

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

Paulo Ricardo Diniz Filho

GERENCIANDO A TRADIÇÃO:
Federalismo e reforma do Estado em Minas Gerais (2003 – 2010)

Belo Horizonte
2015

PAULO RICARDO DINIZ FILHO

GERENCIANDO A TRADIÇÃO:

Federalismo e reforma do Estado em Minas Gerais (2003 – 2010)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Aurélio Pimenta de Faria

Área de concentração: Cidades: Cultura, Trabalho e Políticas Públicas.

Belo Horizonte

2015

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

D585g Diniz Filho, Paulo Ricardo
Gerenciando a tradição: Federalismo e reforma do Estado em Minas Gerais
(2003 – 2010) / Paulo Ricardo Diniz Filho. Belo Horizonte, 2015.
229 f. : il.

Orientador: Carlos Aurélio Pimenta de Faria
Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa
de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

1. Federalismo. 2. Minas Gerais - Municípios. 3. Reforma administrativa. 4.
Administração pública. I. Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. II. Pontifícia
Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciências
Sociais. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 35(81)

Revisão ortográfica e Normalização Padrão PUC Minas de responsabilidade do autor

PAULO RICARDO DINIZ FILHO

GERENCIANDO A TRADIÇÃO:

Federalismo e reforma do Estado em Minas Gerais (2003 – 2010)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Aurélio Pimenta de Faria

Área de concentração: Cidades: Cultura, Trabalho e Políticas Públicas.

Prof. Doutor Carlos Aurélio Pimenta de Faria – PUC Minas (Orientador)

Prof. Doutor Bruno Lazzarotti Diniz Costa – Fund. João Pinheiro (Banca Examinadora)

Prof. Doutor Carlos Alberto Rocha – PUC Minas (Banca Examinadora)

Profa. Doutora Márcia Miranda Soares – UFMG (Banca Examinadora)

Prof. Doutor Ricardo Carneiro – Fundação João Pinheiro (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 13 de agosto de 2015.

AGRADECIMENTOS

Às Instituições que contribuíram com bolsas parciais para o custeio do curso: Fundação Pedro Leopoldo (2012), Faculdade Pará de Minas (2012) e Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2014 e primeiro semestre de 2015).

Ao Fundo Institucional de Pesquisa (FIP) da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais pela aprovação de projeto de pesquisa abarcando parte do objeto da presente tese, assim como pelo auxílio parcial no custeio do curso (segundo semestre de 2013 e primeiro semestre de 2014).

Ao Carlos Aurélio Pimenta de Faria, amigo e orientador, pelas leituras precisas e pela confiança em uma proposta aparentemente heterodoxa.

À Fernanda, pela motivação, apoio e torcida; à Etel pela força de sempre; ao Bernardo pela inspiração; à Dominique, pelo companheirismo.

*Mas agora sou cowboy
Sou do ouro, eu sou vocês
Sou do mundo, sou Minas Gerais*

Milton Nascimento

RESUMO

O presente trabalho aborda o “Choque de Gestão” (CG), um conjunto de medidas levadas a cabo pelo Governo do Estado de Minas Gerais entre 2003 e 2014, a partir de uma perspectiva federativa: analisando a forma como foram afetadas as relações entre o Estado federado e os municípios mineiros. Abordando os dois quadriênios iniciais de implementação do “Choque de Gestão” (2003 – 2010), o presente trabalho procedeu a uma análise minuciosa da lógica interna do CG, buscando em seus documentos fundantes a definição desse conjunto de medidas, assim como elementos que permitissem sua classificação geral a partir do compromisso em reformar o Estado mineiro ou obter o equilíbrio fiscal das contas públicas. O “Choque de Gestão” também foi analisado a partir da literatura predominante no campo das políticas públicas, como forma de se balizar e compreender suas propostas. Foi traçado perfil histórico das relações federativas em Minas Gerais, envolvendo os municípios e o Estado federado, como forma de se estabelecer o conjunto de forças em meio às quais o “Choque de Gestão” foi implementado. O emprego, em grande escala, do instrumento dos convênios de transferência de recursos estaduais para execução de ações pelos municípios surgiu, no âmbito da Secretaria de Estado estudada no presente trabalho, como o elemento mais marcante no processo de implementação do “Choque de Gestão”. Nesse sentido, tem-se que uma fração considerável do CG teve sua execução repassada aos governos locais, o que aparenta estar vinculado à estrutura de forças políticas típica das relações interfederativas que ocorrem entre municípios e o Estado mineiro. A partir da execução das ações do “Choque de Gestão”, os prefeitos municipais podem obter visibilidade e, conseqüentemente, acumular capital político em suas respectivas cidades. O “Choque de Gestão”, portanto, teve sua execução moldada pelo ambiente político e federativo no qual foi implementado, representando mais uma ferramenta otimizada de obtenção de poder político por parte do governo mineiro, do que uma iniciativa de reforma do *status quo* político e federativo estadual.

Palavras-chave: Federalismo. Minas Gerais. Municípios. Choque de Gestão. Reforma do Estado.

ABSTRACT

The present research takes the point of view of the studies on federalism to analyse the “Management Shock” (“Choque de Gestão”), a set of measures implemented by the State Government of Minas Gerais between 2003 and 2014. The influence exerted by the “Management Shock” (MS) on the relationship between local and state government consists on the present research’s focus of interest. The documents that set MS’s strategy for its first eight years were subjected to a thorough analysis, first in search of a clear definition of the “Management Shock” itself, and then, as a way to determine if the M.S’s main interest is one of State reform or one of budget balance. A historical development of the relationship between local and state government in Minas Gerais was traced, in order to establish the general conditions under which the “Management Shock” was implemented. The administrative covenant between municipal and State government was being used in massive quantities in order to make possible the implementation of the “Management Shock’s” strategy of action. In this way, the M.S. was found to be mostly implemented by local governments, and not so much by the State government itself. This sort of political arrangement allowed mayors to acquire political prestige among their constituents. This fact allowed the present research to conclude that the “Management Shock” was in part designed in order to satisfy the mayors of Minas Gerais’s cities in their political needs, create a net of political support for the State government and then, to keep the traditional federative *status quo* of this Brazilian state.

Keywords: Federalism. Minas Gerais. Municipalities. Management Shock. State reform.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 “CHOQUE DE GESTÃO”: PRÁTICA SEM CONCEITO?.....	15
2.1 O conceito de conceito.....	15
2.2 Os documentos analisados.....	17
2.3 Conceitos de “Choque de Gestão”.....	19
2.4 Em busca de significados.....	23
2.5 Categorias de classificação.....	28
2.6 Conteúdo dos Planos.....	38
2.7 Uma primeira reflexão sobre o “Choque de Gestão” por seus autores.....	47
2.8 Uma segunda reflexão sobre o “Choque de Gestão”: 2010.....	60
2.9 Afinal, existe um conceito?.....	65
3 REFORMA DO ESTADO E A POLÍTICA NO ÂMBITO DO “CHOQUE DE GESTÃO”.....	67
3.1 A Reforma do Estado.....	67
3.2 Para um conceito de reforma do Estado.....	78
3.3 Classificando o “Choque de Gestão”.....	81
3.4 Política e burocracia no campo da gestão pública.....	92
4 O “FEDERALISMO MINEIRO”.....	104
4.1 Federalismo como prática de negociação.....	105
4.2 Municípios, federalismo e ordem constitucional.....	106
4.3 Dupla representação e o “federalismo mineiro” no Legislativo.....	118
4.4 O “federalismo mineiro” em uma perspectiva histórica.....	122
4.5 O “federalismo mineiro” e o Legislativo estadual.....	131
4.6 O “federalismo mineiro” e o Poder Executivo.....	140
5. “CHOQUE DE GESTÃO”: ORIGINALIDADE E MECANISMO DE EXECUÇÃO.....	146
5.1 A suposta originalidade do “Choque de Gestão”.....	146
5.2 A execução do “Choque de Gestão”: contato com o “federalismo mineiro”...162	

6. CONCLUSÃO.....	217
--------------------------	------------

REFERÊNCIAS.....	225
-------------------------	------------

1 INTRODUÇÃO

O Estado de Minas Gerais, ao longo da história recente do Brasil, tem se destacado continuamente em matéria de planejamento do setor público. Não apenas grandes projetos têm sido gestados e implementados nas Alterosas, como também planejadores mineiros estiveram diretamente envolvidos nos principais momentos nos quais as instituições públicas brasileiras foram objeto de mudanças significativas. Otávio Soares Dulci (1999) apresenta a longa trajetória do planejamento público mineiro, desde o projeto de construção de Belo Horizonte, com vistas à integração das diversas partes do estado, até a epopeia do diamantinense Juscelino Kubitschek para – entre outras coisas – construir Brasília e, assim, dar o maior passo já dado na integração nacional.

