

O entrevistado G, ao comparar o PMDI de 2011 com o de 2007, faz a seguinte afirmação:

Eu acho que o que a gente pode avaliar do de 2007 para o de agora, o atual perde em alguns pontos para o anterior, mas ganha em outros pontos também em relação ao anterior. Então, a relação em termos de estudos, e isso a gente pôde constatar depois dele concluído, infelizmente, eu acho que os estudos do PMDI 2007 eles são um pouco mais profundos, eles têm uma base mais estruturada. O PMDI 2011, apesar de ter tido como base também esses estudos que tinham sido feitos no PMDI anterior, a gente não teve tempo hábil para poder se aprofundar muito nas perspectivas e no cenário futuro que porventura o PMDI tivesse como obrigação cercar e contextualizar. Então, eu acho que esse foi um ponto negativo, a nossa incapacidade por questões de tempo. Eu acho que por questões de tempo, de não ter conseguido

perceber alguns cenários que no momento seguinte que o PDMI foi aprovado a gente teve diante da gente.[...].

Deixa voltar aqui. Eu falei do ponto negativo, mas o ponto positivo que eu acho é que o PMDI atual principalmente do ponto de vista de indicadores e de metas. Eu acho que a gente evoluiu bastante. A gente conseguiu cerca um leque de indicadores que, apesar de ser extenso, eu acho que ainda não contempla todas as políticas, mas contempla mais que o PMDI anterior. E o fato de a gente ter conseguido estabelecer metas, mesmo que essas metas em alguns casos tenham sido audaciosas ou difíceis de serem atingidas, a gente sabe mais ou menos onde a gente quer chegar a partir dessas metas que foram estabelecidas. E eu acho que outro ponto favorável também é que esse PMDI atual teve uma participação maior de alguns atores do governo. A gente pôde democratizar um pouco mais. Eu acho que ele foi mais participativo (ENTREVISTADO G).

A análise da descrição do processo de planejamento descrito na FIG. 9 revela que ocorreram apenas quatro momentos de maior participação dos técnicos: entrevistas com os executivos de governo; inventário de projetos e processos; Oficina de Alinhamento Estratégico; e a estruturação do portfólio de projetos e processos.

Em relação às entrevistas com os executivos de governo, o entrevistado G, ainda que reconheça que algumas entrevistas foram boas, destaca que “no geral, o resultado foi decepcionante”, mas depois faz ressalva que teria sido interessante ouvir mais pessoas fora do governo:

**Eu acho que a gente pecou em não ter feito entrevistas com agentes externos do governo, que a gente acabou querendo aproveitar as entrevistas feitas na Agenda de Melhorias.** Isso foi uma das coisas que a gente buscou lá, que a empresa de consultoria fez um consolidado dessas entrevistas, que eles mesmos tinham conduzidos na Agenda de Melhorias. **Mas eu acho que a gente deveria ter feito. Eu acho que é outro tipo de participação que faltou no processo, que a gente poderia ter tirado grandes coisas dele, dessa participação.** Depois das entrevistas, quase que paralelo, a gente fez a oficina, oficina estratégica de um dia, e depois o processo de consolidação de tudo que foi levantado ali na oficina e nas entrevistas para gerar a primeira versão do PMDI. (ENTREVISTADO G)

Deve-se destacar que o PMDI 2011-2030 praticamente foi elaborado sem a participação da sociedade, assim como os demais Planos estudados, mesmo este tenha como um de seus motes a “Gestão para Cidadania”. No processo de elaboração deste PMDI, a participação se deu, basicamente, por meio de alguns técnicos, além dos processos formais e ritualísticos da ALMG e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Esta observação reforça a fala do Entrevistado H, já mencionada nesta tese, de que a participação ainda está no nível de discurso apenas.

Em relação ao processo de oficinas de um dia para definição das estratégias, este foi um procedimento comum ao processo de planejamento dos Planos a partir de 2003, que foi criticado pelo entrevistado D, o qual afirma ser impossível realizar uma discussão de qualidade em apenas um dia, quando os participantes tomam conhecimento dos dados e opinam sobre decisões muito complexas.

Esta metodologia apresenta restrições importantes para o processo de planejamento que devem ser observadas. Primeira, para o estado, por ser uma organização composta por muitas organizações e pessoas com diferentes culturas e interesses, seria difícil definir quem deveria participar desta oficina. Se a opção for por um recorte baseado na hierarquia (apenas secretários, adjuntos e subsecretários), com a estrutura de governo de 2011, seriam aproximadamente 200 pessoas. Dessa forma, uma questão técnica se impõe: como produzir uma discussão frutífera neste processo? De outro lado, este desenho parte da pressuposição, no mínimo, questionável, de que o topo da hierarquia seria capaz de absorver as percepções dos níveis mais baixos da hierarquia para levar a oficina e, depois, seria capaz de retransmitir os resultados desta oficina para aqueles que não participaram.

Um processo que procure envolver um número maior de técnicos precisaria ser estruturado em outros moldes, desenvolvendo processos de consultas sistematizadas, que, certamente, levariam mais tempo, mas permitiriam uma discussão mais aprofundada sobre os temas debatidos. Mesmo ciente das limitações, este método foi adotado na elaboração dos Planos estudados, o que possibilita inferir que o objetivo principal dos seminários não é aprofundar a discussão sobre temas específicos ou sobre a priorização de estratégias, mas, sobretudo, produzir legitimidade a partir da participação de indivíduos que possuem cargos altos na hierarquia do governo. Justamente esta capacidade de envolver as pessoas e suas consequências é problematizada pelo entrevistado E:

O processo de comunicação foi o seguinte eram grupos por temas. A gente não teve muita ida aos servidores públicos, pelo menos não lembro, por exemplo, ir a uma secretaria e conversar com todo o mundo, e explicar o porquê, e ter energia para falar assim que isso foi uma decisão. Por exemplo, alguns casos é uma decisão. Tinha três alternativas e escolho uma delas, e isso acontece desse jeito. A gente tinha grupos, mas eles eram mais do alto escalão da secretaria, e esses grupos se reuniam periodicamente, e esses grupos, ou seja, alguns técnicos mais atuantes com maior capacidade crítica, eles participaram, mas assim com todos os servidores não aconteceu. E, muitas vezes, quando você vai conversar com os servidores eles falam para esquecer isso, que é difícil de fazer, é impossível de fazer, mas eu tenho visto a cada dia que essa é uma das coisas mais importantes. É isso! Quero dizer que às vezes você pode fazer até uma estratégia de menor qualidade, mas se você conseguir

comunicar com todo, as pessoas compreenderem isso, e isso fizer sentido para elas, a qualidade no dia a dia vai ser muito maior, e isso vai fazer toda a diferença na implementação da estratégia, que é onde a gente fala que tem problema. Não é planejar; é implementar. Agora, na hora que vai implementar, você vai implementar com as pessoas que não conhecem isso. Vai ficar o secretário de estado tentando colocar tudo no trilho. Se ele for um bom secretário, mas a equipe dele conhece muito pouco disso, então eu acho que um dos pontos fundamentais que eu possa discutir na implementação da estratégia está relacionada à comunicação dessa estratégia, e você conseguir engajar essas pessoas na implementação, eu acho que isso o governo faz muito mal. Mas é difícil mesmo, mas eu acho que o governo faz isso muito mal, algumas vezes acho que empresas fazem isso muito mal. Então, eu acho que esse é o ponto fundamental (entrevistado E).

Retomando a análise do texto do PMDI 2011-2030, observa-se que assim como os demais planos estudados, há uma descrição da “evolução recente do estado de Minas Gerais” de forma bastante positiva:

As reformas implementadas a partir de 2003 fizeram do Estado de Minas Gerais uma referência nacional em termos de gestão pública. Porém, em que pese os inegáveis progressos na administração pública, persistem desafios relativos à ampliação da produtividade do gasto público e dos efeitos da reforma do Estado sobre a qualidade de vida da população dos seus diferentes territórios, particularmente na Grande Norte, região mais pobre do estado e com grandes desigualdades frente às demais regiões, principalmente quando se comparam os indicadores educacionais e de saúde (MINAS GERAIS, 2011, p. 28).

A primeira versão do documento que daria origem ao PMDI 2011-2030 não tinha esta visão tão positiva, mas fazia uma análise objetiva dos indicadores a partir das metas descritas no PMDI anterior. A análise destes indicadores indicava que as metas previstas para 2011, quando projetadas a partir dos dados disponíveis até 2010, não seriam alcançadas, ainda que, em geral, os indicadores apresentassem trajetórias positivas. Desse modo, optou-se por construir a análise da “evolução recente do estado de Minas Gerais” a partir das trajetórias dos indicadores, sem comparar com as metas previstas no PMDI anterior.

Além dessa descrição, o capítulo também contém uma análise dos cenários estabelecidos no PMDI 2003-2020 e atualizada em no PMDI 2007-2023, que serve de insumo para a elaboração deste PMDI:

O fato de o estado ter caminhado em direção ao melhor cenário traçado – Conquista do Melhor Futuro – significa que Minas Gerais tem aproveitado o crescimento econômico dos últimos anos para promover melhorias duradouras em termos de bem-estar social, investindo em melhores condições educacionais e de saúde, reduzindo a pobreza e a desigualdade e garantindo maior segurança pública para a população. Tudo isso se tornou possível com os avanços na gestão pública e a manutenção do equilíbrio fiscal do Estado.

Minas Gerais conta com grandes potencialidades, entre elas a presença de amplos recursos naturais, além de uma estrutura produtiva em sintonia com os mercados mundiais demandantes; uma localização geográfica competitiva em relação a outros estados da Federação; um dos melhores índices de qualidade da educação do Brasil; uma expectativa de vida acima da média brasileira; uma rede de universidades e instituições de pesquisa diversificada e de qualidade – requisitos essenciais para o desenvolvimento do capital humano e para um bom desempenho na economia do conhecimento; e conta com uma boa qualidade institucional e um ambiente de negócios confiável, que se destaca no cenário nacional pela maior agilidade de sua burocracia pela credibilidade e diálogo do Governo com os empresários (MINAS GERAIS, 2011, p. 32).

O segundo capítulo do Plano apresenta uma análise prospectiva que teve por objetivo identificar as principais tendências mundiais, nacionais e mineiras capazes de influenciar a trajetória do estado de Minas Gerais nos próximos vinte anos. Esta análise é sintetizada pela FIG. 10:

 TENDÊNCIAS MUNDIAIS	 TENDÊNCIAS NACIONAIS	 TENDÊNCIAS MINEIRAS
<b>1.1. Estado e Sociedade</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumento das pressões por <b>ajustes fiscais e políticas públicas mais eficazes</b></li> <li>▪ <b>Sociedade em rede e em tempo real</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Forte expansão da <b>conectividade</b>: computadores, internet, celulares e redes sociais</li> <li>▪ Preocupações crescentes com a <b>erradicação da pobreza e inclusão social e produtiva</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Mudança demográfica</b>: aumento da proporção da população em idade produtiva e da população idosa</li> <li>▪ Fortalecimento das instituições, <b>transparência</b> dos governos, <b>participação e accountability</b></li> </ul>
<b>1.2. Globalização e Competitividade</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Globalização comercial, financeira e produtiva</b> baseada em redes de valor distribuídas internacionalmente;</li> <li>▪ <b>Novo padrão de competitividade</b> em nível global: larga escala de produção, baixo custo e alta densidade tecnológica;</li> <li>▪ <b>Ingresso de milhões de novos consumidores</b> à economia de mercado, em especial na China e na Índia.</li> <li>▪ Consolidação do <b>conhecimento como um dos principais motores da economia</b> mundial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inserção <b>do Brasil na economia mundial</b> e maior visibilidade internacional.</li> <li>▪ <b>Reconfiguração econômica e espacial</b>;</li> <li>▪ Modernização da <b>economia rural</b>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inserção externa crescente e grande relevância do <b>setor minero-metalúrgico e do agronegócio</b>;</li> <li>▪ <b>Urbanização</b> e maior demanda por <b>infraestrutura</b>.</li> <li>▪ Emergência de atividades de <b>densidade técnico-científicas</b> e articuladas com a Economia do Conhecimento.</li> </ul>
<b>1.3. Meio Ambiente e Sustentabilidade</b>		



<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Mudanças climáticas e a emergência da economia de baixo carbono</b></li> <li>▪ Crescente <b>incidência e impacto dos eventos naturais extremos:</b> necessidade de prevenção e mitigação dos seus efeitos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumento da relevância da <b>questão ambiental</b></li> <li>▪ Expansão da produção de <b>biocombustíveis</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumento das pressões para a <b>conservação, preservação e recuperação sustentável dos recursos naturais</b></li> </ul>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fig. 10 – Síntese das Tendências  
 Fonte: MINAS GERAIS, 2011, p.22.

Antes de PMDI ser aprovado pela Assembleia Legislativa, no final de 2012, ganha destaque na mídia a crise da Grécia, com seus possíveis impactos para a economia europeia e internacional. Como pode ser observado, não há nenhuma referência à possibilidade de uma nova crise internacional, mesmo que haja previsões de baixo crescimento econômico para o mundo no período. Este fato coloca em questão a capacidade técnica da metodologia adotada, bem como a capacidade técnica da consultoria contratada e da equipe de servidores envolvidas no processo de elaboração do Plano.

Neste PMDI, optou-se pela manutenção da visão: “Tornar Minas o melhor estado para se Viver”. Ao contrário dos indicadores que estabeleciam critérios para a avaliação da visão, neste Plano a visão de futuro está relacionada a quatro atributos: prosperidade, qualidade de vida, cidadania e sustentabilidade.

Neste PMDI, a estratégia está definida a partir de 11 Redes de Desenvolvimento Integrado:

Estas redes incorporam-se à organização da estratégia de atuação do Estado e se desdobram no funcionamento da administração pública estadual. O Estado em Rede viabiliza a reestruturação do governo de Minas a partir da incorporação de um modelo de gestão transversal do desenvolvimento, buscando a intersectorialidade das políticas públicas e a articulação dos atores responsáveis pelo sucesso de sua implementação ressaltando a participação da sociedade civil organizada como ator ativo e imprescindível nesta trajetória.

Neste sentido, foram definidas 11 REDES DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO como base para organização da estratégia de desenvolvimento do Estado. Cada uma se desdobra em meta síntese, dados e fatos situacionais, objetivos estratégicos, indicadores e metas para 2015, 2022 e 2030 e estratégias (a apresentação detalhada da estrutura de organização de cada rede encontra-se no anexo II). A estratégia de desenvolvimento do Estado pode ser representada graficamente conforme a FIG 11 (MINAS GERAIS, 2011, p. 64).

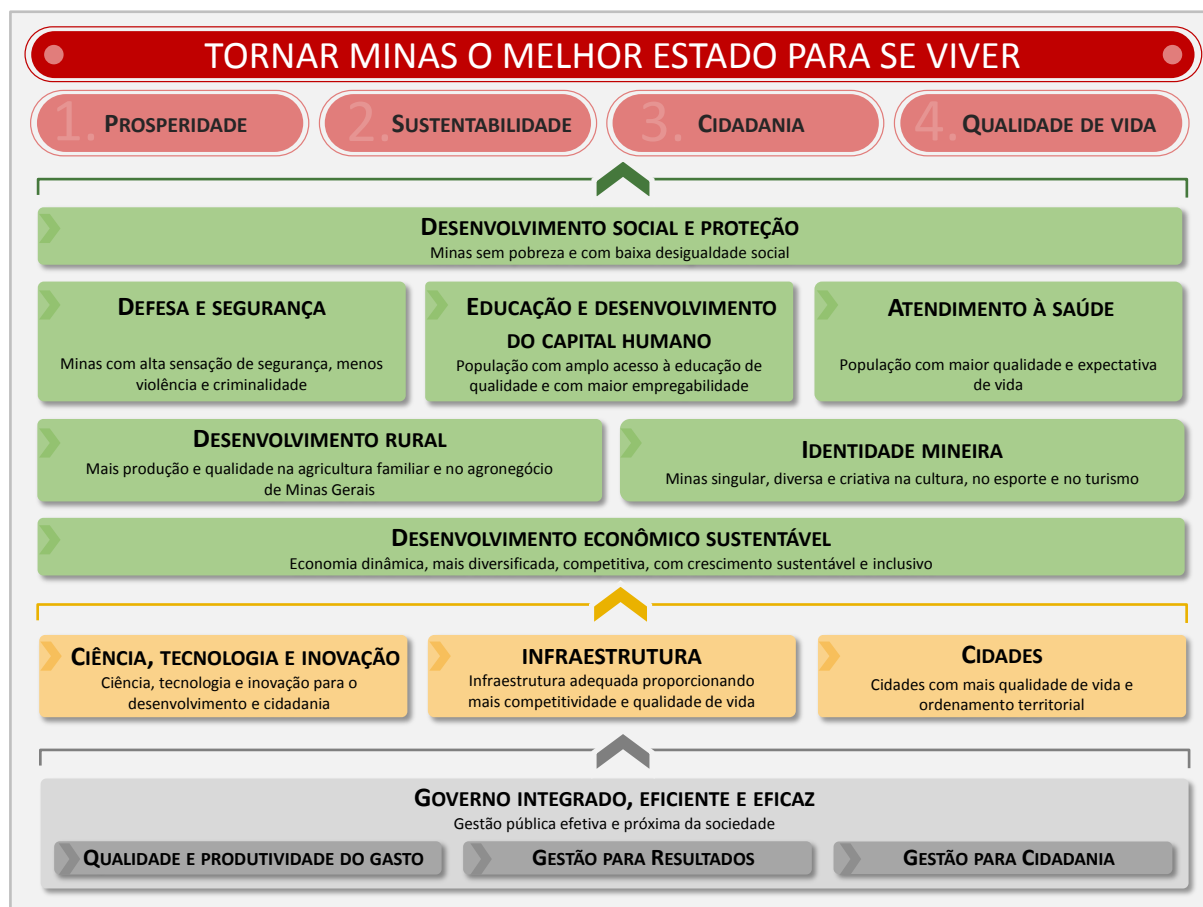


Fig.11 - Mapa Estratégico 2011-2030

Fonte: Minas Gerais

Ainda que neste Plano também não haja referência à expressão *mapa estratégico* ou à metodologia do *Balanced Scorecard*, em todas as apresentações do governo esta figura é apresentada como o mapa estratégico do governo de Minas Gerais. Assim como no PMDI 2007-2023, pode-se observar que o conceito de mapa estratégico foi muito “flexibilizado” neste mapa, de forma que as perspectivas propostas por Kaplan e Norton (2001, 1997): institucional, financeira, processos internos, ou aprendizado, e conhecimento - não aparecem no mapa contido no PMDI 2011-2030. Além disso, a FIG. 11 confirma o aspecto já comentado nesta tese de que a gestão para cidadania é apresentada como uma evolução do “Choque de Gestão”, compreendendo a qualidade e produtividade do gasto, a gestão para resultados e a gestão para cidadania.