Esse histórico, que se pode pensar como grandioso, é responsável, ao menos parcialmente, pelo destaque obtido junto à opinião pública nacional pelo objeto de estudo do presente trabalho, o “Choque de Gestão”. Carro-chefe do governo mineiro entre 2003 e 2014, o “Choque de Gestão” também obteve notoriedade nacional quando seu principal patrocinador, Aécio Neves, governador de Minas Gerais entre 2003 e 2010, lançou-se como candidato à Presidência da República em 2014, valorizando propostas para melhorar a eficiência da máquina pública e ressaltando o caráter modernizador de sua gestão frente ao estado de Minas Gerais.

Sobre o “Choque de Gestão” (CG), acumula-se em publicações uma série de opiniões, avaliações, conceitos e paixões. Porém, uma leitura mais detida sobre esse material revela que há pouco consenso sobre o CG e, conseqüentemente, pouco conhecimento efetivo. A incongruência das publicações sobre o “Choque de Gestão” engloba também – surpreendentemente – os próprios documentos do governo mineiro cuja incumbência foi a de estabelecer o CG e orientar seu funcionamento.

Analisar o “Choque de Gestão”, portanto, já se colocaria como uma tarefa importante e necessária, sob os pontos de vista histórico, político e técnico aqui já mencionados. Porém, é importante lembrar que, no Brasil, o público-alvo das políticas públicas não se encontra aleatoriamente disperso pelo espaço, mas sim vinculado aos municípios – entes federados autônomos, de acordo com a Constituição de 1988. Dessa forma, o “Choque de Gestão”, como conjunto de ações específicas, se coloca como motivador de uma série de relações entre o Estado mineiro e muitos municípios, uma vez que a execução das ações do CG muitas vezes demandou o envolvimento dos

governos locais. Essas relações federativas, plenas de significado político, são analisadas diretamente pelo presente trabalho, como forma de se analisar o “Choque de Gestão” não apenas por uma perspectiva técnica, mas principalmente como uma estrutura capaz de criar redes de poder por todo o território.

O presente trabalho, assim, tem seu foco sobre o “Choque de Gestão”, analisado enquanto suposta iniciativa de reforma do Estado e, ao mesmo tempo, como instrumento de construção de uma certa coalizão de poder. Essas duas abordagens, que se fortalecem mutuamente na medida que certos instrumentos do CG são vistos como especialmente voltados para as relações de poder, representam um considerável aprofundamento sobre o cenário recente de Minas Gerais. Assim, a especificidade do objeto de estudo do presente trabalho o transforma em exceção no campo dos estudos federativos nacionais recentes, predominantemente comparativos entre diferentes unidades da federação. Estados e municípios, tanto em termos fiscais quanto de capacidade burocrática, demandam o uso de instrumentos de medição e interpretação de dados que, não necessariamente, seriam acurados para captar as especificidades mineiras. Dessa maneira, o presente trabalho desenvolveu – em larga medida – sua própria plataforma de trabalho, o que deve permear a visão de cada leitor.

O presente trabalho está organizado em quatro capítulos, cujo primeiro se dedica à busca pela definição dos conceitos básicos relacionados ao “Choque de Gestão”. Concentrando-se na análise dos seis documentos de governo que estabelecem o CG¹, o primeiro capítulo explora a coerência interna dessa estratégia de governo, buscando também identificar um sentido predominante nas medidas que compõem o CG, se reformista ou se voltado para produzir equilíbrio fiscal. A busca por um conceito definitivo de “Choque de Gestão” nos documentos de planejamento estaduais é infrutífera, uma vez que se percebe a utilização desse termo de maneiras muito distintas, incongruentes e superficiais.

O segundo capítulo, também abordando os seis documentos que estabelecem o “Choque de Gestão”, analisa suas propostas de ação como forma de determinar a medida na qual o CG pode ser visto como uma estratégia de reforma do Estado ou saneamento das contas públicas – objetivos mais comumente associados ao CG. O resultado obtido, em geral, distancia o “Choque de Gestão” da condição de uma

¹ Planos de Governo 2002 e 2006, Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado em suas edições 2003 – 2020 e 2007 – 2023 e Plano Plurianual de Ação Governamental em suas edições 2004 – 2007 e 2008 – 2011.

plataforma coerente e unificada de ação do poder público estadual. Também é abordada, nesse capítulo, a relação entre burocracia e interesses políticos.

O terceiro capítulo busca estabelecer as bases históricas do relacionamento entre Estado federado e municípios em Minas Gerais, uma vez que se trata do ambiente no qual o “Choque de Gestão” é colocado em prática a partir de 2003. Analisando as perspectivas do Executivo e do Legislativo, complementares que são, foram estabelecidos também alguns dos limites e métodos das relações de poder que ocorrem entre os poderes locais e estadual em Minas Gerais. Assim, emerge do presente estudo um quadro de forças bastante complexo, no qual não desponta um centro de poder federativo claro, definitivo e constante. É possível divisar a ocorrência de forças, que permeiam as relações entre estados e municípios mineiros, e são capazes de produzir equilíbrios diferentes a depender da conjuntura em questão. A esse conjunto de forças foi dado o nome de “federalismo mineiro”: não com o objetivo de marcar um suposto exclusivismo do ambiente político das Alterosas, mas sim de evidenciar que tais dinâmicas têm um evidente caráter estadualista, ocorrendo de forma afastada – ou, ao menos, não diretamente submetida – da influência que o Governo Federal exerce sobre os entes federados no Brasil.

Por fim, o quarto capítulo seleciona e analisa alguns instrumentos, como os convênios administrativos, através dos quais o “Choque de Gestão” foi colocado em prática entre 2003 e 2010, para identificar o posicionamento do CG ao longo das linhas de poder existentes na relação entre Estado federado e municípios. Trata-se, enfim, de uma combinação entre a perspectiva de análise institucional predominante nos dois primeiros capítulos, e a caracterização histórico-política do cenário mineiro que é feita no terceiro capítulo. Os resultados obtidos mostram a preservação, no exemplo estudado, de práticas de implementação de políticas que já prevaleciam em anos anteriores, o que contrasta com a proposta de renovação associada comumente ao “Choque de Gestão”. Isso permite postular no sentido da manutenção de um padrão de relacionamento político entre Estado federado e municípios que remonta à evolução histórica explicitada no terceiro capítulo do presente trabalho; o “Choque de Gestão”, dessa forma, tenderia a fomentar um padrão de acordo político entre prefeitos e governador de cunho bastante tradicional, em oposição aparente à modernização que se costuma associar ao “Choque de Gestão”.

O período analisado pelo presente trabalho, de 2003 a 2010, compreende os dois primeiros quadriênios nos quais foi implementado o “Choque de Gestão”. Uma vez

que o presente trabalho foi desenvolvido entre os anos de 2012 e 2015, foi excluída a consideração do terceiro e último quadriênio de vigência do CG, de 2011 a 2014. De toda forma, trata-se de um período recente, capaz de suscitar análises válidas para Minas Gerais e o Brasil.