Este PMDI apresenta uma inovação no que tange aos aspectos simbólicos da estratégia. Para cada uma das redes de desenvolvimento foi criada uma meta-síntese, que contém expressões

de caráter, sobretudo, simbólico, cuja objetividade seria, no mínimo, questionável (QUADRO 13).

QUADRO 13 – Relação entre redes de desenvolvimento integrado e meta síntese

<b>Rede De Desenvolvimento Integrado</b>	<b>Meta Síntese</b>
Educação e Desenvolvimento Humano	População com amplo acesso à educação de qualidade e com maior empregabilidade.
Atenção em Saúde	População com maior qualidade e expectativa de vida
Defesa e Segurança	Minas com alta sensação de segurança, menos violência e criminalidade
Desenvolvimento Social e Proteção	Minas sem pobreza e com baixa desigualdade social
Desenvolvimento Econômico Sustentável	Economia dinâmica, mais diversificada, competitiva, com crescimento sustentável e inclusivo
Ciência Tecnologia e Inovação	Ciência, tecnologia e inovação para o desenvolvimento e cidadania.
Desenvolvimento Rural	Mais produção e qualidade na agricultura familiar e no agronegócio de Minas Gerais
Identidade Mineira	Minas singular, diversa e criativa na cultura, no esporte e no turismo
Cidades	Cidades com mais qualidade de vida e ordenamento territorial
Infraestrutura	Infraestrutura adequada proporcionando mais competitividade e qualidade de vida.
Governo Integrado, Eficiente e Eficaz	Gestão pública efetiva e próxima da sociedade

Fonte: O próprio autor

Além da meta-síntese, em cada Rede de Desenvolvimento são apresentados: diagnóstico em relação ao tema específico, objetivos estratégicos, indicadores finalísticos com metas para 2015, 2022 e 2030, estratégias prioritárias e demais estratégias.

Mais uma vez, observa-se pouca preocupação com precisão terminológica e metodológica. Tal imprecisão permite que o processo de priorização seja menos evidente, contrariando a metodologia “tradicional” de gestão da estratégia.

Ao contrário do diagnóstico geral do estado, bastante positivo, os diagnósticos setoriais apresentam pontos negativos, na forma de desafios:

No ensino médio a situação é mais preocupante: dos adolescentes mineiros de 15 a 17 anos 85% estão na escola, porém somente 54,4% deles cursam o ensino médio, nível de ensino adequado à faixa etária (MINAS GERAIS, 2011, p. 66).

Apesar dos progressos do Estado de Minas Gerais em termos de acesso e qualidade em todos os níveis de ensino, há um longo caminho a ser percorrido, uma vez que as disparidades educacionais permanecem muito elevadas e que os padrões

educacionais são ainda insuficientes para enfrentar a competição econômica que se dá cada vez mais a nível global (MINAS GERAIS, 2011, p. 67).

Ou seja, apesar dos avanços, Minas Gerais possui ainda níveis elevados de mortalidade infantil superiores a oito estados brasileiros, entre eles todos estados da região Sul (MINAS GERAIS, 2011, p. 72).

No que se refere ao saneamento básico, Minas Gerais ainda convive com desigualdade de acesso e situações de carência extrema em algumas regiões. Houve evolução positiva nos últimos anos, com uma ampliação significativa do acesso aos serviços de água e esgoto, porém o estado ainda não alcançou os níveis de desenvolvimento da região Sudeste. O percentual de domicílios integrados à rede geral de distribuição de água evoluiu de 83% em 2000 para 86,3% em 2010, porém ainda está abaixo da média da Região Sudeste, de 90,3%, segundo os dados do Censo (MINAS GERAIS, 2011, p. 73).

Quanto ao destino do lixo, 12,4% das habitações de Minas Gerais ainda não têm seu lixo coletado. Na Região Sudeste a proporção é de apenas 5% de acordo com os dados do Censo 2010 (MINAS GERAIS, 2011, p. 73).

A despeito dos avanços nos índices de criminalidade do estado, a percepção de segurança ainda pode ser considerada baixa uma vez que 51,3% da população sente medo de se tornar vítima de algum ato de violência. Embora este percentual tenha declinado em relação ao ano anterior (2008), o fato de mais da metade da população mineira ter medo de vitimização impacta diretamente a qualidade de vida e o comportamento das pessoas (MINAS GERAIS, 2011, p. 78).

Apesar dos avanços recentes no combate à pobreza e desigualdade, ainda persistem altos contingentes de pessoas extremamente pobres. Segundo o Censo 2010, há 909.660 indivíduos com renda domiciliar per capita de até R\$ 70,00, linha de extrema pobreza recém definida pelo Governo Federal. Esse número representa 4,64% da população total do estado, conferindo a Minas Gerais o nono menor percentual de extremamente pobres entre as 27 Unidades da Federação (MINAS GERAIS, 2011, p. 82).

Porém, é importante ressaltar que em Minas Gerais a extrema pobreza persiste principalmente em algumas regiões, com destaque para a Grande Norte. As regiões do Vale do Jequitinhonha, Mucuri e Norte são historicamente marcadas pelo fraco dinamismo econômico e pelo baixo grau de integração a mercados, cujos efeitos são visíveis nos indicadores sociais (MINAS GERAIS, 2011, p. 82).

Além de desigualdades regionais, constata-se a permanência das desigualdades de gênero e de raça em Minas Gerais. Em 2009, o rendimento-hora do trabalho principal das pessoas de cor preta e parda foi de 56,8% e 64,3% do valor recebido pelos brancos, respectivamente, ante a média brasileira de 57,4% para ambos os casos. Já em relação ao gênero, o rendimento médio das mulheres de 16 anos ou mais de idade ocupadas era 68,7% do rendimento médio aferido pelos homens, contra uma média nacional de 70,8% (MINAS GERAIS, 2011, p. 82).

Se de um lado, a evolução do PIB estadual no período 2002-2010 revela que, na maioria dos anos, Minas Gerais esteve acima da média de crescimento do Brasil, por outro quando se considera o PIB per capita, o posicionamento de Minas Gerais no ranking econômico nacional apresenta situação distinta. De fato, o patamar de Minas Gerais em termos de PIB per capita ainda encontra-se abaixo da média nacional. O estado ocupa a nona posição no ranking das unidades da federação, inferior aos demais estados do Sudeste (MINAS GERAIS, 2011, p. 86).

Ao ser questionado sobre o processo de definição da carteira de programas estruturadores, o entrevistado H faz a seguinte descrição:

Foi outra novela [risos].

Da carteira, eu acho que têm dois pontos importantes que a gente tem que destacar. Ao mesmo tempo em que a gente estava revisando estratégia, a gente estava construindo a nova carteira, que, em tese, deveria ser feita depois que a estratégia tivesse consolidada e definida. Então, ela já foi feita em paralelo e, ainda sim, a gente estava mudando a metodologia, tanto de construção da carteira quanto a metodologia de monitoramento dessa carteira. Então assim, foram várias as mudanças acontecendo ao mesmo tempo para a gente gerar um resultado lá na frente. [...] o que a gente tentou fazer o tempo todo, foi tentar conciliar os interesses dos secretários, políticos, o Plano de Governo e as diretrizes que o governador deu.

A gente já tinha uma carteira proposta, a gente já tinha fechado com o governador de alguns projetos que não poderiam ficar fora. Isso a gente já tinha feito com ele, contemplando alguns do Plano de Governo. E, de posse dessa carteira, a gente levou para todos os secretários, para que eles apresentando qual seria a carteira do sistema dele para que ele contribuísse (ENTREVISTADO G).

Esta fala confirma a posição defendida nesta tese de que a carteira de projetos prioritários é construída simultaneamente com a construção do planejamento estratégico de longo prazo. O processo de negociação com os diversos secretários e a tentativa de conciliar os diversos interesses envolvidos no processo de planejamento foram definidos como uma novela pelo entrevistado G. Ele afirma que esta “novela” trouxe legitimidade ao processo, mesmo que como técnico, algumas vezes, a sua posição não tenha vencido a disputa presente no processo de planejamento governamental:

[...] Primeiro porque eu acho que foi um processo construtivo, sabe que acho que trouxe legitimidade para o processo, embora eu tenha perdido algumas batalhas, a gente tenha perdido algumas lutas no que fica, no que sai, no que... (ENTREVISTADO G).

Como o entrevistado G deixa transparecer, o processo de negociação da carteira de programas estratégicos ocorreu num processo de maior consulta aos secretários e suas equipes, ao contrário do processo de planejamento de longo prazo, em que esta participação foi mais restrita. No caso específico da construção desta carteira, observou-se um fenômeno interessante: existiam duas diretrizes do governador, uma orientando que toda secretaria deveria ter pelo menos um programa estruturador e outra destacando a necessidade de reduzir a carteira de programas. No sentido de atender a esta última diretriz, foi feita uma proposta com trinta programas estratégicos, sendo que o governador pediu que fosse incluído um programa-referência ligado à Cidade Administrativa, perfazendo um total de 31 programas estruturadores.

Foi observado que os secretários e suas equipes resistem à transformação de seus projetos de estruturadores em projetos associados. Assim, durante o processo de negociação para a composição da nova carteira havia um movimento da Secretaria de Planejamento no sentido de manter a carteira em torno dos 31 programas e o de outros secretários e equipes no sentido de incluir as ações de seus projetos nos programas priorizados. Muitas vezes, durante o processo de negociação, estas ações foram aceitas, mesmo que representassem “flexibilização” da metodologia de gestão e monitoramento da estratégia.

Mais uma vez, observa-se a sobreposição da forma ao conteúdo. Ou seja, para que se mantivesse o número de programas, permitiu-se que ações fossem incluídas neste, mesmo que não houvesse relação direta com os objetivos do programa, Gerando graves prejuízos a prestação de contas.

O quadro 14 contém a síntese dos objetivos, estratégias prioritárias, Programa Estruturador e as iniciativas prioritárias por Rede de Desenvolvimento. As estratégias em negrito são aquelas que por algum motivo não deram origem a nenhum programa estruturador:

QUADRO 14: Relação entre rede, objetivo, estratégias e programas

(CONTINUA)

Rede	Objetivos	Estratégias Prioritárias	Programa Estruturador
<b>Educação e Desenvolvimento Humano</b>	<p>Acelerar o aumento da escolaridade média da população.</p> <p>Consolidar a rede pública como um sistema inclusivo de alto desempenho.</p> <p>Reduzir as desigualdades educacionais.</p> <p>Aumentar o emprego e a renda.</p> <p>Aumentar a qualidade e a produtividade do trabalho.</p>	<p>Desenvolver os professores desde a sua formação até o seu desempenho em sala de aula.</p> <p>Desenvolver a capacidade gerencial dos diretores das escolas públicas.</p> <p>Universalizar o acesso e ampliar a atratividade do ensino médio.</p> <p>Promover uma mobilização ampla para elevar a qualidade da educação de forma sustentável, consolidando os instrumentos de educação à distancia e a implantação da Escola em Tempo Integral.</p> <p>Implantar ampla parceria entre entidades governamentais e privadas, universidades e instituições tecnológicas, para um grande esforço conjunto de qualificação, capacitação e formação profissional técnica de qualidade.</p> <p>Orientada pela demanda das empresas e coerente com as principais dinâmicas territoriais; implantar a Rede Mineira do Trabalho.</p> <p>Identificar as cidades com baixo dinamismo econômico, renda e empregabilidade e organizar estratégias para criação de oportunidades profissionais.</p>	<p>Educação para Crescer;</p> <p>Pro-escola, Melhor Emprego</p>
<b>Atenção em Saúde</b>	<p>Universalizar o acesso à atenção primária.</p> <p>Reduzir as disparidades regionais no atendimento à saúde.</p> <p>Consolidar as redes de atenção à saúde em todo o estado.</p> <p>Melhorar os indicadores de morbimortalidade entre a população juvenil.</p> <p>Estimular maior cuidado do cidadão com a própria saúde.</p>	<p>Expandir e aprimorar as redes de atenção à saúde, com prioridade para as redes de urgência e emergência e redes da mulher e da criança.</p> <p>Desenvolver, implantar e manter ações de estímulo ao autocuidado.</p> <p>Universalizar e aprimorar a qualidade da atenção primária com foco na população usuária do SUS e ênfase em ações de promoção da saúde e de prevenção.</p> <p>Ampliar a cobertura e o número de equipes do Programa Saúde da Família (PSF) e capacitá-las;</p> <p>Qualificar a gestão da Saúde, com estímulos a criação e manutenção de modelos orientados para resultados.</p> <p><b>Integrar os órgãos públicos e instâncias não governamentais de todas as esferas; criando instâncias para coordenação das ações intersetoriais.</b></p> <p>Ampliar a rede de saneamento básico.</p>	<p>Saúde Integrada</p> <p>Redes Integradas de Serviços de Saúde</p> <p>Saúde em Casa</p>



(CONTINUA)

Rede	Objetivos	Estratégias Prioritárias	Programa Estruturador
<b>Defesa e Segurança</b>	<p>(i) reduzir as incidências de violência, de criminalidade e de desastres nas áreas urbanas e rurais;</p> <p>(ii) ampliar a segurança e a sensação de segurança;</p> <p>(iii) integrar as áreas de risco à dinâmica das cidades, principalmente na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH);</p> <p>(iv) combater o consumo e o tráfico de drogas e</p> <p>(v) reduzir a violência no trânsito.</p>	<p>(i) consolidar a integração das ações das Polícias Militar e Civil, Defensoria Pública, Sistema Prisional e Socioeducativo e Corpo de Bombeiros Militar;</p> <p>(ii) modernizar as técnicas de gestão e aumentar a integração dos sistemas socioeducativo e prisional;</p> <p>(iii) <b>consolidar e disseminar projetos focados na prevenção da violência e dos sinistros no meio urbano;</b></p> <p>(iv) aumentar a efetividade das políticas sobre drogas, com ênfase na intervenção dos espaços urbanos propícios ao tráfico e ao consumo;</p> <p>(v) <b>promover atividades de educação, conscientização, fiscalização e prevenção de acidentes no trânsito.</b></p>	<p>(i) Gestão Integrada de Defesa Social,</p> <p>(ii) Infraestrutura de Defesa Social;</p> <p>(iii) Minas mais Segura</p> <p>(iv) Aliança pela Vida</p>
<b>Desenvolvimento Social e Proteção</b>	<p>Erradicar a miséria em Minas Gerais.</p> <p>Romper o ciclo da pobreza e reduzir a desigualdade social.</p> <p>Aumentar as expectativas dos jovens quanto ao futuro e o protagonismo destes na sociedade.</p> <p>Promover os direitos humanos dos grupos historicamente discriminados.</p> <p>Ampliar e efetivar o sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente.</p>	<p>Consolidar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).</p> <p>Assegurar uma Agenda Jovem e integrar todas as ações do Governo Estadual voltadas para a juventude.</p> <p>Implantar o sistema estadual de promoção e proteção de direitos humanos.</p> <p>Ampliar o acesso à moradia segura, inclusive saneamento.</p> <p>Identificar a população em extrema pobreza e direcionar ações de desenvolvimento social para superação do estado de pobreza.</p> <p>Promover a segurança alimentar e nutricional sustentável de famílias mineiras em condições de vulnerabilidade social e implantar as ações da política nacional de alimentação e nutrição..</p>	<p>Travessia.</p> <p>Desenvolvimento Social dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e Norte de Minas.</p> <p>Cultivar, Nutrir e Educar.</p> <p>Assistência Social e Direitos Humanos.</p> <p>Jovens Mineiros Protagonistas.</p>

(CONTINUA)

Rede	Objetivos	Estratégias Prioritárias	Programa Estruturador
<b>Desenvolvimento Econômico Sustentável</b>	<p>Alcançar maior crescimento econômico, do trabalho e da renda;</p> <p>Aumentar a competitividade da economia, a qualidade e o valor agregado dos produtos mineiros.</p> <p>Incrementar a promoção, a atração e a retenção de investimentos.</p> <p>Implementar e integrar a gestão, aprimorar a conservação, a preservação, a defesa e a melhoria da qualidade ambiental.</p> <p>Conferir dinamismo e competitividade aos negócios nas diferentes regiões do Estado.</p> <p>Diversificar a base econômica e promover a sinergia entre os setores produtivos.</p> <p>Ampliar a inserção de Minas Gerais na economia nacional e global.</p>	<p>Criar condições que garantam um ambiente de negócios atrativo, competitivo e favorável ao empreendedorismo.</p> <p>Tratar adequadamente os resíduos sólidos.</p> <p>Intensificar o apoio a empreendimentos produtivos e/ou de inclusão social nas regiões com menores índices de desenvolvimento econômico.</p> <p><b>Reconfigurar o arranjo institucional de promoção do desenvolvimento econômico e sua governança para que o Estado assegure uma postura competitiva, de grande agilidade e de atuação global.</b></p> <p>Rever os mecanismos e intensificar o apoio ao desenvolvimento de micro e pequenas empresas inovadoras e intensivas em conhecimento.</p> <p><b>Constituir agenda estratégica para um novo ambiente econômico, que seja compartilhada por todos os órgãos do Poder Executivo e do setor privado.</b></p> <p><b>Estimular o setor de serviços para um esforço de modernização e de melhoria da qualidade e da produtividade.</b></p> <p><b>Implementar o Plano Estadual de Proteção à Biodiversidade e o Plano Estadual de Mudanças Climáticas.</b></p>	<p>Investimento Competitivo para o Fortalecimento e Diversificação da Economia Mineira.</p> <p>Qualidade Ambiental.</p>
<b>Ciência Tecnologia e Inovação</b>	<p>Ampliar a inserção de Minas Gerais na economia do conhecimento.</p> <p>Ampliar os ambientes de inovação gerando empregos de qualidade, retendo e atraindo talentos.</p> <p>Promover a inovação ambiental para o enfrentamento das mudanças climáticas.</p> <p>Reestruturar e ampliar a oferta do ensino tecnológico e superior para qualificação de pessoas.</p> <p>Fortalecer a cidadania digital.</p>	<p>Impulsionar o desenvolvimento de setores portadores de futuro, organizando seus arranjos produtivos, tais como: eletroeletrônica, TI, ciências da vida, biotecnologia, biocombustíveis, nanotecnologia, farmacoquímicos, aeronáutico, espacial e defesa.</p> <p><b>Criar instrumentos de incentivo e transformação de conhecimento em negócios;</b></p> <p>Incentivar a produção de pesquisas científicas que contribuam para a geração de conhecimento vinculado aos novos paradigmas ambientais.</p> <p>Reestruturar o Sistema Mineiro de Inovação (SIMI) para permitir a interiorização de suas ações.</p> <p>Impulsionar a capacidade de absorção e geração de inovações por parte das empresas localizadas no território mineiro, por meio do desenvolvimento e da atração de laboratórios de Pesquisa e Desenvolvimento (P&amp;D).</p> <p>Ampliar a oferta de vagas no ensino superior e democratizar o acesso por meio da educação à distância.</p>	<p>Tecnologia e Inovação rumo à Economia do Conhecimento</p>

(CONTINUA)

Rede	Objetivos	Estratégias Prioritárias	Programa Estruturador
<b>Desenvolvimento Rural</b>	<p>Aumentar a produtividade e a competitividade na área rural.</p> <p>Aumentar o valor agregado da produção agropecuária.</p> <p>Valorizar os produtos e serviços da agricultura familiar, proporcionando segurança alimentar, sustentabilidade ambiental e aumento da renda</p>	<p><b>Induzir o desenvolvimento da capacidade empresarial e tecnológica da agricultura e da agroindústria;</b></p> <p>Agregar valor à produção agropecuária de Minas Gerais com prioridade para os produtos tradicionais da economia mineira;</p> <p>Melhorar a infraestrutura para o desenvolvimento rural, com ênfase nas estradas vicinais,</p> <p>Promover a inclusão produtiva, por meio do estímulo ao cooperativismo e ao associativismo da agricultura familiar e apoiar a sua comercialização;</p> <p>Fomentar e regularizar os empreendimentos agroindustriais de pequeno porte</p>	Sustentabilidade e Infraestrutura no Campo
<b>Identidade Mineira</b>	<p>Fortalecer a identidade cultural mineira e seus valores, como instrumento de coesão de toda a sociedade.</p> <p>Preservar e proteger o patrimônio cultural.</p> <p>Aumentar a geração de negócios relacionados ao setor de cultura, esporte e turismo em Minas Gerais.</p> <p>Aumentar a participação da população mineira na prática de esporte e atividade física orientada.</p> <p>Tornar Belo Horizonte mais competitiva e atrativa aos grandes eventos nacionais e internacionais.</p>	<p>Potencializar o legado da Copa do Mundo para ampliar a visibilidade da identidade mineira.</p> <p>Trabalhar em rede para gerar empregos de qualidade nos setores da cultura, esporte e turismo.</p> <p>Descentralizar, no território, as ações das políticas estaduais de cultura, esporte e turismo.</p> <p>Promover a excelência na prestação de serviços turísticos com ações integradas de melhoria da infraestrutura.</p> <p>Promover o desenvolvimento de atividades físicas em benefício da saúde por meio da prática de esportes.</p>	Promoção de Atrativos e Destinos Turísticos; Circuitos Culturais; Avança Minas Olímpica.
<b>Cidades</b>	<p>Melhorar a qualidade de vida nas cidades.</p> <p>Viabilizar o acesso da população a novos serviços públicos e privados de qualidade.</p> <p>Garantir o ordenamento territorial com governança ambiental e infraestrutura customizada.</p> <p>Reduzir as disparidades socioeconômicas regionais, aumentando o dinamismo das regiões menos avançadas.</p>	<p>Intervir nas áreas urbanas de concentração de pobreza e de vulnerabilidade social.</p> <p>Melhorar a mobilidade e a acessibilidade nas principais cidades mineiras por meio da expansão, integração e melhoria da qualidade dos modais de transporte.</p> <p>Criar um sistema de intercâmbio com os municípios para difusão de tecnologia de gestão.</p> <p>Induzir e apoiar a formulação de planos regionais estratégicos para as regiões do Estado com a participação da população local.</p> <p>Estimular a cooperação entre o Estado, os municípios e os agentes privados para aceleração da redução do déficit habitacional mineiro.</p>	Cidades: Espaço de Integração Copa 2014.

(CONTINUA)

Rede	Objetivos	Estratégias Prioritárias	Programa Estruturador
<b>Infraestrutura</b>	<p>Reduzir tempos e custos de deslocamento de bens, pessoas e cargas com segurança.</p> <p>Ampliar e diversificar a infraestrutura, proporcionando competitividade logística, maior dinamismo e integração das diversas regiões do Estado.</p> <p>Ampliar e modernizar a infraestrutura econômica e social.</p>	<p>Melhorar a qualidade da malha rodoviária mineira e a integração das regiões do Estado.</p> <p>Explorar o evento da Copa do Mundo para alavancar o crescimento do Estado.</p> <p>Implantar o PELT e o Plano de Segurança Viária.</p> <p>Transferir à iniciativa privada a gestão de equipamentos de infraestrutura econômica e social, que demonstrem viabilidade econômica e sejam de interesse público.</p> <p>Implantar o hub logístico no entorno do Aeroporto Internacional Tancredo Neves.</p>	Energia para o Desenvolvimento Minas Logística.
<b>Governo Integrado, Eficiente e Eficaz</b>	<p>Ampliar a efetividade das políticas públicas.</p> <p>Ampliar a capacidade de inovação do Governo para gerar mais e melhores resultados para a sociedade.</p> <p>Ampliar e melhorar a produtividade e a qualidade dos serviços e do gasto público.</p> <p>Ampliar a integração intra-governamental.</p> <p>Ampliar a transparência, a participação e o controle social das ações de governo.</p>	<p>Permitir que os avanços na gestão governamental cheguem aos usuários finais.</p> <p>Aumentar a qualidade e a produtividade do gasto setorial.</p> <p>Acentuar a orientação da estratégia governamental para as entregas e os resultados para a sociedade.</p> <p>Ampliar os espaços públicos institucionalizados voltados para a construção participativa de políticas públicas estaduais.</p> <p>Atrair e reter talentos técnicos e gerenciais nos quadros da administração pública.</p> <p>Cultivar um ambiente propício e desenvolver instrumentos que estimulem a geração, a adoção e a disseminação de inovações na gestão pública.</p>	Mobilização para o Desenvolvimento Mineiro Descomplicar – Minas inova Governo Eficiente

Fonte: Elaborado pelo autor

Durante o processo de elaboração deste Plano, houve uma modificação no nome da Rede de Educação e Desenvolvimento Humano. Originalmente, esta se chamava Rede de Educação e Desenvolvimento do Capital Humano, o que, em alguma medida, representa um fenômeno que foi observado em outros Planos, em que há um predomínio de um modelo mental dos economistas. Neste caso, a política de educação estaria submetida à lógica de ampliação da produtividade dos meios de produção. Mas o que se pode se observar é que a exclusão da expressão *Capital* do nome da Rede não significou o rompimento com a lógica da economia, uma vez que os argumentos do Plano mantiveram-se fiéis a esta lógica:

A educação é entendida como um elemento central de uma estratégia de desenvolvimento integrado, base para o crescimento econômico, qualidade do trabalho e geração de renda. Ao focar nas políticas para a área educacional, os resultados positivos ultrapassam essa dimensão. Uma população qualificada para ocupar espaços de qualidade no mercado de trabalho levará, por consequência, ao rompimento do ciclo de reprodução da pobreza e da desigualdade.

**É a partir da educação que se dá o desenvolvimento do capital humano e o aumento da produtividade do trabalho.** Atualmente, a qualificação da força de trabalho é um dos entraves ao desenvolvimento do Estado de Minas Gerais. O salário-hora dos empregados formais do Estado, visto como proxy de produtividade do trabalho, é de cerca de R\$ 32,70, inferior à média brasileira (R\$ 38,80) e mais baixa do que em 17 Unidades da Federação. Isso se deve, por um lado, à estrutura produtiva do Estado e, por outro, à baixa escolaridade média da população com 15 anos ou mais (7,4 anos de estudo), ainda inferior à média nacional (7,5) e à do Sudeste (8,2), considerada baixa para padrões internacionais (MINAS GERAIS, 2011, p. 66)

Em relação aos indicadores, esta rede apresenta duas inovações não observadas anteriormente em nenhum dos planos: indicadores para rede pública, que englobam escolas municipais e estaduais, reconhecendo o papel do estado como articulador nas políticas educacionais; e a incorporação de indicadores internacionais (PISA), levando a discussão das estratégias a patamares internacionais. A inclusão destes indicadores mostra uma perspectiva interessante, uma vez que os indicadores referem-se a resultados que vão além das políticas públicas estaduais.

Entre as estratégias prioritárias que não geraram programas estruturadores, está a prevenção de sinistros urbanos. Pode-se observar que o objetivo de prevenir de sinistros urbanos, não encontra embasamento nos diagnósticos contidos no próprio Plano ou na Agenda de Melhorias. Em 2011, quando o Plano estava sendo elaborado, houve um número significativo de enchentes em Minas Gerais, de forma que a repercussão política e de mídia incluíram esta temática na agenda contida no PMDI, evidenciando o processo descrito Kingdon (1995) de que crises e catástrofes são elementos importantes para a inclusão de determinados problemas na agenda. Porém, a inclusão deste objetivo também evidenciou o formalismo do processo de planejamento governamental, visto que esta inclusão implicou apenas a definição de um projeto para a elaboração de um planejamento estratégico para a Defesa Civil, cujo resultado concreto é um plano para elaborar outro plano.

Na Rede de Desenvolvimento Social e Proteção, o discurso em relação aos jovens cuja origem já foi comentada no item anterior, permanece:

Atenção especial deve ser dada aos jovens, os mais atingidos por mazelas sociais como violência, desemprego e disseminação do uso de drogas. Há um expressivo contingente de jovens entre 15 e 24 anos em Minas Gerais que não trabalha nem estuda. São aproximadamente 600 mil jovens ou 15% da população entre 15 e 24 anos que se situam, sobretudo, nos extratos de renda mais baixa, com o futuro em risco. Representantes da capacidade de produção futura, é preciso concentrar

esforços, desenhando políticas públicas inovadoras para esse grupo (MINAS GERAIS, 2011, p. 82).

Além da estratégia relacionada aos jovens, nesta Rede houve a inclusão da estratégia sobre segurança alimentar. O entrevistado G aponta esta inclusão, bem como a posterior criação de um programa estruturador sobre o tema como um exemplo de agenda de movimentos sociais incorporada durante o processo de elaboração deste PMDI. Todavia, o entrevistado H defende que tal inclusão não se deu em razão de qualquer mudança no processo de planejamento governamental, mas está intrinsecamente ligada às pessoas envolvidas que coordenam este movimento social e suas ligações com o governo.

Em relação ao indicador “proporção de indigentes”, relacionado à Rede de Desenvolvimento Social, mais uma vez, evidencia-se a sobreposição dos aspectos simbólicos e formalistas às questões técnicas. A meta prevista para este indicador em 2030 é zero (0 %). Todos os técnicos envolvidos na formulação do plano alertaram que esta meta é inatingível, que poderia ser próximo de zero, mas nunca zero. Todavia, optou-se por privilegiar o aspecto simbólico do objetivo de erradicar a miséria em Minas Gerais, principalmente porque o discurso no nível estadual não poderia ser percebido como “inferior” ao discurso promovido pelo Governo Federal.

Em nenhum dos Planos anteriores houve um recorte específico para a área rural. Neste a criação da Rede de Desenvolvimento Rural surgiu da elaboração do Plano de Governo, e sua inclusão se justifica nos termos do PMDI:

A Rede de Desenvolvimento Rural integra principalmente as ações de provimento de infraestrutura, crédito e apoio à comercialização, tendo como objetivo promover o desenvolvimento sustentável e a competitividade do agronegócio e da agricultura familiar. Busca, desta maneira, valorizar a vocação da produção rural mineira, conjugando crescimento econômico, responsabilidade social e respeito ao meio ambiente, de modo a proporcionar melhores condições de vida e de competitividade para todo o setor rural (MINAS GERAIS, 2011, p. 96).

A análise dos objetivos, assim como das estratégias, evidencia a adoção de duas perspectivas distintas em relação ao Desenvolvimento Rural: de um lado, a agroindústria; do outro, a agricultura familiar. Pelo observado no processo de discussão ocorrido no “Workshop de Alinhamento”, esta é uma discussão central na área, uma vez que as políticas para cada uma das perspectivas são bastante distintas. Observou-se que o processo de planejamento não foi suficiente para a definição de uma prioridade entre estas perspectivas.

Além dos mitos da racionalidade técnico-científica e da participação, outro mito muito observado durante os processos de planejamento governamental foi o mito do líder-herói, que, na linguagem da estratégia, às vezes aparece como o estrategista ou como a origem da estratégia:

Neste momento, o governo adota o conceito de Estado Aberto e em Rede, que atua com outras esferas da sociedade, sem perder a posição de protagonista na priorização das estratégias governamentais, um estado que opera em parceria e incorpora como pilar a Gestão para a Cidadania, sem negligenciar o equilíbrio fiscal e a busca por maior produtividade e qualidade do gasto público, ambos visando à produção de mais e melhores resultados para a população (MINAS GERAIS, 2011, p. 24).

Neste sentido, cabe ao estrategista decidir o norte:

[...] se é palavra do líder da organização falando assim “É lá que a gente vai!”, se você tem o governador falando “caros colaboradores, eu quero ir para esse lugar aqui. Meu amigo, se eu não estiver indo para esse lugar aqui, me alertem. Ee tiver uma forma melhor de ir para esse lugar, me alertem”. Então ele está falando isso, ele está se expondo com isso, e isso dá uma orientação e um sentido para aquilo que a gente faz (ENTREVISTADO H).

Ou cobrar os resultados e dar importância ao planejamento:

Porque o líder cobrava. Então para mim o papel essencial está na liderança. Hoje mesmo a gente falou que não ia conseguir fazer porque minha agenda está cheia. Qual o jeito de fazer? É meu chefe me chicotear, tirar alguma coisa do lugar para colocar isso. Hoje, o tempo não dá para tudo mesmo (ENTREVISTADO H)

Aí, depois, o governador e o secretário de planejamento compraram completamente essa ideia do planejamento. Isso não era só uma retórica. O secretário falava isso constantemente (ENTREVISTADO F).