O resultado do presente trabalho aponta na direção da preservação das relações tradicionais de poder na esfera federativa mineira. Não apenas o “Choque de Gestão” deixou de propor inovações nesse sentido, como também fez uso de instrumentos de execução que tendem a fortalecer a forma como o Estado mineiro e as prefeituras se relacionavam há muitas décadas. Uma rede de relações de poder, envolvendo prefeituras municipais e o governo estadual, foi formada como consequência da implementação das medidas que compõem o “Choque de Gestão”, sendo que um dos fatores que mais contribuiu para esse resultado foi a escolha dos instrumentos de execução do CG.

Longe de oferecer uma visão totalizante e definitiva sobre o “Choque de Gestão”, o federalismo e a política na forma como esses são vivenciados em Minas Gerais, o presente trabalho oferece uma perspectiva de análise específica sobre tais fenômenos e a forma como se relacionam, permitindo identificar padrões de relacionamento nítidos entre os atores federativos envolvidos. Evidentemente, a partir do presente trabalho não é possível emitir um juízo definitivo sobre o “Choque de Gestão” e as relações federativas que esse suscita, porém o presente trabalho permite que se veja com bastante clareza algumas dinâmicas que, comprovadamente, tiveram lugar entre 2003 e 2010. Trata-se de elementos que não podem ser deixados de lado por qualquer iniciativa futura de estudo global do “Choque de Gestão”, especialmente diante da possibilidade de que tenham ocorrido também em outras instâncias, como a execução do CG.

2 “CHOQUE DE GESTÃO”: PRÁTICA SEM CONCEITO?

Desde meados do ano de 2002, a expressão “Choque de Gestão” tem povoado o cenário político brasileiro, presente de forma constante em publicações de caráter científico e informativo. Lançado em 2002 em Minas Gerais pelo grupo político que conquistou o Governo do Estado nas eleições daquele ano, o “Choque de Gestão” tem sido compreendido como sinônimo de eficiência no funcionamento da máquina pública, plataforma de reforma do Estado, assim como marca registrada em especial da administração mineira que se iniciou em 2003. A controvérsia em torno do termo é patente e o presente capítulo busca esclarecê-la a partir de suas origens, a saber, os documentos de planejamento elaborados pelo Governo de Minas Gerais com o intuito de dar contornos concretos e aplicação prática ao “Choque de Gestão”.

A linha de análise desenvolvida no presente capítulo busca, assim, diferenciar entre o que o “Choque de Gestão” se propõe diretamente a ser daquilo que é atribuído a ele como conceito ou característica. A busca por um conceito preciso de “Choque de Gestão” (CG), dessa forma, constitui um dos passos mais importantes do presente capítulo, como forma de se delimitar os interesses e significados imputados a essa expressão, inicialmente, por seus criadores.

2.1 O conceito de conceito

Em artigo dedicado à Teoria do Conceito, Ingetraut Dahlberg (1978) expõe que conceitos são elementos indispensáveis ao progresso da ciência e das atividades tecnológicas do mundo contemporâneo. Isso ocorre porque o avanço no conhecimento humano cria uma forte demanda por canais claros de comunicação e organização do grande volume de informações geradas. A definição precisa de conceitos torna possível a comparação e confrontação entre esses, sejam eles oriundos de épocas, países ou campos científicos distintos, o que constitui uma das forças motrizes do avanço do conhecimento.

Segundo o autor (DAHLBERG, 1978), conceitos podem ser construídos a partir da descrição daquilo que o objeto em questão é, ou seja, a partir de sua essência (características essenciais), assim como a partir da descrição de atributos próprios desse objeto (características acidentais). Grosso modo, trata-se, respectivamente, de uma descrição direta do objeto; e de uma descrição indireta, que vai versar sobre partes desse

objeto ou qualidades típicas que a ele se pode atribuir. Nessa perspectiva, Dahlberg (1978) afirma que é mais importante elaborar conceitos a partir da essência dos objetos, apesar de ser essa forma mais difícil do que a conceituação a partir das características distintivas do elemento conceituado.

Quando se considera a criação de categorias conceituais para a realização de um trabalho, o resultado final desse depende diretamente da qualidade dos conceitos estabelecidos inicialmente. A clareza dos conceitos levará ao agrupamento de elementos semelhantes, e à separação dos diferentes, o que permite a realização de comparações, avaliações e, portanto, o aperfeiçoamento e o aprendizado.

...parece hoje, mais do que em qualquer outra época, necessário fazer todos os esforços a fim de obter definições corretas dos conceitos, tanto mais que o contínuo desenvolvimento do conhecimento e da linguagem conduz-nos à utilização de sempre novos termos e conceitos cujo domínio nem sempre é fácil manter. A importância das definições evidencia-se também quando se tem em vista a comunicação internacional do conhecimento. É pelo domínio perfeito das estruturas dos conceitos que será possível obter também perfeita equivalência verbal.

(DAHLBERG, 1978, p. 105).

Por estar em contínuo contato com a dinâmica da sociedade, o ambiente das políticas públicas demanda, com especial ênfase, o estabelecimento de conceitos claros e abrangentes. Para que possam ser objeto de discussões e melhoramentos, as categorias de ação do Estado devem se consubstanciar de maneira compreensível à população e às esferas de análise técnica. Avaliação, vigilância e participação, no âmbito das políticas públicas, partem sempre da possibilidade de se compreender e comparar conceitos, tanto no tempo quanto no espaço.

Diante dessa perspectiva, torna-se de extrema importância definir com precisão qual é o conceito de “Choque de Gestão” adotado pelo Governo do Estado de Minas Gerais a partir de 2003; especialmente porque, sob essa denominação genérica, agrupam-se as mais diversas estratégias de ação levadas a cabo pelo Poder Público Estadual. O capítulo que segue busca localizar o conceito de “Choque de Gestão”, não apenas para compreendê-lo como ferramenta de ação governamental, mas principalmente para que se possa delimitar a filosofia que anima essa plataforma de ação do Estado.

São elencados, no presente capítulo, os conceitos de “Choque de Gestão” presentes nos documentos norteadores da ação do Estado mineiro entre 2003 e 2010, para análise e comparação. Para tanto, será considerado como conceito a descrição que busca expor a essência da ideia de “Choque de Gestão”, ou seja, explicá-lo a partir

daquilo que ele realmente é – retomando a nomenclatura de Dahlberg (1978), trata-se da exposição das “características essenciais constitutivas”. Descrições que exponham componentes, propriedades, intenções, mecanismos – ou seja, elementos derivados da essência – não serão considerados efetivamente como conceitos de “Choque de Gestão”.

Tal posicionamento justifica-se porque seria, logicamente, mais difícil realizar comparações e avaliações do “Choque de Gestão” ao longo dos anos se apenas se puder manipular derivações de sua concepção, e não suas próprias ideias constitutivas. O uso dos conceitos definidos como “características essenciais constitutivas”, no campo das políticas públicas, torna mais viável e produtiva a realização de tais tipos de análises conceituais. Dessa forma, ao buscar responder “o que é o Choque de Gestão”, o presente capítulo pretende dar o primeiro passo de uma ampla trajetória de avaliação dessa iniciativa que tanto vem marcando o Estado mineiro nos últimos anos.

2.2 Os documentos analisados

O presente capítulo concentra sua atenção sobre seis documentos que, além de trazerem em si importantes instrumentos de planejamento, refletem momentos cruciais do período de implantação do “Choque de Gestão” em Minas Gerais. Quatro desses documentos foram elaborados pelo Governo do Estado, e estabelecem as principais linhas de atuação do Poder Público durante os dois primeiros mandatos de Aécio Neves (2003 – 2010). Dois documentos destacam-se por terem sido elaborados não pelo governo, mas sim pelo grupo político o integraria a partir dos processos eleitorais de 2002 e de 2006: trata-se, respectivamente, do Plano de Governo “Prosperidade: a face humana do desenvolvimento” (NEVES, 2002), e do Plano de Governo “Pacto por Minas: Estratégias para a transformação social” (NEVES, 2006), ambos sintetizando a plataforma eleitoral da chapa encabeçada por Aécio Neves.