Este líder se apoia em características “especiais” e pessoais, como as descritas pelo entrevistado F:

Porque o Aécio é uma liderança do caramba. Na verdade, a gente não se elogia muito, não. O Aécio tem uma capacidade de agregação. Eu não esqueço criar ações para cada indivíduo, eu não esqueço do discurso do Aécio de fevereiro de 2003: “Daqui a quatro anos nós estaremos aqui para comemorar o grande trabalho que nós fizemos”. Porra! O cara está falando isso de um estado quebrado. Joga aquilo e fala de coração, fala com coragem, como um ator, com intuição. Ele tem essa capacidade, e é isso, é a liderança que tem no time de futebol, é o líder, é o general, é o cara que fal: “Vamos embora”, isso que levantou a autoestima, porque a autoestima é subjetiva, está ligado a nossa percepção [...] Então, tem a ver com o estilo de liderança do Aécio, dele ser alegre, dele estar rindo mais. Só para

comparar ele com o Itamar, o Itamar estava sempre reclamando. Então, isso eleva a autoestima mesmo (ENTREVISTADO F).

[...] o capital político do Aécio, ele não tem paralelo em Minas Gerais, especialmente nesses dois momentos, e isso dá a ele uma legitimidade para ele tratar com outros atores políticos, sem par, isso, de fato, é uma grande diferença.

[...] Ele (Anastasia) foi sempre reconhecido como tal (professor) o conhecimento que ele tem do direito público, ele é mais que reconhecido, tem uma trajetória consagrada. Ele assimilou bem o princípio de uma boa gestão pública. O que não é muito comum para quem vem de uma formação do direito, que tende a ser uma formação mais processual. Como estava dizendo, ele, não; ele tem uma visão, a preocupação maior é com o que vai ser entregue, e talvez isso seja o que ele tem de mais forte (ENTREVISTADO C).

[...] por uma razão muito pessoal. Valfrido (não sei se você o conhece) é uma das pessoas mais fascinantes que eu já conheci em toda a minha vida. Ele é apaixonante. Na época, você não tinha internet, quer dizer, depois até tinha, mas não era algo tão comum, era pastinha debaixo do braço e divulgar esse plano em todos os cantos desse estado, ao ponto de um dia o motorista dele falar: “Eu já decorei esse negócio” [risos] (ENTREVISTADO D)

Estas características “especiais” justificam um processo mágico de tomada de decisão, em que se supõe uma visão privilegiada do líder estrategista:

[...] no fundo a decisão é algo mágico, a não ser que seja uma decisão matemática, mas isso está no plano da técnica, de fazer uma máquina. Mas no plano de implantar uma empresa, no plano da comandar uma organização, a decisão é sempre uma grande dose de incerteza. Então, é sempre uma indecisão. Isso é coragem do cara. E, se o técnico está puxando, a organização fica menos inovadora, menos empreendedora, a organização fica mais no mesmo (ENTREVISTADO F).

[...] e depende muito da liderança. Se a liderança vai executar isso, muitas das decisões de governo são tomadas por *feeling*. Ele consulta alguns especialistas que ele considera conhecedor, que ele confia, que ele sabe que tem uma bagagem. Tem até um debate que é “Quando você decide por *feeling* você está decidindo sem técnica e sem robustez?” Muitas vezes, não, porque se esse *feeling* é de um especialista (ENTREVISTADO H).

Pode-se perceber da fala dos dois entrevistados a tentativa de conciliar o mito da racionalidade com as habilidades especiais do líder estrategista. Tal tentativa visa dar coerência ao processo e reforça a importância da visão do líder como quem está vendo algo à frente da técnica ou dos demais. A fala do entrevistado F destaca estes elementos. Logo após defender a existência de metas quantitativas, ele expõe que estas metas não devem seguir apenas critérios técnicos, mas que deve haver espaço para as “apostas” do empreendedor.

Eu acho que tem que ter meta quantitativa. Mas se ela for muito científica, nenhuma organização dá uma ruptura. O mundo não é técnico, tem as apostas também do empreendedor, do político. O pessoal fala muito do Juscelino, quando ele foi construir o lago lá em Brasília, convenceram ele que era impossível fazer um lago



em Brasília, por causa da porosidade do terreno, gastou uma baba, mas tá lá o Lago (ENTREVISTADO F)

Deve-se destacar que o conceito de aposta neste caso não é o mesmo usado por Matus (1993, 1994), uma vez que para o autor a questão da aposta está principalmente relacionada à falta de controle do ambiente e à incapacidade técnica de prever todas as alternativas, enquanto que na fala do entrevistado a expressão aposta refere-se ao desejo do empreendedor político.

O último capítulo do Plano trata da Regionalização da Estratégia. Deve-se observar que não se trata de planejamento regional, em que são elaborados planos partir das questões setoriais, mas de regionalização da estratégia definida de maneira centralizada.

A estratégia de regionalização consiste, portanto, em focalizar ações nos territórios, de modo a potencializar suas vantagens comparativas e compensar as carências territoriais, minimizando as assimetrias regionais. Em outras palavras, é preciso propor soluções e estratégias condizentes para o crescimento econômico e social das diversas regiões mineiras.

Definir uma estratégia com base nas potencialidades e deficiências locais tem inúmeras vantagens em relação a um modelo único voltado para todo o Estado. Ao estimular a participação dos cidadãos na formulação de soluções e resolução dos problemas regionais, surgem melhores soluções que além de mais adequadas, são mais facilmente implementadas (MINAS GERAIS, 2011, p. 122).

Desse modo, a regionalização da estratégia está interligada à ideia de Estado em Rede e de Gestão para Cidadania.

Este PMDI não tem a pretensão definir qual a melhor estratégia para cada região do Estado. Isso deverá ser feito por meio de um processo participativo reunindo diferentes esferas da sociedade para, a partir das potencialidades e fragilidades de cada território e com base nas orientações estratégicas aqui definidas, articular esforços em prol do desenvolvimento sustentável da região (MINAS GERAIS, 2011, p. 122).

A Governança em Rede enfatiza a interação entre governo e sociedade, fortalecendo a Gestão para a Cidadania e contribuindo para a visão de futuro de tornar Minas o melhor Estado para se viver. Consolida-se um novo olhar sobre a gestão no Estado construído a partir de três perspectivas básicas: (a) a heterogeneidade do território mineiro; (b) a gestão transversal e intersetorial de políticas públicas; e (c) o cidadão como protagonista do desenvolvimento do Estado.

A Governança em Rede se subdivide em dois eixos de trabalho, a saber: a Gestão Regionalizada e a Gestão Participativa. A premissa básica adotada é a da governança a partir do foco regional, viabilizando a devida interlocução dos integrantes governamentais entre si e destes com a sociedade civil organizada, no âmbito das dez regiões de planejamento do Estado de Minas Gerais.

A Gestão Regionalizada prevê a construção de instâncias colegiadas de governança, denominadas Comitês Regionais, para cada uma das dez regiões de planejamento citadas. Estes comitês são integrados por representantes das pastas governamentais e reúnem-se para discutir as necessidades e especificidades de cada região, priorizando as estratégias adequadas a cada contexto. Assim, visando subsidiar a

implementação da estratégia governamental sob a perspectiva regional, os Comitês Regionais atuam orientados pelas diretrizes de articulação horizontal e sistêmica dos órgãos e entidades governamentais, pela colaboração institucional e pela intersetorialidade.

A Gestão Participativa, por sua vez, constitui-se na construção de um espaço legítimo de interface entre a sociedade civil organizada e o Governo do Estado, em cada uma das regiões de planejamento. Este espaço consiste em encontros com integrantes da Sociedade Civil Organizada, em cada região, a fim de tornar conhecida a estratégia organizada nas Redes de Desenvolvimento Integrado, ou seja, as políticas que serão ali implementadas. Mais do que alinhar informações entre o governo e a sociedade, a Gestão Participativa possibilita a priorização das estratégias, a partir da percepção da sociedade local, permitindo-lhe uma participação ativa e não mais apenas como receptora de políticas públicas.

Como produto deste processo, vislumbra-se não só a concreta atuação da sociedade civil organizada em cada região, em torno das prioridades estratégicas regionais, mas também, a constituição de um grupo de representantes, que contribua para a viabilização da continuidade do diálogo do governo com a sociedade (MINAS GERAIS, 2011, p. 124).

Por fim, é apresentada a descrição das regiões de planejamento e metas para indicadores regionalizados. Neste ponto, deve-se destacar que foram escolhidos indicadores nas áreas de Educação, Saúde e Segurança Pública, sobretudo porque estes são os indicadores disponíveis que seriam regionalizáveis segundo as regiões de planejamento.

A adoção das regiões de planejamento como referência pode parecer uma questão de menor importância no processo de planejamento governamental, mas a obtenção de dados regionalizados representa um obstáculo para o planejamento regional, pois cada secretaria tem a sua própria regionalização, que não dialoga necessariamente com as outras, de forma que, muitas vezes, é impossível construir indicadores para uma regionalização definida. Para superar este obstáculo, dever-se-ia se adotar uma regionalização como padrão para o estado, porém cada área defende que a sua regionalização atende particularidades e que por isso não pode ser modificada. Até o momento não há indícios da solução deste impasse, o que significa que a obtenção de dados regionalizados continuará sendo um grande empecilho para o planejamento governamental.

Segundo o entrevistado H, sobre esse discurso que envolvia gestão regionalizada, gestão em rede e gestão para cidadania, foram feitas duas ações principais: um projeto piloto de regionalização da estratégia, em que a sociedade civil organizada de duas regiões de planejamento tiveram a oportunidade de discutir as estratégias descritas no PMDI e de priorizá-las, embora, na percepção deste entrevistado, os projetos pilotos tiveram resultados interessantes, houve uma decisão de não ampliar as regiões; e um projeto que visava

coordenar as ações do governo a partir de suas regionais, que continua ocorrendo, mas destas reuniões participam apenas membros do governo.

Ainda segundo o entrevistado H, ao contrário do programa Estado para Resultado do PMDI 2007-2023, para o qual se criou uma estrutura, ainda que temporária, mas responsável pela condução de programa e diretamente ligada à vice-governadoria, no caso da Gestão em Rede e Gestão para Cidadania a responsabilidade ficou a cargo, principalmente, de uma diretoria na Secretaria de Planejamento. A distância entre os responsáveis pela condução do programa e o centro de poder tornou-se um obstáculo para a implementação do programa. Além disso, o entrevistado destaca que não houve interesse político na ampliação e aprofundamento do programa.

Todos os entrevistados concordaram que, na percepção dos servidores do Estado, a 3ª geração do Choque de Gestão, a gestão para Cidadania, não conseguiu o mesmo nível de legitimidade das gerações anteriores do “Choque de Gestão” e que, certamente, tentar aprofundar a compreensão das falhas no processo de legitimação desta 3ª geração seria um interessante objeto novas pesquisas.

O que se pode observar do processo de elaboração dos PMDIs estudados é que a discussão sobre o papel do Estado na Sociedade, embora seja importantíssima, não ocorreu. Fala-se em visão e em missão, mas não se discute o papel do Estado.

O entrevistado F vai além ao afirmar que a discussão do papel do Estado não interessa ao gestor, pois trata-se de questão acadêmica sem relevância prática:

É, mas eu acho que ela não tem uma discussão muito estruturada, e não interessa muito a quem está aqui na execução para isso, pode interessar mais quem está na academia, uma discussão disso.

[...] Porque é isso. Você não precisa decidir o estado que eu quero. Eu preciso algumas grandes diretrizes que a gente quer. E, dada a realidade, o negócio é caminhar naquela direção, porque senão a gente fica com o ideal muito grande e tenta implementar aquele ideal e pode se perder, porque a realidade é muito mais complexa (ENTREVISTADO F).

O entrevistado E complementa essa ideia de que o foco do Plano está na seleção de políticas públicas:

Mas nunca foi posto nesses termos, se é neoliberal ou se não é, se é intervencionista ou se não é. Nunca teve a preocupação de colocar qual é a política, mas de qual é a política a pública que faz sentido, que a gente é capaz de entregar. Esse é o crivo, o que é capaz de fazer, o que é capaz de entregar, aquilo que tem relevância e é possível medir. Não parte de uma discussão conceitual (ENTREVISTADO E).

De outro lado, não discutir qual seria o papel do Estado durante o processo de planejamento governamental significa deixar para segundo plano questões relevantes, que representam valores fundamentais para a ação governamental. Neste sentido, pode-se questionar: qual seria então o objetivo do planejamento governamental?

Ao serem questionados sobre o objetivo do planejamento governamental, vários dos entrevistados recorreram à metáfora da construção da catedral como um dos papéis do planejamento: “[...]coloca essa pedra em cima daquele negócio”. Aquilo é um saco! “Se você não sabe que está construindo uma catedral, não tem motivo” (ENTREVISTADO E).

No governo, às vezes, quem vai implementar não entende o planejamento, o que está por trás do planejamento. Então, ele vai ser um peão de obra, e peão de obra trabalha impaciente, sem motivação e sem criatividade. A gente (quem trabalha com planejamento) não se ocupa disso, porque isso cansa muito. Fazer planejamento é fácil; fecha a porta lá e faz. Agora quando eu saio para o campo e digo: “Gente, vem cá. Vamos entender o que está sendo discutido no processo? Deixa eu ouvir vocês”, ouvir de fato, [...] Como você faz as pessoas entenderem de fato? O norte. Porque isso que faz a diferença, dá orgulho para as pessoas trabalharem “P..., estou construindo uma catedral, cacete” (ENTREVISTADO E).

Ainda que a perspectiva de atribuir significado ao trabalho seja um ponto importante no processo de planejamento governamental, esta metáfora, como muitas das metodologias observadas, são muito fluídas e pouco precisas. A metáfora não explicita que em organizações complexas como o estado. Esta relação pode não ser tão direta entre a sua atividade e o objetivo maior da organização. Dessa forma, muitas vezes não basta falar “você está construindo uma catedral”, pois é difícil identificar como a sua atividade contribui para o objetivo estabelecido no plano. Tampouco a metáfora permite discutir por que construir uma catedral ou, até mesmo, se uma catedral seria uma alternativa viável para o problema identificado. Desse modo, pode-se perceber que a metáfora reforça o modelo de planejamento *top-down*, que nem sempre se adequa aos ambientes complexos.

Essa característica é reforçada pelo entrevistado H, que afirma que o planejamento governamental “dá a diretriz, pensando no gestor máximo, dá a diretriz que já está posta, de

certa forma, no plano de governo, que você tem que ajudar a traduzir em estratégias e aquelas ações que precisarão ser executadas”.

O entrevistado A destaca outro papel importante do planejamento em termos de coordenação de esforços num ambiente de demandas crescentes e escassez de recursos:

Com o planejamento de médio e longo prazo do PMDI, a coisa ficou bem mais clara, com uma inteligência bem maior que no passado. Eu acho que aí todo mundo começou a perceber essa coisa da união, do futuro, para onde a gente tem que caminhar juntos. Então, eu acho que com essa percepção do que deve ser feito de uma forma mais clara, então eu acho que isso ajuda o entendimento e cooperação de todo mundo (ENTREVISTADO A).

Embora a fala apresente uma posição bastante otimista em relação à capacidade do planejamento de envolver “todas” as pessoas em torno de objetivos comuns, também destaca como um dos objetivos do planejamento governamental estabelecer de maneira clara um norte, uma direção, o que, em alguma medida, retoma a ideia de sentido:

Porque a gente tem que se orientar um futuro desejado. Não acho que se está aqui o PMDI tem que ser implementado este jeito. O planejamento tem que ser dinâmico. A realidade muda, mas eu tenho que olhar para um norte e dizer que quero chegar lá. Quando você não faz isso você não orienta a organização. Se não faz isso, ninguém consegue dar uma contribuição relevante. Se não tem uma orientação de longo prazo, as contribuições vão ser pontuais. Um cara inventou uma coisinha aqui, ali, mas se eu sei onde eu quero ir, eu tenho capacidade até de sugerir caminho alternativo. Se olho, vejo que está errado, mas olhando para o norte vejo que tem que passar por isso aqui mesmo. Então, você dá capacidade crítica para as pessoas contribuírem com aquele negócio. Então, isso para mim é o que dá sentido para as coisas que você faz, da motivação que é saber para onde você está indo, sabe o que está construindo, se te falam “Coloca essa pedra em cima daquele negócio”, aquilo é um saco. Se você não sabe que está construindo é uma catedral, não te motiva. Então, eu acho que isso dá sentido ao trabalho na organização. Quando dá sentido ao trabalho dá sentido à vida. Não estou falando que isso é tão perfeito, mas estou falando porque isso faz sentido. Então se isso orienta toda a organização, (ENTREVISTADO E)

A fala do entrevistado E reforça a importância do planejamento de fazer sentido para que possa servir de norte para a organização. Essa necessidade de produzir sentido pode ser uma das respostas para os processos de planejamento observados que visam, sobretudo, identificar o Plano com processos racionais de gestão atrelados a questões formais que, em tese, garantiriam tal racionalidade. As características do líder/estrategista também podem ser um elemento importante neste processo que visa conferir sentido ao processo de planejamento governamental.

O entrevistado C defende a importância do planejamento no sentido de “identificar quais são as principais deficiências e sinalizar quais serão as prioridades e quais tipos de ação são necessárias”:

Cumprem. Ele cumprem muito. E quando gente olha aquela, por uma razão muito simples, primeira constatação o estado não estava em condições de fazer quase nada, pela equação financeira muito precária. Então o que chegou a estabelecer? Em cada setor, ou secretaria, o que é prioritário, e só uma ação pode ser prioritário, então criou os projetos estruturadores. Isso é prioritário. Isso será executado. Os outros, não gaste tempo e esforço com eles, porque não vai dá para fazer. Isso, principalmente o primeiro PMDI. Ele teve essa capacidade de colocar prioridade. O esforço governamental, reestruturou a máquina pública (ENTREVISTADO C).

O entrevistado H destaca a importância das metas estabelecidas no planejamento governamental como forma de direcionar o desenvolvimento das organização naquele sentido. Ou seja, na fala do entrevistado H o planejamento governamental incentiva o movimento em determinada direção, ainda que as metas não sejam alcançadas:

Para você saber onde quer chegar, para você saber o que quer ser quando você crescer [risos]. Acho que a gente precisa ter um horizonte, saber o que a gente quer, por mais que aquelas metas, estratégias e objetivos que você estabeleceu sejam um pouco longe do seu alcance. Mas eu acho que você tem que fazer o exercício do que você quer ser daqui a tanto tempo. (ENTREVISTADO H).

O entrevistado F destaca a importância do aspecto simbólico neste processo:

[...] o simbólico é fundamental, Se não, tem que dar o significado, não só trabalhar o concreto. As pessoas não trabalham sem um significado um pouco maior, um pouco de causa na teoria do planejamento, que sempre tem que discutir antes um propósito, um sentido mais abstrato da organização, e não discutir direto um *balanced scorecard* de cinco ou quatro dimensões, ainda mais em uma organização pública ou do terceiro setor. Em uma organização privada está mais claro, está bom, ganhar dinheiro, produzir o melhor carro do mundo, e acabou. Mas uma organização pública precisa trabalhar mais essa coisa do simbólico (ENTREVISTADO F).

O entrevistado E, ao ser questionado se o planejamento governamental em Minas Gerais tem cumprido o seu papel, respondeu:

Cumpre, sim, mas em parte. Integralmente, lógico que não. Mas cumpre em parte. Mas minha visão é enviesada porque eu estava na Secretaria de Planejamento, e lá a gente se orienta por isso, nós nos orientamos por isso. Nós falamos daquelas áreas, dos indicadores. Então, você está com aquilo mais vivo no sangue, já na ponta. Eu acho que em algumas áreas ajuda, e em outras não ajuda. Eu vejo de novo o exemplo da defesa que ajudava. Eu tinha indicadores finalísticos lá que orientava a discussão no Colegiado de Defesa Social. Então, a gente discutia com o secretário de estado, o comandante da PMMG, o chefe da Polícia Civil ou comandante do

Corpo de Bombeiros os indicadores que estavam no PMDI. Tomava-se decisão seguindo essas coisas. Então, lá ele cumpria o papel, sim (ENTREVISTADO E).

O entrevistado D destaca que, muitas vezes, o processo de planejamento é uma constante mudança de nomes e de ideias que, em alguma medida, já faziam parte de discussões no governo: “A gente que é velho de governo, a gente já conhece essa história, mas tinha outro nome, mas era exatamente a mesma coisa, sem que houvesse um esforço no sentido de avaliar os resultados desta política”.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Seja pelo contexto de escassez de recursos em relação às demandas sociais, seja sob a ótica da modernização da gestão pública, o planejamento estratégico governamental tem recebido grande atenção de gestores públicos e pesquisadores. Os instrumentos de gestão estratégica e os processos de formulação estratégica têm sido considerados importantes instrumentos de promoção de uma gestão mais eficiente dos recursos para a execução das políticas públicas.

O que se pode observar nos modelos “clássicos”, ou “tradicionais”, de planejamento estratégico é o predomínio do aspecto racional do processo de planejamento. Nesta perspectiva, o planejamento é percebido como um processo racional de cálculos e análises deliberadas, cujo objetivo é maximizar a vantagem de longo prazo. Com base em um processo abrangente e detalhado de coleta de informação sobre o contexto ambiental e a organização, a estratégia surge de planos cuidadosamente elaborados.

A operacionalização da estratégia é dada pela decomposição de objetivos gerais em objetivos de médio e de curto alcance. Esta perspectiva pressupõe que os objetivos estratégicos gerais serão alcançados no longo prazo à medida que as metas e os resultados dos projetos e ações forem alcançados no médio e no curto prazo.

O processo de planejamento estratégico governamental deve ser visto como uma série de eventos que dependem de uma cadeia complexa de interações recíprocas, sendo que, muitas vezes, esta cadeia não pode ser prevista ou controlada. Esta tese pretendeu questionar esses pressupostos de racionalidade instrumental a partir da análise do processo de elaboração dos Planos de longo prazo do Governo de Minas Gerais entre 1995 e 2011.

Optou-se por descrever o ambiente em que os PMDIs foram formulados, identificar os participantes, analisar suas premissas, identificar, a partir dos dados, categorias analíticas do processo de priorização das estratégias e seus desdobramentos, identificar no processo argumentativo contido no Plano, os elementos linguísticos adotados como estratégia de persuasão, analisar a influência dos elementos simbólicos presentes no processo de construção do planejamento estratégico governamental e avaliar as similaridades e diferenças do processo de construção dos cinco Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrado no período de 1995 a 2011, no sentido de apurar em que medida o Plano Plurianual de Ação Governamental está de



fato alinhado com as diretrizes estabelecidas para as quais foi formulado. Pode se considerar que durante o período estudado, houve uma sucessão de governos de continuidade, interrompido apenas pelo governo Itamar Franco. Todavia mesmo se tratando de projetos de continuidade mais, ou menos explícitos, o processo de transição de governos gerou especificidades que interferem no processo de planejamento governamental.

Ao se analisar o processo de elaboração dos Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrado, observa-se que, embora eles sejam uma referência de longo prazo, todos os governos a partir de 1995 fizeram propostas de revisão do PMDI vigente.

A favor dessas revisões existem alguns argumentos que podem ser assim sintetizados: O processo de planejamento deve ser dinâmico, para, na medida do possível, adequar-se às mudanças ambientais ou gerenciais; Os processos eleitorais podem ser vistos como um momento importante de avaliação, no sentido amplo, das políticas públicas. Então, seria interessante a revisão dos Planos de longo prazo à luz das propostas feitas durante a campanha; e a revisão daria ao governante a possibilidade de tentar, do ponto de vista simbólico, reforçar o direcionamento definido durante o processo de planejamento.

Outro argumento favorável às revisões seria a necessidade de mudança constante das políticas públicas, uma vez que os grupos de interesse, entre eles burocratas e políticos, aprendem rapidamente as “regras do jogo” relacionadas a determinada política e começam a manipular estas regras a seu favor. Além disto, a ausência ou insuficiência de processos de controle mais democráticos aceleram este processo, de modo que os efeitos positivos gerados inicialmente pela política pública, aos poucos vão diminuindo até que a própria política se esgote.

Em um primeiro momento, a ideia de planejamento governamental estava intimamente ligada ao planejamento da economia. Dessa forma, havia neste período uma forte discussão sobre os benefícios da intervenção do Estado na economia. A partir de meados do século XX, porém, ocorreu a ampliação da ideia de planejamento governamental, que deixa de ser visto como uma intervenção na economia, para ser, sobretudo, um instrumento para coordenar as atividades do Estado.

Essa mudança representa uma necessidade de transformação significativa dos processos de planejamento governamental, uma vez que a coordenação entre as atividades do governo

exige uma integração maior entre os membros deste governo, num ambiente cada vez mais complexo. Desse modo, o processo de planejamento governamental assumiria entre seus objetivos as funções de reduzir as inconsistências, ampliar as parcerias e diminuir a dispersão de recursos e esforços. Para isso, a coordenação pressupõe um sistema de regras claras e a credibilidade dessas regras.

As primeiras experiências de planejamento no Brasil foram, sobretudo, de cunho econômico, direcionadas à criação de indústria de bens de consumo, com apoio ao capital privado nacional e intervenção direta do governo na economia, com o objetivo precípua de promover o desenvolvimento nacional. A preocupação quase exclusiva desses Planos com o aspecto econômico relegou a um segundo plano as demais questões do Estado.

As décadas de 1970 e 1980, em razão da crise da dívida e da hiperinflação, foram marcadas pelo descrédito no processo de planejamento governamental. Apenas após a Constituição de 1988, que se estabeleceram os instrumentos (PPA, LDO e LOA), o controle da inflação na década de 1990, e as tentativas de incorporar metodologias do setor privado no ambiente público. O planejamento estratégico governamental assume um papel de destaque entre os gestores públicos e teóricos.

Apesar dessa mudança de perspectiva, a influência da economia no processo de planejamento governamental é marcante e pode ser percebida pela própria natureza dos argumentos econômicos aplicados a outras áreas de governo. Em diversos momentos entre os Planos estudados, a inclusão de determinada estratégia se submeteu a uma lógica econômica, por exemplo, as estratégias de educação, cuja inclusão são justificadas em termos de ampliação do “capital humano”, e os investimentos em cultura, que se justificam pelos empregos gerados.

Entre os Planos estudados, pôde-se observar uma mudança gradativa de perspectiva, de modo que a Constituição Estadual possui uma perspectiva predominantemente do planejamento governamental ligado ao planejamento da economia. No PMDI de 1995, ainda há o predomínio da perspectiva econômica, embora já se possam observar estratégias que se referem à organização da ação estatal como um todo. Já no PMDI 2000-2003 a discussão econômica retomou o papel central do Plano. De outro lado, nos PMDIs a partir de 2003 o que se observa é o aprofundamento do processo de planejamento governamental em relação às atividades de coordenação da ação estatal.

Concomitantemente às mudanças de perspectiva sobre o planejamento governamental, diversos processos de reforma gerencial defendiam a adoção de práticas gerenciais oriundas do setor privado pelo setor público. O exame dos processos de planejamento estratégico governamental revela uma questão que se impõe: As teorias sobre estratégia seriam válidas para o setor público? Em que medida estas teorias seriam aplicáveis a esta ambiência?

As teorias sobre estratégia têm sua origem nos movimentos de guerra. Atualmente, muitas das teorias sobre estratégia se referem a agentes que atuam no mercado. Desse modo, não é errado afirmar que as teorias sobre estratégia pressupõem um ambiente de competição.

Uma questão que se propõe a avaliar é se os Estados competem e em que condições eles competem. Uma resposta possível seria que o Estado compete. Ou seja, os Estados competem entre si não só na atração de investimentos privados, mas também pelos empréstimos concedidos pelos organismos internacionais. Em outras palavras, os Estados competiriam pela atração de recursos escassos, que estariam disponíveis no mundo.

Porém, poder-se-ia se afirmar que esta competição estaria relacionada a atividades muito pontuais do Estado. Em várias outras atividades, o Estado age num ambiente de monopólio. Por exemplo, o Estado tem o monopólio da força e das questões de segurança. Em outras atividades, entretanto, o Estado não tem exclusividade na prestação de serviço, mas isso que não significa que, necessariamente, haja competição nos moldes do mercado, uma vez que não há disputa por “clientes” entre o Estado e o setor privado. Por exemplo, o Sistema Único de Saúde e os planos de Assistência Médica não promovem ações competitivas na disputa por clientes.

Se o Estado for considerado como uma forma de organização da sociedade, poder-se-ia se argumentar que o Estado compete com o Não-Estado. Nesta hipótese, o Estado, como uma criação social, compete com alternativas para a organização desta sociedade. Neste sentido, o Estado competiria por legitimidade.

A teoria substantiva, gerada a partir da análise do caso, defende que as teorias sobre estratégia podem ser aplicadas no contexto da gestão pública, mas as conclusões devem ser sopesadas em razão da perspectiva da legitimidade em detrimento da competição por recursos.

Nesta competição por legitimidade, o processo de planejamento governamental procura produzir um discurso que seja capaz de dar sentido à organização. O processo de construção do planejamento governamental é uma construção social. Como tal, muitas vezes, apoia-se em símbolos e rituais cujos significados, em alguma medida, são compartilhados socialmente. Na construção deste discurso legitimador, o processo de planejamento estratégico governamental se torna um espaço de competição entre discursos e regimes de verdade.

No PMDI 2007-2023, há um esforço no sentido de construir um discurso que desvincule a redução de pobres em Minas Gerais do programa federal Bolsa Família. Outro exemplo foi observado na proposta de PMDI 2000-2003, em que há uma constante disputa com o que foi identificado pelos autores da proposta como o posicionamento do Governo Federal à época. Até mesmo a escolha metodológica para a construção do Plano pode ser usada como um elemento de disputa entre discursos. Ainda em relação a este mesmo PMDI, o texto procura relacionar o planejamento centralizado a ditadura militar e o planejamento regionalizado às práticas democráticas. Nesta disputa entre discursos, observa-se no processo de elaboração dos Planos uma tentativa de estabelecer um discurso hegemônico.

Entre os símbolos usados na construção dos Planos, no sentido de se obter legitimidade, alguns se destacaram: a eficiência do setor privado, a racionalidade técnica, o líder-herói e a importância política de Minas Gerais.

Meyer e Rowan (1977) defendem que a modernização da sociedade é acompanhada pelo crescimento dos mitos racionais, ou seja, de sistemas de crenças institucionalizados. De certo modo, o planejamento estratégico clássico, com seus diagramas e seus gráficos, transmite um ideal de que tudo ficará bem desde que as regras sejam seguidas e que as boas práticas gerenciais sejam respeitadas. Estes métodos fazem tudo soar tão claro, tão racional, tão confortante que os textos contidos nos Planos procuram construir uma argumentação de forma a identificar-se com estes métodos, ainda que o processo tenha sido bem diferente.

O que se observou nos processos estudados foi um processo fluido, marcado pelas idas e vindas. Nos processos estudados verificou-se a existência de fluxos distintos e simultâneos. De um lado, discutem-se a visão, a análise do ambiente externo, os objetivos prioritários e as estratégias. De outro, são formulados os programas. Os processos observados na elaboração

dos PMDIs são mais orgânicos que as descrições teóricas do processo de planejamento estratégico, uma vez que estes dois fluxos se influenciam constante e mutuamente. Essa dinâmica simultânea não se encaixa nas metodologias de planejamento, que em geral, seguem uma sequência lógica entre a visão de longo prazo até os programas.

A existência de dois fluxos simultâneos pode gerar situações como um efeito “sanfona” na carteira de projetos. De um lado, um dos fluxos define uma carteira de projetos restrita; de outro existe uma pressão para incluir diversas ações no escopo do projeto definido como prioritário. O que se observou entre os processos de elaboração do planejamento estratégico do estado de Minas Gerais em relação a este conflito é que, muitas vezes a prioridade definida em um dos fluxos é ampliada no outro, reforçando o formalismo presente no processo de planejamento governamental.

Neste conflito entre os dois fluxos, existe troca de influências, de forma que se, de um lado, existem objetivos que são desdobrados em projetos prioritários, de outro existem casos em que a criação de um projeto implica a definição de um objetivo. Neste sentido, foi possível observar entre os processos de planejamento estudados vários projetos que não encontram fundamento no diagnóstico ou na definição das estratégias prioritárias. Observou-se também que algumas questões identificadas como importantes no diagnóstico podem ser ignoradas na definição de projetos prioritários, como foi a da previdência, para a qual não se definiu nenhum projeto prioritário, mesmo que no diagnóstico tenha sido considerada uma “bomba-relógio”.

Os símbolos que identificam a iniciativa privada como de eficiência, em alguma medida, são compartilhados pela sociedade. Dessa forma, em muitos momentos a adoção de técnicas oriundas deste setor se dão num contexto formalístico, em que se busca, sobretudo, a legitimidade. Quando essa transposição se dá em um ambiente acrítico, podem-se produzir algumas dissonâncias. Por exemplo, ao se pensar na definição de segmentos-alvo e nas funções chave para o Estado, só se pode pensar em programas específicos, pois, ao se pensar uma estratégia global, não seria possível ao governo mudar seu público-alvo ou mesmo, em alguns casos, restringir serviços que por algum motivo possam ser deficitários.

Outro elemento relacionado ao símbolo da racionalidade técnica é a tentativa contida nos Planos de vincular suas estratégias ao descrito nos Planos de Governo dos candidatos durante

o período eleitoral. Essa correlação entre Plano de Governo e Plano de longo prazo procura não só demonstrar uma coerência entre os documentos como também afirmar que as estratégias contidas no Plano de longo prazo foram aprovadas nas urnas durante a eleição, ao mesmo tempo em que dá a impressão de “promessa cumprida”.