Apesar dessa nítida diferença de origem entre os documentos analisados, deve-se destacar que o Plano de Governo 2002 foi a primeira publicação a expor a ideia do “Choque de Gestão”, portanto, a versão mais básica da ideia que norteia o presente capítulo. Também, é preciso lembrar que o massivo apoio popular ao Plano de Governo 2002 (NEVES, 2002), expresso pela eleição em primeiro turno de Aécio Neves, assim como a repetição desse sucesso eleitoral em relação às propostas do Plano de Governo 2006, referendam as diretrizes desses documentos como orientação principal para as Administrações que se seguiram. Dessa forma, considera-se perfeitamente viável a

inclusão dos Planos de Governos 2002 e 2006 no rol de documentos aqui analisados, juntamente com duas versões do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (2003 – 2020 e 2007 – 2023) e dois Planos Plurianuais de Ação Governamental (2004 – 2007 e 2008 – 2011).

O planejamento de longo prazo foi instituído pelo artigo 154 da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 (MINAS GERAIS, 2013), através do instrumento batizado Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), voltado para definir as linhas-mestras para a elaboração dos planos plurianuais futuros. Entretanto, apenas em 1999 foi elaborado o primeiro PMDI, abarcando o período de 2000 a 2003. A partir de então, o PMDI sofreu mudanças, pois passou a abarcar maiores espaços de tempo, e a sofrer revisões quadrienais. Para o período de interesse do trabalho aqui proposto, serão analisadas as versões 2003-2020 e 2007-2023 do PMDI.

Uma vez que o PMDI deve fornecer as diretrizes para a elaboração dos Planos Plurianuais de Ação Governamental (PPAG), esse instrumento de planejamento é, por definição, a ferramenta ideal para estabelecer novos rumos para a gestão pública mineira, em caráter estrutural. Dessa forma, é no PMDI que deve ser especificado o “Choque de Gestão” (CG), para que esse possa ser oficializado posteriormente como estratégia de política pública.

A concretização do CG, em medidas de ação efetivas, tem como um de seus instrumentos mais importantes o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), peça indispensável do ciclo orçamentário do Poder Público no Brasil. Tornado obrigatório pelo artigo 165 da Constituição Federal (BRASIL, 2013) e pelo artigo 153 da Constituição de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2013), o PPAG tem abrangência quadrienal e estabelece os limites dentro dos quais devem ser elaborados os orçamentos anuais. Por lidar com a estimativa geral dos valores financeiros a serem dispendidos, o Plano Plurianual delimita com detalhe as principais ações de governo a serem realizadas. Sendo assim, para que as medidas de implementação do “Choque de Gestão” recebam recursos, é necessário que sejam especificadas no PPAG, o que torna a análise desse documento indispensável para o presente capítulo.

Serão analisados também os Planos Plurianuais (PPAGs) referentes aos quadriênios 2004 – 2007 e 2008 – 2011, não apenas em relação à forma como delimitam o “Choque de Gestão” e seus instrumentos de ação, mas também no que se refere à congruência entre esses documentos e as respectivas versões do PMDI que os inspiraram. Será possível observar a tradução de princípios em medidas concretas de

ação, mas principalmente, interessa ao presente capítulo analisar o conceito de “Choque de Gestão” a partir dos diferentes enfoques que lhe empresta o Poder Público Estadual, como forma de se buscar a consistência que os marca.

É fato que os documentos utilizados na presente análise do conceito de “Choque de Gestão” são de natureza bastante distinta: os Planos de Governo 2002 e 2006 têm origem política, pois visavam mesmo obter o apoio popular a um grupo político; as versões 2003 – 2020 e 2007 – 2023 do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) buscam estabelecer direcionamentos amplos para as ações de governo; e os Planos Plurianuais (PPAG) 2004 – 2007 e 2008 – 2011 têm caráter marcadamente técnico, pois delimitam programas e destinam recursos a esses. Porém, esses documentos são perfeitamente comparáveis no que tange a um elemento de tamanha amplitude como o “Choque de Gestão”; cada um à sua maneira, todos devem dispensar atenção ao CG, como forma de viabilizar sua execução futura como política pública. Dessa forma, tendo a atenção voltada para o “Choque de Gestão” como tema transversal que perpassa os seis documentos de planejamento aqui analisados, torna-se possível analisar de forma uniforme um material de características tão diversas.

2.3 Conceitos de “Choque de Gestão”

Dos seis documentos analisados no contexto do presente capítulo, apenas três apresentam conceitos de “Choque de Gestão”: o Plano de Governo 2002, intitulado “Prosperidade, a face humana do desenvolvimento” (NEVES, 2002), o Plano de Governo 2006, intitulado “Pacto por Minas: Estratégias para a transformação social” (NEVES, 2006), e o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) referente ao período 2008-2011 (MINAS GERAIS, 2008a). Nesse contexto, são considerados como “conceitos” os trechos nos quais se descreve o que é o “Choque de Gestão”, dessa forma, os demais documentos apenas expõem objetivos, apresentam estratégias de ação e até mesmo justificam a adoção do CG sem que, com isso, se dediquem a explicar a nova filosofia de trabalho adotada.

Segue abaixo o primeiro dos três conceitos de “Choque de Gestão” encontrados pela presente pesquisa, que por se localizar no Plano de Governo de 2002, inaugura oficialmente o uso do termo:

Quanto à reestruturação do setor público, cogita-se de um processo que garanta a efetividade da ação governamental, com qualidade e eficiência, o que podemos denominar de um “choque de gestão”. Esta noção de choque não se vincula a atos arbitrários ou de força, mas ao contrário, na identificação de potencialidades para o regular funcionamento da máquina estatal, com otimização de seus recursos e disponibilidades, valorização dos servidores e participação da sociedade.

(NEVES, 2002, p. 156).

Interessante perceber, no trecho acima, o uso de letras minúsculas para designar o “Choque de Gestão”, algo constante – com uma exceção apenas – em todo o Plano de Governo 2002 (NEVES, 2002). Nesse sentido, percebe-se que o CG é tido como um instrumento genérico de ação, que se fazia necessário no contexto de profunda crise administrativa então vigente, e não como uma “marca registrada” do proposto governo de Aécio Neves, como aparenta ter sido a tendência posterior: tratava-se, ainda, de “um choque de gestão”, e não especificamente “do Choque de Gestão”.

Ainda no que tange ao trecho transcrito acima, também merece destaque a explicação a respeito dos termos utilizados, o que demonstra preocupação a respeito de como a palavra “choque” poderia ser compreendida pelo público em geral: ao invés de autoritarismo, deveria ser compreendida a nova plataforma de ação como medida de rigidez, direcionada para a máquina estadual, tida à época como ineficiente.

Quando se propõe a “reestruturar o setor público”, o “Choque de Gestão” em sua versão inicial é apresentado claramente como uma plataforma de reforma do Estado. Esse significado do termo é recorrente – em diferentes graus – em todos os documentos analisados no presente capítulo, configurando uma das poucas constantes aqui verificadas. De toda forma, é justamente esse escopo reformista que envolve o “Choque de Gestão”, definido em 2002 como *um processo que garanta a efetividade da ação governamental* (NEVES, 2002, p. 156).

Considerando o segundo documento de origem política da amostra atual, temos o Plano de Governo 2006 (NEVES, 2006) apresentando um conceito de “Choque de Gestão” bastante sucinto, e também associado à temática da reforma do Estado:

No curso do primeiro mandato, constatou-se que o Choque de Gestão não foi meramente um mote de campanha ou uma expressão vazia. De fato, o amplo, inovador e corajoso processo de recuperação institucional do Estado foi capaz de devolver ao Poder Público estadual condições de governança suficientes para a apresentação de excelentes resultados, em todos os setores da Administração Pública.

(NEVES, 2006, p. 22, destaque nosso).

Mesmo estando mais associado à apresentação dos resultados do primeiro mandato do que à própria descrição do CG, o conceito acima tem um foco bastante

claro na reconstrução da capacidade administrativa do Estado (NEVES, 2006), o que o aproxima da definição original de 2002.

Avançando para o ano de 2008, temos no Plano Plurianual de Ação Governamental 2008 – 2011 (MINAS GERAIS, 2008a) o terceiro conceito de “Choque de Gestão” encontrado na análise aqui realizada. Tomando como conceito o trecho que se dedica a dizer o que é o “Choque de Gestão”, segue a transcrição do PPAG 2008 – 2011 que cumpre tal função:

O ano de 2003 simbolizou um ponto de inflexão na trajetória do trato das finanças públicas de Minas Gerais, com a implementação do Choque de Gestão, programa composto de um conjunto de medidas de gerenciamento das despesas e custos operacionais e de elevação da eficiência na arrecadação tributária estadual.

(MINAS GERAIS, 2008a, p. 46).

A definição de “Choque de Gestão” constante do PPAG 2008-2011 é mais modesta do que aquelas que compõem os Planos de Governo 2002 e 2006: ao invés de mencionar uma “reestruturação” no setor público, busca apenas situar o CG como um “programa composto de medidas de redução de despesas e aumento de receitas discais” (MINAS GERAIS, 2008a). Sendo assim, o “Choque de Gestão” contido no PPAG 2008-2011 tem horizontes conceituais mais limitados do que sua versão original, datada de 2002.

A partir dos conceitos de “Choque de Gestão” expostos acima, não é possível identificar uma proposta clara de reforma do Estado, assim como também é impossível fazê-lo com a leitura de outros trechos cruciais do PPAG 2008 – 2011, como os que seguem abaixo:

Essa evolução nas receitas tributárias é resposta à estratégia governamental de gestão por resultados que, implantada com o Choque de Gestão, buscou aproximar a arrecadação real de ICMS da sua potencialidade e otimizar a arrecadação dos demais tributos de competência do estado.

(MINAS GERAIS, 2008a, p. 49)

Comparativamente ao desempenho da receita total, a despesa fiscal se ampliou em menor proporção, aproximadamente 57% nos últimos quatro anos, refletindo o ajuste iniciado pelo Choque de Gestão.

(MINAS GERAIS, 2008a, p. 49).

Dessa forma, percebe-se que o conceito de “Choque de Gestão” vigente em 2008 está mais fortemente vinculado ao equilíbrio fiscal do que à reforma do Estado. Mesmo a menção de instrumentos de gestão implementados durante o período 2003 –

2010, que ocorre em três ocasiões ao longo do PPAG 2008 – 2011 (MINAS GERAIS, 2008a), não é capaz de retirar a tônica fiscalista desse documento. Ocorre, nesses casos, a simples enumeração dos novos procedimentos adotados, sem que esses sejam vinculados à busca por objetivos mais amplos, como se pode perceber no trecho abaixo:

Cada Programa Estruturador, com objetivo e escopo a seguir, é gerenciado de forma intensiva e acompanhado em Comitês nos quais participam a alta administração do Governo. Adicionalmente, suas metas foram pactuadas com o Governador do Estado e estão presentes nos Acordos de Resultado (contratos de gestão entre o Governador e cada Secretaria de Estado e entidades vinculadas) das organizações. Portanto, todos os mecanismos de incentivo criados na 1ª Geração do Choque de Gestão – acordo de resultados, avaliações institucional e individual e o prêmio por produtividade – passam a incorporar e estão plenamente alinhados às áreas de resultado e aos Programas Estruturadores. Materializa-se, assim, o ambiente de planejamento, orçamento e gestão que assegurará o desempenho do Governo no próximo quadriênio.

(MINAS GERAIS, 2008a, p. 17).

A partir da análise dos Planos de Governo e 2002 e 2006 e do PPAG 2008 – 2011, é possível concluir que houve uma mudança considerável no conceito de “Choque de Gestão”: esse deixa de estar associado à reforma do Estado, passando a se concentrar sobre objetivos fiscalistas, como o equilíbrio das contas estaduais. Considerar esse quadro conceitual, entretanto, significa observar apenas uma pequena parte daquilo que o Governo do Estado atribuiu ao CG. Isso ocorre porque, como já dito, é comum que o “Choque de Gestão” não seja conceituado nos instrumentos de planejamento estaduais e, no mesmo sentido, é frequente que o CG tenha usos diferentes em um mesmo documento de governo. Dessa forma, buscar o significado do “Choque de Gestão” implica, na maioria das vezes, interpretar contextos mais amplos, assim como a forma como o termo é usado em cada momento.

Os conceitos de “Choque de Gestão” presentes no Planos de Governo 2002 e 2006 (NEVES, 2002; NEVES, 2006) e no PPAG 2008 – 2011 (MINAS GERAIS, 2008a) remetem para significados diferentes: os dois primeiros voltados para a ideia de reforma do Estado, enquanto o terceiro dando ênfase no equilíbrio das contas estaduais. Assim, uma análise que se baseasse apenas nos conceitos existentes – expostos comparativamente, no Quadro 2.1, abaixo – tenderia à conclusão de que o CG sofreu uma radical mudança ao longo dos anos. Porém, como poderá ser visto a seguir, a compreensão do significado do “Choque de Gestão” para o Governo do Estado depende muito mais do que está implícito, do que daquilo que é claramente exposto.

Quadro 2.1 – Comparativo entre conceitos de “Choque de Gestão”

Documento	Ano	Conceito	Grafia do termo	Orientação predominante
Plano de Governo 2002	2002	<i>...processo que garante a efetividade da ação governamental...</i>	Minúsculas, sem aspas	Reformista
Plano de Governo 2006	2006	<i>...processo de recuperação institucional do Estado...</i>	Maiúsculas, se aspas	Reformista
PPAG 2008 - 2011	2008	<i>... programa composto de ... medidas de gerenciamento das despesas e custos operacionais e de elevação da eficiência na arrecadação tributária estadual.</i>	Maiúsculas, sem aspas	Fiscalista

Fonte: Elaboração própria a partir de NEVES (2002 e 2006) e MINAS GERAIS (2008a).

A busca do conceito de “Choque de Gestão” coloca-se, dessa forma, bastante complexa: por mais que o termo seja de uso corrente, servindo de base para boa parte das ações de governo a partir de 2003, os documentos oficiais de planejamento são incongruentes e superficiais quando tratam do CG. Faz-se necessário, assim, investigar outros elementos, como forma de se desvendar o significado que o “Choque de Gestão” guarda para seus autores.

Sendo assim, a presente análise será ampliada para incluir três outros documentos de planejamento estaduais, que têm em comum o fato de não trazerem um conceito formal de “Choque de Gestão”. Dessa forma, serão utilizados outros elementos, como objetivos propostos e instrumentos de ação, para compor o esforço de interpretação que segue.

2.4 Em busca de significados

Na presente seção, são avaliados os Planos de Governo “Prosperidade: a face humana do desenvolvimento” (NEVES, 2002) e “Pacto por Minas: Estratégias para a transformação social” (NEVES, 2006), as versões 2003 – 2020 e 2007 – 2023 do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (MINAS GERAIS, 2003 e 2007a), além de dois Planos Plurianuais de Ação Governamental, referentes aos períodos 2004 – 2007 e 2008 – 2011 (MINAS GERAIS, 2004 e 2008a). Esses são os documentos responsáveis pelo planejamento das ações do Governo de Minas Gerais durante os dois mandatos de Aécio Neves, englobando o período de 2003 e 2010. Cabe a esses, como já exposto no presente capítulo, realizar a tarefa de planejamento das ações do governo nas perspectivas de longo e médio prazo, restando às Leis Orçamentárias Anuais distribuir

detalhadamente os recursos fiscais entre as ações planejadas e, se necessário, realizar os ajustes que se mostrarem necessários. Sendo assim, iniciativas de maior envergadura, como o “Choque de Gestão”, constituem objeto típico do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG).