Interessante notar que nos processos analisados a intenção de identificar o processo de planejamento como um processo racional de tomadas de decisão não está ligada à identificação inequívoca do processo com fundamentos teóricos que justificassem suas escolhas. Em outras palavras, o que se observou foi que os discursos apresentados nos Planos usavam essas referências indiretas como uma relação com determinada técnica ou teoria, mas sem nunca explicitar claramente como foi a metodologia ou teoria adotada na construção do Plano.

Mesmo sem explicitar a escolha, posteriormente, o texto procurava oferecer elementos que poderiam legitimar tal escolha. É importante notar que os argumentos se ligavam às características do isomorfismo mimético, uma vez que não há referência alguma no texto a dados que possam comprovar a eficácia da metodologia, mas um reforço no sentido de que se está aplicando um das melhores práticas neste campo, que inclusive é utilizada por diversas organizações. Muitas vezes, no mesmo Plano foram encontrados elementos ou influências de bases teóricas diferentes e, algumas vezes, até contraditória. Neste sentido, muitas vezes, as metodologias empregadas ou as teorias que influenciaram, mesmo que indiretamente, a construção dos Planos são adotadas de maneira formalística, cujo principal objetivo é oferecer legitimidade ao processo de planejamento governamental.

Neste processo de adoção formal de algumas técnicas e métodos, muitas vezes, estes conceitos foram “flexibilizados”. Todavia, essa “flexibilização” não é explícita; pelo contrário, na maioria das vezes, se faz “parecer” um imperativo da técnica, o que, muitas vezes, é uma escolha estratégica, tomada a partir de outros pressupostos.

Por exemplo, a construção de cenários a partir do PMDI 2003-2020, o “diamante” contido no PMDI 2007-2023, ou o mapa estratégico contido nos PMDIs 2007-2023, 2011-2030. Em relação aos cenários adotados a partir de 2003, chama a atenção o fato de que, apesar da construção deles, não foi apresentada nos PMDIs nenhuma estratégia alternativa para os

cenários construídos. Embora o diamante faça referência ao diamante de Porter e ao mapa ao BSC, suas ligações ao conceito teórico praticamente se restringem ao aspecto gráfico.

Mesmo quando os conceitos técnicos são desenvolvidos no próprio plano, o que se observou foi que estes conceitos também foram “flexibilizados”. Por exemplo, o conceito de projeto estruturante do PMDI 1995-2000 foi construído como uma forma de convencimento e legitimação, mas durante o Plano estes conceitos foram “flexibilizados”.

Outro ponto que chama atenção é, que apesar da aparente racionalidade técnica, em nenhum dos Planos estudados está explícito no texto do plano o processo de escolha estratégica. Em geral, há um capítulo com o diagnóstico e ou análise de tendências e posteriormente são apresentadas as estratégias prioritárias. Não há uma explicação que una o diagnóstico a estratégia priorizada. Esta relação fica a cargo do leitor.

Por exemplo, o primeiro PMDI se opunha às técnicas de planejamento compreensivos, ao passo que o PMDI 2000-2003 se opunha aos modelos clássicos de planejamento do desenvolvimento econômico. Mas nenhum dos dois Planos faz referência clara aos modelos teóricos adotados em sua elaboração. Os demais Planos nem mesmo abordam esta temática, de forma que a metodologia adotada, muitas vezes, é apresentada um imperativo ambiental.

É evidente que nenhum dos Planos estudados apresenta claramente o processo de formulação das políticas. As disputas ocorrem na formação da agenda. Mas esclarecer as razões que justificam as escolhas é uma questão de transparência democrática e deveria ser uma preocupação nos planos governamentais, uma vez que permitiriam *a posteriori* avaliar as decisões tomadas pelo estrategista/gestor, como também compartilhar com a sociedade as informações que embasaram o processo decisório.

Durante a análise das entrevistas, também se observou que nenhum dos entrevistados foi capaz de apontar influências teóricas que dariam subsídio ao processo de elaboração do Plano. Talvez essa falta de comprometimento teórico faça parte de um processo mais amplo de ambiguidade contido nos Planos estudados, o que diminui a transparência e dificulta uma análise mais profunda do processo de formulação da estratégia governamental.

Na perspectiva de que o planejamento estratégico governamental é considerado um ritual que visa alcançar legitimidade, a contratação de consultorias pode ser considerada um de seus símbolos. Todavia, o que muitos dos entrevistados destacaram foi o papel secundário das empresas de consultoria, sobretudo no que tange ao conteúdo da estratégia, circunscrevendo o papel destas empresas ao apoio metodológico e no fornecimento de mão de obra especializada.

Outro exemplo interessante neste sentido é a adoção da expressão “Choque de Gestão” como símbolo da reforma gerencial mineira, sobre a qual foram produzidos pelo governo dois livros e diversos artigos foram elaborados por servidores do governo como forma de reforçar este símbolo e de relacioná-lo a racionalidade técnica instrumental.

Nos discursos contidos nos PMDIs, muitas vezes, observou-se a referência ao mito do líder-herói, que, na linguagem da estratégia, às vezes aparece como o estrategista, ou como a origem da estratégia. Neste sentido, cabe ao estrategista, apoiado em características “especiais” e pessoais, decidir o norte, cobrar resultados e dar importância ao planejamento governamental. Este símbolo contradiz os símbolos racionais do processo, na medida em que estas características “especiais” justificam um processo quase mágico de tomada de decisão, em que se supõe uma visão privilegiada do líder estrategista. Mas esta mesma visão privilegiada do líder estrategista, em alguma medida, tenta conciliar estes símbolos, uma vez que reforça a importância da visão do líder, como quem está vendo algo a frente da técnica, ou dos demais.

Outro elemento simbólico presente em todos os PMDIs estudados é importância política de Minas Gerais. Na construção deste símbolo, são feitas referências frequentes à Inconfidência Mineira e, em alguns momentos, até mesmo, ao período conhecido como a República do Café com Leite.

Um exemplo interessante da manipulação de diversos elementos simbólicos é a visão contida nos Planos a partir de 2003: “Fazer de Minas Gerais o melhor Estado para se viver”. No primeiro PMDI, definiu-se o IDH como indicador que mediria o alcance desta visão. Todavia, a partir das próprias projeções contidas no anexo daquele Plano, observou-se que apenas no melhor cenário Minas Gerais se tornaria o segundo melhor estado para se viver, sendo que Brasília seria o melhor estado, com base no IDH. No intuito de privilegiar os aspectos



simbólicos desta visão, criou-se um argumento “técnico”, que, nas entrelinhas do anexo do Plano, retira Brasília do ranking, em razão das “peculiaridades” do Distrito Federal.

A visão estabelecida guarda semelhanças com as visões “típicas” das organizações privadas, por exemplo: “ser referência nisto ou naquilo” e “ser o primeiro nisto”. Além disso, a expressão permite interpretações diversas, de forma que qualquer leitor poderia, a partir das suas expectativas, definir o que seria ser “o melhor estado para se viver”, acomodando diversas perspectivas na mesma expressão. Mas é justamente essa semelhança com as visões estabelecidas para as organizações do setor privado que gera uma inconsistência lógica em relação à visão de longo prazo para Minas Gerais. Por exemplo, para uma organização privada seria possível aprimorar tanto seu desempenho quanto a adoção de práticas de mercado, por exemplo, a compra de concorrentes ou a interposição de barreiras que dificultem o desempenho dos concorrentes. Para os entes públicos da administração direta esta possibilidade não existe, cabendo apenas a alternativa de melhorar o desempenho superior em relação aos demais. Outra inconsistência refere-se à necessidade de ser “o melhor” entre os demais estados da federação. Qual seria o problema se, hipoteticamente, todos os estados aumentassem seu nível de qualidade de vida simultaneamente? A competição no setor público se dá em outros termos.

Além dos símbolos, o processo de planejamento governamental é marcado por diversos ritos, por exemplo: a participação social ou a participação do Poder Legislativo, que visam conferir legitimidade ao processo. Estes rituais pretendem afirmar uma participação maior da sociedade, por meio seja de seus deputados, seja dos membros do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Todavia, o que se observou é que estes rituais de participação são extremamente formais e não produzem participação efetiva. Pelo contrário, o que se observou nos processos estudados é que a constituição destes Planos está diretamente ligada a um número muito pequeno de pessoas que fazem parte do Poder Executivo. Neste caso, não se pode desconsiderar que a escolha dos participantes influencia o resultado final contido no PMDI, pois, ao selecionar o participante, indiretamente, já se está selecionando uma linha de pensamento e, de certa forma, uma ideologia.

No caso do processo de elaboração do PMDI, a Constituição Estadual de Minas Gerais determina que o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social deveria encaminhar a

proposta de Plano à Assembleia Legislativa do Estado para sua discussão e posterior aprovação.

Durante o período estudado, a participação do CDES restringiu-se a receber uma cópia da proposta de PMDI, a participar de uma reunião breve com algum dos membros da equipe de coordenação da elaboração do Plano e a enviar de algumas sugestões de alteração no texto da proposta. A maioria das sugestões não foi acatada. Posteriormente, foi marcada uma reunião com a presença dos membros do Conselho e o governador, na qual a proposta foi formalmente aprovada e encaminhada à Assembleia.

Como a participação é formal, não há por parte dos membros do Conselho uma apropriação da proposta, de modo que não há nenhum acompanhamento posterior em relação à execução do Plano. Todos os entrevistados foram unânimes em descrever essa participação como um ritual, que fornece legitimidade ao processo de planejamento estratégico governamental.

Entre os rituais observados no processo de elaboração dos Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrado, a participação da Assembleia se mostrou mais um dos elementos formais deste processo, cujo objetivo principal é não só fiscalizar o cumprimento de preceitos legais como também promover a busca de legitimidade. O número de emendas apresentadas, o conteúdo destas emendas e o resultado efetivo destas emendas evidenciam o aspecto formal da participação da Assembleia no processo de elaboração do PMDI.

Entre os entrevistados, alguns defendiam que isso se dava em razão de o PMDI tratar de diretrizes gerais que normalmente não estão ligadas diretamente a recursos financeiros, enquanto o interesse do parlamentar estaria focado na busca de recursos para a sua região ou em políticas públicas específicas que poderiam ser vinculadas ao seu papel de parlamentar. De outro lado, esta pequena participação poderia se justificar pelo pouco interesse do Executivo em discutir de fato seu planejamento de longo prazo, de forma que as emendas aprovadas, em regra, não conduzem à criação de ações governamentais no sentido de atender à estratégia proposta.

A partir de outubro de 2003, com a criação da Comissão de Participação Popular, o que se observou foi uma mudança no ritual, com a inclusão de audiências públicas específicas para a

apresentação de propostas de emenda aos programas e projetos. A participação da Assembleia continuou sendo um processo formal, dentro do processo de elaboração do PMDI.

A adoção de processos de participação formalísticos, somada à tradição brasileira de intervenção estatal implementada do alto, cria uma questão importante para o processo de planejamento estratégico governamental, uma vez que dificilmente os grupos menos favorecidos conseguem suficientes recursos políticos e os traduzem em grau substantivo de organização para que possam introduzir seus interesses na pauta de discussão da agenda governamental.

Reis (2000) faz um levantamento de alguns aspectos da crise constitucional brasileira que certamente influenciam o processo de participação no planejamento estratégico governamental: instabilidade institucional ou fragilidade da aparelhagem institucional e dos procedimentos e regras do jogo político, gerando, assim, as intervenções pretorianas dos atores políticos; existência de um hiato social que determina a presença de um autoritarismo nas relações entre as classes; deficiente forma de inserção política dos setores populares no jogo democrático; comportamento eleitoral de tipo populista que contrapõe o popular ao elitista, optando sempre pelo primeiro; existência de partidos políticos que se valem da combinação entre populismo e clientelismo; e complexo de sublevação das forças armadas e do empresariado.

Ainda que seja considerado um rito, o processo de planejamento governamental para produzir efeitos sobre a legitimidade deve respeitar alguns de seus símbolos ou, pelo menos, ser capaz de criar símbolos. Por exemplo, a proposta de PMDI 2000-2003 durante o seu processo de elaboração fiou-se na construção de um símbolo de oposição ao “modelo de gestão do governo federal”. Entretanto, o descuido em relação a outros símbolos próprios do processo de planejamento governamental influenciou sua dificuldade de legitimação, que culminou com a sua não aprovação pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Por exemplo, a proposta é explícita em relação ao período de referência do Plano: 2000-2003, de modo que não há nesta proposta uma diferenciação clara entre o PPAG e PMDI.

Durante o período estudado, o formalismo se mostrou uma característica importante para se esclarecer o processo de planejamento estratégico governamental; seja de maneira mais evidente, quando os Planos não foram aprovados (1991-1994 e 2000-2003), mas mesmo,

assim, não houve nenhuma sanção, seja pelo Tribunal de Contas do Estado, ou qualquer outra instância, em razão da não elaboração de um PMDI, conforme determina a Constituição Estadual; seja de maneira mais velada, quando se prevê a realização de plenárias regionais, que seriam responsáveis pela definição de estratégias para cada região, já tendo conhecimento que dificilmente haveria recursos para a realização das políticas definidas nestas plenárias; ou seja, em 2007, quando se adotou uma carteira de projetos prioritários nova, mesmo que formalmente ainda estivesse em vigor a carteira antiga contida no PPAG 2004-2007.

Na perspectiva de Guerreiro Ramos (1966), o formalismo seria reflexo da excessiva exigência de parâmetros das técnicas de planejamento e gestão que não estão necessariamente disponíveis ao gestor e executor das políticas. Por exemplo, nos PMDIs de 2003-2020 e 2007-2023 foram escolhidos indicadores sem se avaliar questões como a disponibilidade de indicadores ou se, de fato, o indicador escolhido, de algum modo, mede a ação governamental. No PMDI 2003-2020, o formalismo é ainda mais evidente, porque, embora tenham sido definidos indicadores, não existiam metas para os indicadores, de forma que seria impossível avaliar os resultados obtidos em relação aos objetivos prioritários.

Outro fenômeno importante no processo de planejamento estratégico governamental é a dificuldade em se estabelecer prioridades claras para o Plano. Tal dificuldade produz Planos que se constituem num mosaico de estratégias, nem sempre relacionadas entre si.

Essa dificuldade em estabelecer prioridades está aparentemente, relacionada à contradição entre os modelos de planejamento estratégico e a construção da coalisão política necessária para o governo.

De um lado, a metodologia de planejamento defende a constituição de uma carteira restrita de prioridades, uma vez que os recursos são escassos e há um déficit de serviços públicos; de outro, definir prioridades significa assumir para a sociedade, seus opositores e até mesmo, seus aliados que determinadas funções não são prioritárias. Isso pode implicar a possibilidade de abrir um espaço para amplificar as cobranças de setores sociais que não se veem representados entre as prioridades. Além disso, facilitaria aos opositores atacarem as prioridades definidas e entre os aliados “inflacionaria” o mercado político, uma vez que haveria uma desvalorização de pastas que não estivessem inseridas entre as prioritárias, criando dificuldades para a construção de uma coalisão para o governo.

Além dos fatores já mencionados, o setor público tem por sua própria natureza objetivos complexos. Numa empresa privada, o objetivo principal está mais ou menos posto, não há muitas discussões e o dinheiro/lucro acaba se tornando o elo entre as estratégias, ou o elemento chave para a priorização. No setor público, as comparações entre objetivos se tornam atividades complexas, muitas vezes, sem referenciais claros e objetivos, de modo que é muito difícil estabelecer correlações entre objetivos da cultura e da segurança pública, por exemplo.

Outros elementos influenciaram significativamente o processo de planejamento estratégico governamental mineiro a partir de 2003. Entre eles, destacam-se: a adoção de um sistema informatizado de monitoramento da estratégia, revisões anuais do PPAG, valorização dos processos de monitoramento da estratégia e vinculação do processo de planejamento governamental ao processo de alocação de recursos orçamentários.

É interessante notar que a implantação do SIGPLAN representa uma condição técnica importante para diversos aspectos que são fundamentais no processo de monitoramento da estratégia a partir de 2003, como a vinculação entre planejamento e orçamento e o monitoramento intensivo dos projetos considerados estratégicos.

De outro lado, as mudanças no processo de elaboração e revisão do PPAG não só estabelecem o arcabouço legal para a busca de alinhamento entre o Plano e o orçamento, como também exemplificam a importância dada pelo governo ao planejamento governamental.

A valorização dos processos de monitoramento e controle é fundamental para dar credibilidade à gestão estratégica, uma vez que permite ações corretivas durante a implementação do Plano. Todavia, essa fixação em objetivos que possam ser mensurados pelos modelos de gestão afasta o processo de planejamento governamental de questões relevantes para a coordenação da atividade estatal, por exemplo, as discussões sobre o pacto federativo e as negociações políticas que implicam ações conjuntas entre entes federados distintos.