Inicialmente, será analisada a coerência na forma como é empregado o termo “Choque de Gestão” nos documentos em questão. Foram estabelecidas três categorias de utilização do termo “Choque de Gestão”, determinadas a partir da amplitude que assume seu significado em cada ocasião. Deste modo, temos a categoria “uso genérico”, que ocorre quando o significado é amplo, aplicável a qualquer situação na qual uma medida drástica é demandada: geralmente, grava-se o termo com letras minúsculas e acompanhado de artigo indefinido, mas esse critério não é obrigatório. A categoria “uso específico” aplica-se às passagens nas quais o “Choque de Gestão” é empregado como sinônimo de ferramenta de gestão, passível de ser empregada em qualquer setor do Poder Público, em constante referência às ideias de controle, planejamento minucioso e austeridade de gastos; nesse caso, pode-se conceber até a ocorrência de um “Choque de Gestão” pontual, restrito a uma área específica de ação. Por fim, a categoria “nome próprio” é utilizada unicamente quando o texto faz referência às medidas aplicadas pelo Governo de Minas Gerais, a partir de 2003, com o intuito de melhor gerir sua estrutura administrativa. Sendo assim, nessa última categoria o “Choque de Gestão” é tido como uma marca registrada das administrações de Aécio Neves, necessariamente associada à ideia de inovação na Gestão Pública.

A partir de tais categorias, foi possível classificar cada menção feita ao termo “Choque de Gestão” nos seis documentos analisados, como forma de se identificar o significado do CG para o Governo a partir dos contextos nos quais o termo é utilizado. O Quadro 2.2, abaixo, apresenta o número de situações nas quais é abordado o termo “Choque de Gestão”, assim como os significados predominantes:

Quadro 2.2 – Ocorrências e significados do termo “Choque de Gestão” em documentos de Governo de Minas Gerais

Documento	Significados do termo “Choque de Gestão”			Total de menções
	Uso genérico	Uso específico	Nome próprio	
Plano de Governo 2002	3	1	-	4
PMDI 2003 – 2020	-	7	3	10
PPAG 2004 – 2007	-	-	3	3
Plano de Governo 2006	3	12	13	28
PMDI 2007 – 2023	-	-	7	7
PPAG 2008 – 2011	-	2	5	7
TOTAL	6	22	31	59

Fonte: Elaboração própria a partir de NEVES (2002 e 2006) e MINAS GERAIS (2003, 2004, 2007a e 2008a).

Interessante perceber que apenas dois documentos, o PPAG 2004 – 2007 e o PMDI 2007 – 2023, se referem ao “Choque de Gestão” de maneira uniforme ao longo de seus respectivos textos: o termo é utilizado sempre com o mesmo significado. Tal consistência interna está ausente nos quatro outros documentos, o que frequentemente deixa o leitor confuso quanto ao real escopo do CG e das medidas que o compõem.

Também é importante destacar como os documentos mais recentes são, cada vez mais, marcados pelo uso da expressão “Choque de Gestão” como “nome próprio”, o que se ilustra pelos excertos abaixo, retirados do PMDI 2007 – 2023:

Últimos quatro anos foram marcados pelo êxito do Choque de Gestão e seu conjunto de medidas para introduzir no aparato estatal a concepção de um Estado que gasta menos com a máquina e, cada vez mais com o cidadão.

(MINAS GERAIS, 2007a, p. 7).

(...) O conjunto de iniciativas e procedimentos determinado “Choque de Gestão” repercute 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, 2007a, p. 15).

O uso do termo “Choque de Gestão” como “nome próprio” parte do pressuposto de que esse conceito já é de conhecimento geral, sendo desnecessária uma nova explicação. É significativo que esse seja o significado que mais revestiu o CG, ao longo dos seis documentos de planejamento analisados do presente capítulo (31 vezes): faz-se, assim, mais referências ao “Choque de Gestão” do que é abordado o seu conteúdo propriamente dito; em termos mais simples, o CG é um fenômeno mais divulgado do que conceituado e aperfeiçoado tecnicamente.

Por sua vez, em documentos como o PMDI 2003 – 2020, o “Choque de Gestão” não foi objeto de conceituação, apenas de “uso específico” como ferramenta de gestão, o que compromete a clareza geral do texto e, principalmente, do CG como instrumento de ação do Estado. Nesses casos, como se vê nos exemplos abaixo, o “Choque de Gestão” é tido como uma técnica de trabalho, que se aplica a contextos limitados nos quais se fizer necessário:

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, processos administrativos, que possibilite descomplicar procedimentos, racionalizar gastos e produzir mais resultados com os recursos disponíveis. Nesse terreno, o engajamento e a participação efetiva de todos os servidores estaduais será decisiva.

(MINAS GERAIS, 2003, p. 88).

Os órgãos de ciência e tecnologia do Estado necessitam de um “Choque de Gestão” de forma que venham a ter estrutura e a dinâmica necessárias para a viabilização da agenda de desenvolvimento aqui proposta.

(MINAS GERAIS, 2003, p. 100).

Na perspectiva vista logo acima, há a clara menção de que o “Choque de Gestão” possui características próprias, enquanto receituário para recuperação das finanças estaduais e da capacidade de ação dos órgãos públicos. Nessa concepção, o “Choque de Gestão” é móvel e pontual, podendo ser deslocado àqueles setores que dele necessitarem. Um dos desafios que menciona o PMDI 2003 – 2020 (MINAS GERAIS, 2003) é, inclusive, a expansão do “Choque de Gestão” para o maior número possível de áreas da Administração Pública: são desenhados três cenários de futuro, em cada qual o CG alcançou sucesso em uma quantidade diferente de setores da máquina pública estadual.

Complementando o rol de significados identificados para o termo “Choque de Gestão”, temos o seu “uso genérico”, encontrado apenas nos Planos de Governo 2002 e 2006 (NEVES, 2002 e 2006). Nesse caso, o CG é associado à necessidade de austeridade e reorganização do funcionamento da máquina do Estado, atuando como sinônimo de termos já de uso corrente, como “reforma” ou “modernização”. Assim, transmite-se a ideia de renovação, sem que se corra o risco de repetir os desgastados slogans reformistas da década de 1990.

Urge reformar o aparato institucional do Estado, reorganizando processos e procedimentos e priorizando atividades. É preciso introduzir um “choque de gestão” nas estruturas administrativas, que possibilite desburocratizar, racionalizar gastos, monitorar e avaliar de forma mais eficaz as ações e os resultados das intervenções governamentais.
(NEVES, 2002, p. 18).

O uso de iniciais minúsculas é predominante ao longo do Plano de Governo 2002 (NEVES, 2002), o que reforça a noção de “uso genérico” que os autores do termo atribuíam ao CG quando de seu surgimento ou, ainda, pode indicar o estágio embrionário no qual se encontrava essa ideia em seu momento inicial. Quatro anos depois, entretanto, o Plano de Governo 2006 apresenta também três ocorrências de “uso genérico” do termo “Choque de Gestão”, o que não pode mais ser atribuído à inexperiência do corpo técnico do Governo em relação ao CG – afinal, uma versão do PMDI (2003 – 2020) e uma do PPAG (2004 – 2008) já haviam sido construídas a partir do referencial desse novo conceito. Consideramos, assim, o “uso genérico” do termo “Choque de Gestão” como uma expressão de informalidade no trato de um conceito técnico, provavelmente com vistas a facilitar a compreensão desse por uma grande parte da população. Essa interpretação condiz com o contexto eminentemente político-eleitoral no qual foram elaborados os dois planos de governo aqui analisados, os únicos documentos de planejamento que contém o termo “Choque de Gestão” em seu “uso genérico”.

Destaque-se, também, o número de vezes no qual o CG foi abordado no Plano de Governo 2006: 28 vezes, pouco menos do que a soma dos outros cinco documentos de planejamento analisados, que é de 31 menções ao “Choque de Gestão”. Isso ocorre porque o Plano de Governo 2006 (NEVES, 2006) cumpre a função – extraoficial – de apresentar aos eleitores mineiros as principais realizações do primeiro mandato de Aécio Neves como Governador; ao fazê-lo, atribui uma boa parte dos sucessos ao “Choque de Gestão”, ainda uma prática administrativa pouco clara para os leitores do Plano, apesar de cada vez mais divulgada. O detalhamento dos componentes e funcionamento do “Choque de Gestão” não acompanha, como prioridade dos planejadores estaduais, a disseminação desse termo junto ao grande público, o que conforma a dinâmica percebida no presente capítulo: o CG é abordado de muitas formas distintas, e em vários momentos diferentes.

A mudança nos significados do termo “Choque de Gestão” ao longo dos documentos de planejamento aqui analisados é nítida. Desloca-se de um neologismo, criado em 2002 para designar o ímpeto reformista que se pretendia imprimir ao futuro

governo, até o âmbito de uma inovação técnica, típica da Administração Aécio Neves. Pode-se supor, com um certo grau de segurança, que o sucesso do “Choque de Gestão” – sobretudo em suas metas físicas, como destaca o PMDI 2007 – 2023 (MINAS GERAIS, 2007a) – gerou frutos políticos que, ao longo dos anos, passaram a constituir mais um dado no processo de planejamento estadual. Dessa forma, os documentos mais recentes não buscavam apenas produzir bons resultados no campo administrativo, mas também associar os sucessos obtidos no primeiro mandato de Aécio Neves (2003 – 2006) ao “Choque de Gestão”, atribuindo os êxitos a esse. Nesse sentido, a leitura do PMDI 2007 – 2023 e do PPAG 2008 – 2011 nos deixa entrever o desejo de se cunhar uma marca registrada na área das políticas públicas, dado o uso corrente que ganha a expressão “Choque de Gestão”: desprovida de detalhes e associada a todos os bons resultados apresentados ou desejados.

2.5 Categorias de classificação

As diferentes maneiras de se apresentar o “Choque de Gestão”, adotadas pelo Governo de Minas Gerais ao longo dos documentos analisados, têm a consequência imediata de dificultar a comparabilidade entre tais instrumentos de planejamento. Em cada um dos momentos de teorização considerados, a estratégia delimitada se organiza a partir de objetivos globais, que se dividem progressivamente em categorias menores, até que se alcança a menor unidade, na qual são detalhadas ações concretas. Ocorre que as categorias definidas em cada documento nem sempre têm designações coincidentes, o que deixa ao leitor a impressão de que essas talvez não sejam correspondentes enquanto estratégias de atuação do Estado. O Quadro 2.3, abaixo, apresenta as principais categorias nas quais se dividem os documentos de planejamento analisados.

Quadro 2.3 – Níveis de planejamento utilizados nos documentos analisados

Documento	Categoria mais ampla	Categoria intermediária		Categoria menos ampla		
Plano de Governo 2002	Prioridades	Estratégias		Projetos prioritários setoriais		
PMDI 2003 – 2020	Opções estratégicas	Objetivos prioritários		Projetos estruturadores		
PPAG 2004 – 2007	Opções estratégicas	Objetivos prioritários		Projetos estruturadores		
Plano de Governo 2006	Eixos estratégicos	Meta mobilizadora	Princípio ordenador	Projeto âncora	Projetos estruturadores	Projetos associados
PMDI 2007 – 2023	Estratégias de desenvolvimento	Área de resultados	Objetivos estratégicos	Projetos estruturadores		
PPAG 2008 – 2011	Eixos estruturadores	Área de resultados	Objetivos estratégicos	Programas estruturadores	Programas associados	Programas especiais

Fonte: Elaboração própria a partir de NEVES (2002 e 2006) e MINAS GERAIS (2003, 2004, 2007a e 2008a).

Há de se destacar, inicialmente, a diferença existente entre os Planos de Governo de 2002 e de 2006 e os quatro documentos de caráter técnico: nenhuma das categorias utilizadas pelos planos de governo é adotada nos PPAGs e versões do PMDI analisados, ao menos no que se refere à nomenclatura adotada. Se, por um lado, é fato que o Plano de Governo de 2002 (NEVES, 2002) foi o único elaborado a partir de uma posição externa à estrutura do Estado, também deve-se questionar a respeito da validade do expediente de se renomear constantemente as categorias de planejamento utilizadas. A lógica de se adotar objetivos prioritários, e definir ações estratégicas para cumpri-los, parece ser transposta do Plano de Governo de 2002 para o PMDI 2003 – 2020; porém, a conceituação incompleta do “Choque de Gestão” e a substituição total dos termos de planejamento utilizados no primeiro documento não permitem que se faça uma avaliação precisa da semelhança – ou continuidade – existente entre ambos os documentos. No mesmo sentido, chama a atenção o posicionamento do Plano de Governo 2006 (NEVES, 2006), cronologicamente, entre dois documentos técnicos, o PPAG 2004 – 2008 e o PMDI 2007 – 2023: o documento de origem política rompe a sequência de uso da categoria “projetos estruturadores”, inaugurando o termo “projeto âncora”, que não teve continuidade ou aplicabilidade qualquer.

Outro elemento interessante é a identidade que ocorre entre as duas versões do PMDI e os dois PPAGs considerados; é fato que a própria natureza desses documentos determina que as linhas de atuação definidas para o longo prazo devam ser

operacionalizadas no âmbito dos planos plurianuais. Portanto, a semelhança completa entre as categorias utilizadas pelo PMDI 2003 – 2020 e o PPAG 2004 – 2007 representa não só um sinal de coerência nas técnicas de planejamento utilizadas, mas também o respeito às etapas do ciclo orçamentário definido pela legislação mineira.

Já a relação entre o PMDI 2007 – 2023 e o PPAG 2008 – 2011 se mostra menos harmoniosa: apenas uma, das três categorias de planejamento, recebe a mesma designação nos dois documentos. Enquanto o PMDI 2007 – 2023 adota a denominação de “projetos estruturadores”, o PPAG 2008 – 2011 os renomeia como “programas estruturadores”, agregando ainda as categorias de “programas associados” e “programas especiais”. Não há conceituação, no texto do PPAG 2008 – 2011, dedicada às duas novas categorias de programas, ou mesmo especificando as funções diferenciadas que essas deveriam cumprir. Porém, é interessante perceber que os programas “associados” e “especiais” são apresentados de forma bastante semelhante aos “estruturadores”, o que nos permite supor que essas novas categorias foram criadas, principalmente, com o objetivo de se agregar um maior número de programas à estrutura definida pelo PMDI 2007 – 2023.

Tal possibilidade ganha consistência quando se considera que PPAGs e versões do PMDI, no período em tela, têm origens bastante distintas: enquanto os PPAGs são elaborados pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) a partir das demandas setoriais dos demais órgãos do Estado (MINAS GERAIS, 2004 e 2008a), as versões do PMDI são fruto de trabalhos realizados pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) – uma cúpula de governo e representantes de diversos setores produtivos e laborais – assessorado por empresa de consultoria privada (MINAS GERAIS, 2003 e 2007a). Assim, os PPAGs têm sua gênese toda contida pelos limites da máquina pública, enquanto as versões do PMDI surgem, em grande medida, devido à ação de atores externos ao Estado.

A cronologia de elaboração desses documentos faz com que, obrigatoriamente, os PPAGs tenham que acompanhar as diretrizes estabelecidas pela versão vigente do PMDI, atualizada no ano anterior. Se essa identidade ocorreu no biênio 2003/2004, certamente não foi o caso de 2007/2008. O desacerto entre as categorias de planejamento utilizadas pelo PMDI 2007 – 2023 e o PPAG 2008 – 2011 é indicativo de incongruências ainda maiores, existentes entre as distintas esferas que elaboram cada documento.