Ainda que diversos textos produzidos pelo governo façam referência ao alinhamento entre planejamento e orçamento, o que se observou foi que tal vinculação se deu, sobretudo, no que

tange à execução dos projetos e remanejamentos orçamentários. Em relação à formulação do planejamento, observou-se que, excetuando-se a carteira de 2007, a carteira de projetos prioritários é construída, de fato, sem nenhuma referência aos recursos que seriam destinados a estes projetos.

Considerar o planejamento estratégico governamental como ritual construído socialmente que visa dar legitimidade as decisões governamentais implica defender que tal processo deveria ser considerado como uma instituição capaz de oferecer alternativas para a situação, como um espaço institucional capaz produzir um alinhamento político dentro da organização que possa capaz de incorporar convicções e comprometimentos. Assim, o processo de planejamento como instituição política suficientemente adaptável, complexa e coesa deveria ser capaz de absorver e ordenar a participação de grupos de interesse numa arena capaz de assistir à luta entre esses interesses, sem que o conflito acabe em caos. Nesta perspectiva, o processo de planejamento estratégico governamental deveria alocar recursos e valores a favor da sociedade, num esforço conjunto de produzir e implementar políticas públicas de maneira democrática.

Além dos temas aqui abordados, poderiam ser objeto de novos estudos: analisar os processos simbólicos que compõem o processo de planejamento governamental; compreender os processos de construção discursiva de determinadas políticas públicas, por meio da análise dos PMDIs; definir a natureza jurídica do PMDI; avaliar como os gerentes funcionais lidam com as estratégias estabelecidas no PMDI; discutir como o processo de planejamento estratégico governamental pode se tornar mais democrático; analisar o papel da sociedade ou de grupos sociais específicos no processo de planejamento estratégico governamental; avaliar o papel do Poder Legislativo neste processo; analisar como os aspectos simbólicos interferem na gestão da carteira de projetos estratégicos definida; descrever os impactos do federalismo brasileiro nos processos de planejamento estratégico governamental em nível subnacional.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F.; GAETANI, F. *Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão*. In. CONSAD, *Avanços e perspectivas da gestão pública dos estados*, São Paulo. FUNDAP. 2006. Disponível em: <<http://bresserpereira.org.br/Documents/MARE/TerceirosPapers/Texto%20de%20Abrucio%20e%20de%20Gaetani.pdf>>. Acesso em: 14/05/2012.
- ANASTASIA, A. A. J. Prefácio. In GUIMARÃES, T. B; ALMEIDA, B. T. *Da estratégia aos resultados concretos: a experiência do governo de Minas (2003-2005)*. Cadernos BDMG, Belo Horizonte, Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, n. 12, abr. 2006. p.1-64.
- \_\_\_\_\_. Apresentação. In VILHENA, Renata et al. (Orgs.). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.
- ANDRADE, L. A. G. de Prefácio. In DOMINGUES FILHO, J. B. *Planejamento governamental e democracia no Brasil*. Uberlândia/MG: EDUFU, 2007
- ANSOFF, H.I. *Estratégia Empresarial*. Ed. McGraw-Hill, SP, 1977.
- ARAÚJO JÚNIOR, A. F. de. Criminalidade em Minas Gerais: Tendências Recentes e seus Principais Determinantes. In MINAS GERAIS. *Plano mineiro de desenvolvimento integrado 2007-2023*. Belo Horizonte: Ed. Rona, 2007. Disponível em <[http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi\\_2007-2023.pdf](http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi_2007-2023.pdf)>. Acesso em: 14/05/2012.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. *Diário do Legislativo de 11 nov. 1995a*. Disponível em <[http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/arquivo\\_diario\\_legislativo/pdfs/1995/11/L19951111.pdf](http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/1995/11/L19951111.pdf)> Acesso em: 14/05/2013.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. *Diário do Legislativo de 29 nov.1995b*. Disponível em <[http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/arquivo\\_diario\\_legislativo/pdfs/1995/11/L19951129.pdf](http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/1995/11/L19951129.pdf)>. Acesso em: 14/05/2013.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. *Diário do Legislativo de 16. Set.2000*. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/arquivo\\_diario\\_legislativo/pdfs/2000/09/L20000916.pdf](http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2000/09/L20000916.pdf)>. Acesso em: 14/05/2013.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. *Diário do Legislativo de 01. Jan. 2001a*. Disponível em <[http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/arquivo\\_diario\\_legislativo/pdfs/2001/01/L20010106.pdf](http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2001/01/L20010106.pdf)>. Acesso em: 14/05/2013.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. *Diário do Legislativo de 09. Nov. 2001b*. Disponível em <[http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/arquivo\\_diario\\_legislativo/pdfs/2001/11/L20011109.pdf](http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2001/11/L20011109.pdf)>. Acesso em: 14/05/2013.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. *Diário do Legislativo de 23. Ago.2007*. Disponível em

<[http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/arquivo\\_diario\\_legislativo/pdfs/2007/08/L20070823.pdf](http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2007/08/L20070823.pdf)>. Acesso em: 14/05/2013.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. *Diário do Legislativo de 11.Nov 2007b*. Disponível em

<[http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/arquivo\\_diario\\_legislativo/pdfs/2007/05/L20070511.pdf](http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2007/05/L20070511.pdf)>. Acesso em: 14/05/2013.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. *Diário do Legislativo de 25.Ago 2011*.[http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/arquivo\\_diario\\_legislativo/pdfs/2011/08/L20110825.pdf](http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2011/08/L20110825.pdf)

BAKHTIN, M. Os Gêneros do Discurso (1952-1953). In: *Estética da criação verbal*. 4 ed. Trad. Paulo Bezerra. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p 262-306.

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS. *Minas Gerais do século XXI*. Belo Horizonte: Rona Editora, volume especial, 2002a.

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS. *Minas Gerais do século XXI*. Belo Horizonte: Rona Editora, volume ix, 2002b.

BANDEIRA-DE-MELLO, R.; CUNHA, C. J. C. de A. *Grounded theory*. In: GODOI, C K; BANDEIRA-DE-MELLO, R; SILVA, A B da. (Orgs.) *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BANDEIRA-DE-MELLO, R.; CUNHA, C. J. C. de A. Operacionalizando o método da rounded theory nas pesquisas em estratégia: técnicas e procedimentos de análise com apoio do software. Atlas/ti. In: ENCONTRO DE ESTUDOS EM ESTRATÉGIA. 1, 2003, Curitiba, Anais... Curitiba: ANPAD, 2003.

BARBOSA, S. de L. O Estudo de Caso e a Evolução da Pesquisa em Administração: Limitações do Método ou dos Pesquisadores? Atlas/ti. In: ENCONTRO DA ANPAD. 1, 2008, Rio de Janeiro, Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2008

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. *A Construção Social da Realidade: tratado de sociologia do conhecimento*. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. *Investigação qualitativa em educação: uma introdução a teoria e aos métodos*. Porto Codex: Porto, 1994.

BOURDON, R. e BOURRICAUD, F. *Instituições. Dicionário Crítico de Sociologia*. São Paulo: Ed. Ática, 2000.

BRESSER PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*. Brasília: ENAP; São Paulo: Editora 34, 1998.

BIRKLAND, T. A. *An Introduction to the Policy Process: Theories, concepts, and models of public policy making*. Armonk (NY): M.E. Sharpe, 2001.

CALMON, P. C .P.; COSTA, M. M. *Análise de Políticas Públicas no Brasil: Estudos sobre a formação da agenda governamental*. In: Encontro da ANPAD Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Brasília, DF, 2007.

CARDOSO, F. H. Aspectos políticos do planejamento. In: MINDLIN, Betty (org.). *Planejamento no Brasil*. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003, p. 161-184.

CAVEDON, N. R. As representações sociais dos universitários sobre o trabalho. In: Encontro Nacional de programas de Pós Graduação em Administração, 23.,1999, Foz do Iguaçu. Anais...Rio de Janeiro: ANPAD, 1999. CD-ROM.



- CAVEDON, N. R. Recursos metodológicos e formas alternativas no desenvolvimento e na apresentação de pesquisas em administração. In: Encontro Nacional de Programas de Pós graduação em Administração, 25., 2001, Campinas. Anais...Rio de Janeiro: ANPAD, 2001. CD-ROM.
- CERTO, S. C.; PETER, J. P. *Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia*. São Paulo: Makron Books, 1993
- CHAFFEE, E. *Three Models of Strategy*. *Academy of Management Review*, v.10, n1, p. 89-98 1985.
- CHANDLER, A. *Strategy and Structure*. Boston: MIT Press, 1962.
- CHARMAZ, K. *Grounded Theory in the 21st Century Applications for advancing social justice issues*. In: DENZIN, N.K. e LINCOLN, Y.S. (Ed.). *The SAGE Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: SAGE, 2005. *The SAGE Handbook of Qualitative Research*, p.507-535
- CLAUSEWITZ, C. von *Da Guerra*; trad. Maria Tereza Ramos. São Paulo: Martins Fontes, 1996
- COHEN, M., MARCH, J. e OLSEN, J. *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, *Administrative Science Quarterly* 17: 1-25. 1972.
- COBB, R. e ELDER, C... *Participation in American politics: The dynamics of agenda - building* (2nd ed.). Baltimore. MD: The Johns Hopkins University Press. 1983.
- COBB, R.; ROSS, J-K.; ROSS, M.H. *Agenda Building as Comparative Political Process*. *The American Political Science Review*, mar. v.70, nº1, p.126-138, 1976.
- CROZIER, M. *O Fenômeno Burocrático*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1963.
- CRUZ NETO, O. *O trabalho de campo como descoberta e criação*. In: MYNAYO, M.C. de S. (ORG). *Pesquisa social: teoria, métodos e criatividade*. 6. Ed. Petrópolis: Vozes, 1994, p 51-66.
- DIAS, J. de N. *A Reforma Administrativa de 1967*. Rio de Janeiro: FGV, 1969. 2ª ed.
- DIMAGGIO, P. J; POWELL, W.W. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, W.W. Powell and P.J. DiMaggio (eds.), University of Chicago Press, Chicago, 1991.
- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A Gaiola de Ferro Revisada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, FGV, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74-89, Abr./Jun. 2005.
- DOMINGUES FILHO, J. B. *Planejamento governamental e democracia no Brasil*. Uberlândia/MG: EDUFU, 2007.
- EISENHARDT, K. *Building theories from case study research*. *The academy of management review*, v.14, n.4, 1989.
- FARIA, A. A. *Aspectos de um discurso empresarial*. In. CARRIERI, A. P. et al (Orgs.). *Análise do discurso em discursos organizacionais*. Ed. Juruá: Curitiba, 2009, p. 45-52.
- FARIA, A. A. M.; LINHARES, P. T. F. S. *O preço da passagem no discurso de uma empresa de ônibus*. *Cadernos de Pesquisa*, Belo Horizonte, v. 10, p. 32-38, 1993.
- FAORO, R. *Existe um pensamento político brasileiro?*. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 1, n. 1. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141987000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141987000100004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 11/05/2013.

- FERREIRA, C. M. M. *Crise e Reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor*. In: PETRUCCI, V.; SCHWARZ, L. (Orgs). Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999, cap. 2, p. 63-96.
- FISCHER, T. *Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação*. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.
- FIORIN, J. L. *Linguagem e ideologia*. 8ª Ed, São Paulo: Ática, 2005.
- FIORIN, J.L. e SAVIOLI, F. P. Informações implícitas. In: *Lições de texto: Leitura e Redação*. São Paulo: Ática, 2004.
- FONSECA, V. S. *Além da escolha racional: exame do conceito de estratégia organizacional a partir de três perspectivas contemporâneas*. Santa Catarina, Centro Tecnológico da UFSC, 2001. 152 p. (Tese, Doutorado em Engenharia de Produção).
- FONSECA, V. S. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. (Org.). *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 47-66.
- GIACOBBO, M. *O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas*. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 28, n. 74, p.73-107, out./dez., 1997.
- GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1999.
- GHEMAWAT, P. *A estratégia e o cenário dos negócios: texto e casos*. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- EASTON, D. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.
- FACHIN, R. C.; MENDONÇA, R. C. Selznick: uma visão da vida e da obra do precursor da perspectiva institucional na teoria organizacional. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. (orgs.). *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- FRIEDMANN, J. *Planning in the public domain: from knowledge to action*. Princeton: Princeton University Press, 1987.
- GARCES, A.; SILVEIRA, J. P. *Gestão pública orientada para resultados no Brasil*. Revista do Serviço Público, ano 53, nº 4, out-dez 2002.
- GARCIA, Ronaldo C. A. *A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal*. Brasília: IPEA, 2000. (Texto para discussão n. 726).
- GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Orgs.). *Planejamento e Orçamento: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006.
- GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 1994.
- GLASER, B. G. *Emergence vs. Forcing: Basics of Grounded Theory Analysis*. Mill Valley: Sociology Press. 1992.
- GLASER, B. G.; STRAUSS, A L. *Discovery of substantive theory: a basic strategy underlying qualitative research*. The American Behavioral, v.8, n.6, 1965.
- \_\_\_\_\_. *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine Pub. Co. 1967.
- GODOI, C. K. Perspectivas de análise do discurso nos estudos organizacionais In: GODOI, C K;BANDEIRA-DE-MELLO, R; SILVA, A B da. (Orgs.) *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Saraiva, 2006.

- GODOI, C. K. Possibilidades de Análise do Discurso nos Estudos Organizacionais: a Perspectiva da Interpretação Social dos Discursos. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO XXIX. Brasília. Anais... Brasília: ANPAD 2005.
- GONÇALVES, E., CAMPOS, E. S. A., CARVALO, F.F. Análise e Reflexão sobre metodologias para avaliação de metas de indicadores de impacto na gestão Pública para Resultados. In: CONSAD. Disponível em <<http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001873.pdf>>. Acesso em 11/05/2013.
- GOODIN, R (org.). *The Theory of Institutional Design*. Cambridge. Cambridge University Press, 1996.
- GOLD, R.L. *Roles in sociological field observations*. Social Forces, v.36, n.3, p.217-223, mar. 1958.
- GUERREIRO RAMOS, A. *Administração e estratégia do desenvolvimento: elementos de uma sociologia especial da administração*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1966.
- GUIMARÃES, T. B; ALMEIDA, B. T. *Da estratégia aos resultados concretos: a experiência do governo de Minas (2003-2005)*. Cadernos BDMG, Belo Horizonte, Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, n. 12, abr. 2006. p. 1-64
- GUIMARÃES, T. B et al (organizadores). *Estado para Resultados: Avanços no monitoramento e avaliação da gestão público em Minas Gerais*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2010
- Haidar, J. *Analisis del discurso*. In CARCERES, L.J.G. (coord). Técnicas de investigación em sociedad, cultura y comunicacion. Mexico: Prentice Hall, 1998.
- HALL, P A.; TAYLOR, R C. R. *As Três Versões do Neo-institucionalismo*. Lua Nova, N° 58, 2003, p. 192-223.
- HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. e MARQUES, E. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2007.
- HUERTAS, F. *Entrevista com Matus: o Método PES*. São Paulo: Fundap, 1996.
- JEPPERSON, R. Institutions, institutional effects and institutionalism. In: POWELL, W.; DIMAGGIO, P. (eds.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chigaco: University of Chigaco Press, 1991. p.143-63.
- KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. *Organização orientada para a estratégia: como as empresas que adotam o Balanced Scorecard prosperam no novo ambiente de negócios*. Rio de Janeiro: Campus, 2001. 416p.
- \_\_\_\_\_. *A estratégia em ação: balanced scorecard*. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997. 360p.
- KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2. ed. New York: Harper Collins, 1995.
- KOSICKI, G. *Problems and opportunities in agenda-setting research*. Journal of Communication. 43, 2; p.100-123 Spring, 1993.
- KON, A. (Org.). *Planejamento no Brasil II*. Debates – Economia. São Paulo: Perspectiva, 1999.
- LAFER, C. O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: LAFER, Bety M. (Org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2003.

- LASWELL, H.D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books. 1936.
- LINDBLOM, C. *The Science of Muddling Through*. *Public Administration Review*, vol. 19, nº 2, 1959.
- LINDBLOM, C. *Still muddling but not yaet through*. In: *Public Administration*, nº19, 1979
- MACIEL, E. *A crise do planejamento brasileiro*. *Revista do Serviço Público*. Brasília:DF, v. 117, no 1, p. 37-48, jun./set.1989.
- MACHADO-DA-SILVA, C. L. Nota Técnica: estratégia e organizações: conversação. In: CLEGG, S. T.; et al. (Orgs) *Handbook de estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 2004.
- MACHADO-DA-SILVA, C., GONÇAVES, S. A. Nova técnica: a teoria institucional In: CLEGG, S. R., HARDY, C., NORD, W. R. (Orgs.). CALDAS, M., FACHIN, R., FISCHER, T. (Orgs. ed. bras.). *Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais*. Vol. I. São Paulo : Atlas, 1999.
- Machado-da-Silva, C. L.,Fonseca, V. S., e Crubellate, J. M. *Estrutura, agência e interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização*. *Revista de Administração Contemporânea*, 9 (1ªEdição Especial), 2005. p. 9-39.
- MACHADO-DA-SILVA, C. L.; et al. Cognição e Institucionalização na Dinâmica da Mudança em Organizações. In: RODRIGUES, S. B.; CUNHA, M. P. (Org.) *Estudos Organizacionais: Novas Perspectivas na Administração de Empresas – Uma Coletânea Luso-Brasileira*. São Paulo: Iglu, 2000. p. 123-150.
- MACHADO-DA-SILVA, C.; GONÇALVES S. A. *Mudança organizacional, esquemas interpretativos e contexto institucional: dois casos ilustrativos*. *Revista de estudos organizacionais*. Maringá, v.1, n.2, p.1-16, jul. 2000.
- MACHADO-DA-SILVA, C. L. et al. Institucionalização da mudança na sociedade brasileira: o papel do formalismo. In: VIEIRA, Marcelo Milano F.; CARVALHO, C. A. (Orgs.). *Organizações, Instituições e Poder no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 179-202.
- MACEDO, R. B. M. Plano trienal de desenvolvimento econômico e social (1963- 1965). In: LÁFER, Betty Mindlin. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1987.
- MAINGUENEAU, D. *Elementos de linguística para o texto literário*. Trad. Maria Augusta de Matos. São Paulo, Martins Fontes, 2006.
- MAINGUENEAU, D. Enunciação. In: CHARAUDEAU, P.; MAINGUENEAU, D. (Orgs.). *Dicionário de análise do discurso*. São Paulo: Contexto, 2004 [2002], p. 193.
- MAINGUENEAU, D. *Termos-chave da análise do discurso*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1998.
- MALINOWSKI, B. *Argonautas do Pacífico Ocidental*. São Paulo: Abril Cultural, 1978.
- MATIAS-PEREIRA, J. *Curso de Planejamento Governamental*. São Paulo: Atlas, 2011.
- MATUS, C. *Planificación Normativa y Planificación Situacional*. XV Seminario Interamericano e Ibérico de Orçamento Público. Belo Horizonte: 29/11 a 04/12/1987. [s.l.]: [s.n.], 1987, 55p.
- MATUS C. *Política, planejamento & governo*. v.1. Brasília: IPEA, 1993.
- MATUS C *Política, planejamento & governo*. v.2. Brasília: IPEA, 1993.
- MATUS C *Adios, Señor Presidente*. Caracas, Venezuela: Fundación ALTADIR, 1994.

MATUS C *Chimpancé, Maquiavelo y Gandhi*. Caracas, Venezuela: Fondo Editorial ALTADIR, 1995.

MCCOMBS, M e SHAW, D. *The agenda-setting function of mass media*. *Public Opinion Quarterly*, 36, 1972. p. 176-195,

MEYER, J. W.; ROWAN, B. *Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony*. *American Journal of Sociology*, v. 83, 1977, p. 340-363

MEYER, J. W.; ROWAN, B. The Structure of Educational Organizations. In: MEYER, J. W.; SCOTT,

W. R (Ed.), *Organizational environment: ritual and rationality*. Beverly Hills, CA: Sage, 1983. p. 199-215

MEIRELLES, A. M. *A formação de estratégias no sistema bancário brasileiro: modelo teórico e evidências empíricas*. Belo Horizonte, Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG, 2003. 414p. (Tese, Doutorado em Administração).

MEIRELES A.,EVELIN G. Itamar levanta o Topete. *Isto é Brasil*. Editora Três. São Paulo. Disponível em [http://www.istoe.com.br/reportagens/28366\\_ITAMAR+LEVANTA+O+TOPETE](http://www.istoe.com.br/reportagens/28366_ITAMAR+LEVANTA+O+TOPETE) Acesso em 13/05/2013.

MERTON, R. *Social theory and social structure*. New York, 1957

MERRIAM, S.B. *The design of qualitative research*. In: *Qualitative research and case study applications in education*. San Francisco: Allyn and Bacon, 1998.

MIGNERAT, M.; RIVARD, S. *Positioning the Institutional Perspective in Information Technology Research*. *Cahier de recherche*. 2005.

MINAS GERAIS. Constituição Estadual. Belo Horizonte: Ed. Rona, 1989. Disponível em <[www.almg.gov.br](http://www.almg.gov.br)>. Acesso em 13/05/2013.

MINAS GERAIS. Plano mineiro de desenvolvimento integrado 1995. Belo Horizonte. Ed. Rona, 1995.

MINAS GERAIS. Plano mineiro de desenvolvimento integrado 2000. Belo Horizonte. Disponível em <<http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmd-2000-2003.pdf>>. Acesso em 13/05/2013.

MINAS GERAIS. Plano mineiro de desenvolvimento integrado 2003-2020. Belo Horizonte: Ed. Rona, 2003. Disponível em <[http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi\\_2003\\_2020.pdf](http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi_2003_2020.pdf)>. Acesso em 13/05/2013.

MINAS GERAIS. Plano mineiro de desenvolvimento integrado 2007-2023. Belo Horizonte: Ed. Rona, 2007. Disponível em <[http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi\\_2007-2023.pdf](http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi_2007-2023.pdf)>. Acesso em 13/05/2013.

MINAS GERAIS. Plano mineiro de desenvolvimento integrado 2011-2030. Belo Horizonte: Ed. Rona, 2007. Disponível em <[http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi\\_2011\\_2030.pdf](http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi_2011_2030.pdf)>. Acesso em 13/05/2013.

MINAS GERAIS. Governo de Minas Gerais. Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais. Movimento Brasil Competitivo. *Agenda de Melhorias: caminhos para inovar na*

gestão pública. Núcleo da Estratégia 2030 – questões críticas para o desenvolvimento de Minas Gerais. Livro Azul. Belo Horizonte, 2010.

MINAS GERAIS - Diretrizes para o Plano de Governo Hélio Garcia / 1991-1994, 1991.

MINAS GERAIS. lei 10.628 de 16 de janeiro de 1992 Disponível em [http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=10628&comp=&ano=1992&aba=js\\_textoAtualizado#texto](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=10628&comp=&ano=1992&aba=js_textoAtualizado#texto). Acesso em 13/05/2013.

MINAYO, M. C. S. (Org). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 18. Ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINDLIN, B. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2003. (Coleção Debates, 21)

MINTZBERG, H. *The manager's job: folklore and fact*. Harvard Business Review, p.163-176, Mar./Apr. 1990.

MINTZBERG, H. *The rise and fall of strategic planning*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1994.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. *Safári de Estratégia*. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. *O processo da estratégia*. 1. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006. p. 304.

MONTEIRO, J.V. *Fundamentos da política pública*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1982.

NADER, R. M. *A avaliação como ferramenta para uma gestão pública orientada para resultados*. O caso do Governo Federal Brasileiro. In: X Congresso Internacional del CLAD, 2005. Disponível em <<http://www.clad.org.ve>>. Acesso em: 12 abr. 2007.

NAJAM, A. Learning from the literature on policy implementation: a synthetic perspective. Luxenburg, Austria: IIASA, 1995. IIASA Working Paper 95-61.

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. Artigo publicado nos anais do Enanpad 2005 e em Martins e Pieranti (2006).

OSTROM, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Active*. New York: Cambridge University Press, 1990.

PALUDO, A. V.; PROCOPIUCK, M. *Planejamento governamental – referencial teórico, conceitual e prático*. São Paulo: Atlas, 2011, 215p.

PEIXOTO, P. Azeredo anuncia hoje plano de investimentos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27 jun. 1995. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/6/27/brasil/35.html>

PERROW, C. *Comment on Langton*. *Administrative Science Quarterly*. v. 30, p. 278-283, 1985

PINHEIRO, A.C.; GIAMBIAGI, F.; GOSTKORZEWICZ, J. *O Desempenho Macroeconômico do Brasil nos anos 90*. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social BNDES, 1998.

PORTER, M. E. (1999) *A vantagem competitiva das nações*. Rio de Janeiro : Campus.

PORTER, M.E. (1986) *Estratégia competitiva: técnicas para análise de indústrias da concorrência*. Trad. De Elizabeth Maria de Pinho Braga; 2ª Ed. Rio de Janeiro: Campus, 1986

PORTO, C.; SILVEIRA, J. P. *Implantação e Gestão da Estratégia do Governo*. Cadernos BDMG: Belo Horizonte: BDMG, n.12, 2006.

- PORTO, C et al. *Quatro cenários para o Brasil 2005-2007*. Rio de Janeiro: Garamond 2005
- PETTIGREW, A. Contextualist research: a natural way to link theory and practice. In: LAWLER, E. *Doing research that is useful in theory and practice*. San Francisco: Jossey-Bass, 1985.
- PRATES, A.A.P. 1980. *Burocratização e controle organizacional: o contexto da grande empresa industrial*. Revista de Administração Pública, 15:112-128.
- RATTNER, H. *Planejamento e bem-estar social*. São Paulo: Perspectiva, 1979. (Coleção Debates, 152)
- REIS, A. A. *Avaliação das contas do governo do estado de Minas Gerais de 1995 a 2005: uma busca por iniciativas de ajuste fiscal*. Belo Horizonte: FJP, Setembro 2006.
- REIS, F. W. *Política e racionalidade: problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política*. 2ª ed. revisada. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000a.
- REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, volume v71, 2009.
- RIEG, D. L.; ARAÚJO FILHO, T. de. *O uso das metodologias “Planejamento Estratégico Situacional” e “Mapeamento Cognitivo” em uma situação concreta: O caso da Pró-Reitoria de Extensão da UFSCar*. GESTÃO & PRODUÇÃO v.9, n.2, p.163-179, ago. 2002
- Riggs, F. W. *A ecologia da administração pública*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1964.
- SARAIVA, E. V. Um ‘Pas de Deux’ da Estratégia com a Arte: As Práticas da Companhia de Dança Grupo Corpo. Tese de Doutorado. Belo Horizonte: Cepead/UFMG, 2009
- SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.) *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: Enap, v. 1, p. 21-43, 2006.
- SCOTT, W. R. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2nd ed. 2001
- SCHATTSCHEIDER, E. *The semi-sovereign people*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1961
- SCHLENKER, Barry R. *Impression Management: the self-concept, social identity, and interpersonal relations*. USA: Brooks/Cole, 1980
- SELZNICK, P. *Institutionalism “Old” and “New”*, Administrative Science Quarterly, v. 41, p. 270-277, 1996.
- SELZNICK, P. *A liderança na Administração: uma interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972.
- SELZNICK, P. *TVA and the Grass roots*. New York: Haper & Row, 1949.
- SELZNICK, P. *Cooptação: Um Mecanismo para a Estabilidade Organizacional*. In E. Campos (Org.). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1971. pp. 93-100
- SELZNICK, P. *Foundations of the theory of organization*. American Sociological Review, v. 13, 1948. p. 25-35,
- SIMON, H. *Comportamento Administrativo*. Rio de Janeiro: USAID. 1957.
- SOUZA, C. *Políticas Públicas: uma revisão de literatura*. Revista Sociologia : Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006. p. 20-45

- SOUZA, M. L. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- SOUZA, N. M. *O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 18, no 4, p. 25-71, out./dez. 1984.
- SOUZA, M.M.P.; FARIA, A. A. M. As Diferentes Culturas Interorganizacionais: Uma Análise do Discurso dos jornais da ECT. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO XXIX. Brasília. Anais... Brasília: ANPAD 2005.
- SOUZA-E-SILVA, M.C.P. Estudos enunciativos: atividades de linguagem em situação de trabalho. In: BRAIT, B. (org) Estudos enunciativos no Brasil – História e Perspectivas. São Paulo/Campinas: FAPESP/PONTES. 2001. P 131-146.
- STAKE R. E. Case study methods in educational research: seeking sweet water. In Jaeger, R. M. (ed.). Complementary methods for research in education. Washington, DC: American Educational Research Association. 1988. p 253-265.
- STRAUSS, A.; CORBIN, J. Basics of qualitative research: techniques and procedures for developing Grounded Theory. 2. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 1998.
- STEINMO e THELEN Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- STONE, D. Causal stories and the formation of policy agendas. In: Political Science Quarterly. Vol 104, nº 2, p.281-300. 1989.
- THÉRET, B. As Instituições entre as Estruturas e as Ações. Lua Nova, Nº 58, 2003, p.225-254.
- TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. A Institucionalização da Teoria Institucional. In: CLEGG, S. R. et al (Orgs.). Handbook de Estudos Organizacionais. v. 1, São Paulo: Atlas, 2007.
- TONI, J. Em busca do planejamento governamental do século XXI. In: REPETTO, F. et al. Reflexões para Ibero-América: planejamento estratégico. Brasília: ENAP, 2009.
- TORRES, C. E. da G. Transportes e Desenvolvimento Regional: o caso de Minas Gerais. In MINAS GERAIS. Plano mineiro de desenvolvimento integrado 2007-2023. Belo Horizonte: Ed. Rona, 2007. Disponível em <[http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi\\_2007-2023.pdf](http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi_2007-2023.pdf)>. Acesso em 13/05/2013.
- Truman, D. The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion, New York : A. Knopf, 1960.
- VAN DIJK A. *Cognição, discurso e interação*. São Paulo: Contexto, 2004.
- VASCONCELOS, F. Safári de estratégia, questões bizantinas e a síndrome do ornitorrinco: uma análise empírica dos impactos da diversidade teórica em estratégia empresarial sobre a prática dos processos de tomada de decisão estratégica. In: XXV ENANPAD, 25º, Anais... Campinas: ANPAD, set. 2001. 15 p.
- VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. (Org.). *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 47-66.
- VILLANUEVA, L. F. A. (Ed.) *La implementación de las políticas*. 3.ed. México, DF: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, Colección Antologías de Política Pública, cuarta antología, 2000.



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

VIZEU, F; GONÇALVEZ, S.A. *Pensamento Estratégico: Origens, princípios e perspectivas*. São Paulo: Atlas, 2010.

WEBER. M. *Economia y sociedad*. México: Editora Fondo de Cultura Económica, 1963

WEBER, M. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro. Ed. Guanabara, 1979.

WILDAVSKY, A. Salvando a Análise de Políticas do Método de Orçamento-Programa. In *Política x Técnica no Planejamento*. Eds. Ray Bromleuy e Eduardo Bustelo. Brasília: Eds: Brasiliense e UNICEF, 1982.

Whipp, R. 'Creative deconstruction: strategy and organizations' in S. R. Clegg, C. Hardy and W. Nord (eds), *Handbook of Organization Studies*. London: Sage, 1996, pp. 261-75.

WHITTINGTON, R. *O que é estratégia?*. São Paulo: Thomson Learning, 2006

YAMAGUTI, C. T. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: a participação da sociedade no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado. 2000. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2000.

YIN, R. K. *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZUCKER, L. G. The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 83-107.

## Roteiro de Entrevista

- 1) Qual o objetivo do planejamento governamental?
- 2) Quem são os atores relevantes neste processo?
- 3) Qual o papel neste processo:
  - A) do Estado
  - B) do cidadão
  - C) da assembléia
- 4) Em qual PMDI você participou?
- 5) Qual era o objetivo da elaboração do PMDI?
  - a. Em que medida ele representa uma mudança em relação aos planos anteriores?
- 6) Quem mais estava envolvido?
  - a. Qual o nível de participação destas pessoas? Na sua opinião entre estes atores quais demonstraram maior influência na elaboração do PMDI?
  - b. Qual a participação do CDES?
    - i. E as câmaras técnicas previstas na legislação do CDES?
  - c. Quais as forças políticas representadas?
  - d. Qual o nível de participação da sociedade?
  - e. Qual foi o papel da ALMG?
  - f. Qual era o arranjo político do período?
- 7) Qual o processo para elaboração do plano?
  - a. Por que se adotou este modelo?
  - b. Como os conflitos e dissensos eram resolvidos?
  - c. Durante a elaboração, que tinha a palavra final?
  - d. Quem foi responsável pela redação final?
- 8) Havia alguma relação entre a proposta de governo elaborada na campanha e os projetos ou objetivos do PMDI?
- 9) Como foi feito o diagnóstico?
  - a. Quem participou?
  - b. Qual o perfil dos participantes?
  - c. Qual a participação dos políticos? (governador, vice, etc?)
  - d. Como aconteceu a discussão do diagnóstico?
- 10) Como foi estabelecida a visão e a missão?
  - a. Os fatores políticos foram considerados? Como?
- 11) Como foi o processo de escolha dos objetivos estratégicos?
  - a. Qual o critério para priorização?
- 12) Como foram pensados os desdobramentos dos objetivos estratégicos?
  - a. Como foi o processo de escolha dos projetos estruturantes/estruturadores?
  - b. Qual a diferença entre os projetos estruturantes e os demais?
  - c. Como os projetos estruturantes foram detalhados?
  - d. Como a implantação destes projetos era acompanhada?
  - e. Na sua percepção estes projetos tiveram uma execução superior aos demais projetos?
- 13) Quais ações ou processos foram pensados para acompanhamento dos resultados dos projetos e planos?
- 14) Como se deu a discussão do plano com a sociedade civil organizada e a ALMG?  
Audiências públicas?
- 15) Como foi o processo de tramitação na ALMG?
- 16) Como o PMDI se relaciona a questão orçamentária? Como você avalia este posicionamento?