A diferença existente entre as versões 2003 – 2020 e a 2007 – 2023 do PMDI também é significativa: apenas a categoria “projetos estruturadores” é preservada, sendo as duas outras renomeadas – e uma dessas, subdividida. Outras mudanças também são evidentes: enquanto o PMDI 2003 – 2020 não diferia muito de seu PPAG correspondente, com texto contínuo e formato de comunicação oficial, o PMDI 2007 – 2023 ganha tratamento gráfico semelhante ao de revistas jornalísticas, com maior uso de cores, quadros explicativos, figuras e textos mais curtos e simples; o número total de páginas é reduzido de 129 para 56.

Sendo assim, pode-se supor que as alterações realizadas no PMDI, em sua versão 2007 – 2023, não foram bem aceitas pela estrutura do Estado responsável pela elaboração do PPAG. O uso de categorias e denominações semelhantes deixou de ocorrer, como havia sido o caso do quadriênio anterior, sendo mais provável que as mudanças no PMDI tenham se originado da empresa de assessoria técnica contratada pelo governo, ou também da necessidade de se dar maior divulgação ao “Choque de Gestão” e a seus resultados. Considerando que a mesma empresa participou das duas versões do PMDI aqui analisadas, e que o processo de elaboração do PPAG também não sofreu alterações, resta a hipótese de que o núcleo decisório do governo tenha decidido imprimir objetivos adicionais ao PMDI em 2007, tornando-o mais acessível ao público em geral, e encarregando-o de divulgar os resultados da primeira Administração de Aécio Neves; entretanto, tais novas atribuições do PMDI não necessariamente são congruentes com o processo tradicional de elaboração da proposta orçamentária, que dá origem ao PPAG.

É importante ter como referência, quando se analisa a conjuntura do início do segundo mandato de Aécio Neves à frente do Governo do Estado de Minas Gerais, o Plano de Governo 2006, intitulado “Pacto por Minas: Estratégias para transformação social” (NEVES, 2006). A tônica desse documento é, muito mais do que apresentar as propostas para a campanha eleitoral, apresentar os resultados obtidos no período 2003 – 2006. Em vários pontos, o conteúdo propositivo se restringe a estabelecer novas metas para as mesmas ações já levadas a cabo no quadriênio anterior, de forma que cada nova apresentação de metas toma poucas linhas de texto. Dessa forma, é lícito supor que as incongruências que passaram a existir entre PMDI e PPAG durante o segundo mandato de Aécio Neves sejam mesmo derivadas do surgimento desse interesse governamental em divulgar os sucessos obtidos no período anterior (2003 – 2006), algo que não

contaminou o PPAG 2008 – 2011, e que pôde ser claramente divisado no Plano de Governo 2006.

Como forma de se avaliar a mudança na concepção do “Choque de Gestão” ao longo dos anos, a presente análise busca situar o CG no contexto geral dos documentos de planejamento elaborados pelo Governo de Minas Gerais. O interesse inicial é o de avaliar se o “Choque de Gestão” desempenha papel central na estratégia de ação do governo, seja no sentido de englobar as demais linhas de atuação e conferir a elas uma medida de unidade, ou seja pelo CG abarcar uma proporção significativa dos instrumentos de planejamento desenvolvidos pelo Estado. O Quadro 2.4, abaixo, reúne dados referentes a ambas essas dimensões de análise:

Quadro 2.4 – Níveis de planejamento quantidade de instrumentos de ação propostos²

Documento	Nível de planejamento	Total	Referente ao C.G.
Plano de Governo 2002	Prioridades	6	1
	Estratégias	11	1
	Projetos prioritários setoriais	7	-
		30	4
PMDI 2003 – 2020	Opções estratégicas	3	1
	Objetivos prioritários	10	1
	Projetos estruturadores	30	Não especificados
PPAG 2004 – 2007	Opções estratégicas	3	1
	Objetivos prioritários	10	1
	Projetos Estruturadores	31	3
Plano de Governo 2006	Eixos estratégicos	5	-
	Metas mobilizadoras	1	-
	Princípios ordenadores	-	-
	Projeto âncora	1	-
	Projetos estruturadores	19	-
	Projetos associados	3	-
PMDI 2007 – 2023	Estratégias de desenvolvimento	7	1
	Área de resultados	11	0
	Objetivos estratégicos	76	14
	Projetos Estruturadores	-	-
PPAG 2008 – 2011	Eixos estruturadores	5	0
	Área de resultados	13	2
	Objetivos estratégicos	44	6
	Programas Estruturadores	57	7
	Programas Associados	130	13
	Programas Especiais	69	Sem vinculação

Fonte: Elaboração própria a partir de Minas Gerais (2003, 2004, 2007a e 2008a) e Neves (2002 e 2006).

Percebe-se, em um primeiro momento, que em nenhum dos instrumentos de planejamento analisados o “Choque de Gestão” se destaca isoladamente, o que seria esperado caso o CG houvesse sido concebido como uma estratégia ampla de ação governamental. Dessa forma, a expressão “Choque de Gestão” tem maior destaque quando em referência a uma ferramenta pontual de ação estadual, e não denominando uma dinâmica mais ampla, responsável pelo direcionamento geral da ação governamental. Tal constatação está alinhada com os textos descritivos dos instrumentos analisados, nos quais o “Choque de Gestão” ocupa espaço

² O presente levantamento obedece fielmente à exposição feita em cada documento, levando em conta descrições e enumerações de propostas de governo realizadas em texto e quadros-resumo, desde que claramente vinculadas às categorias em questão. É frequente, entretanto, que nem todas as áreas de ação governamental tenham suas propostas enquadradas na metodologia de seus respectivos planos.

consideravelmente menor do que aquele destinado a apresentar as propostas de ação relativas à saúde, à segurança pública e ao fomento ao crescimento econômico, por exemplo.

No mesmo sentido, convém apontar para o PMDI 2007 – 2023 e para o PPAG 2008 – 2011: em ambos documentos, o “Choque de Gestão” deixa de estar previsto em um dos níveis de planejamento, respectivamente, no segundo (“área de resultados”) e no primeiro (“eixos estruturadores”) mais amplos de cada documento. Essas ausências do “Choque de Gestão” dos níveis mais amplos de planejamento significam seu deslocamento para as esferas mais operacionais da ação estadual: podemos supor que, como ferramenta de gestão, o CG ganha refinamento conceitual, o que elimina a incerteza inicial sobre sua real escala de atuação. Entretanto, como expressão-símbolo de uma Administração Estadual em especial, o “Choque de Gestão” continua a receber novas utilizações nos documentos de planejamento mineiros referentes ao período 2007 – 2010, configurando uma dinâmica que já pôde ser vislumbrada na campanha eleitoral de 2006.

É exatamente no PMDI 2007 – 2023, primeiro documento de planejamento do segundo mandato de Aécio Neves como Governador de Minas Gerais, que o “Choque de Gestão” passa a receber a nova denominação de “Estado para Resultados”, que predomina também no PPAG 2008 – 2011. Diante da declarada identificação entre os termos, o presente capítulo optou por considerá-los mesmo como equivalentes. Porém, para ilustrar o uso cada vez mais nítido do CG com intuito de divulgação das ações do Governo Estadual, convém mostrar o surgimento da expressão “Estado para Resultados” e sua relação com o “Choque de Gestão”, ocorrido no período entre a redação do Plano de Governo 2006 (NEVES, 2006) e o PMDI 2007 – 2023 (MINAS GERAIS, 2007a). O Quadro 2.5, abaixo, estabelece a comparação entre os dois contextos:

Quadro 2.5 – O surgimento do “Estado para Resultados”

Plano de Governo 2006	PMDI 2007 – 2023
<p><i>O pilar fundamental da segunda geração do Choque de Gestão será o aprofundamento de uma obsessiva busca por um Estado de resultados, com grande preocupação com a qualidade do gasto, amparado no binômio: qualidade fiscal e gestão eficiente.</i></p> <p align="right">(NEVES, 2006, p. 23).</p>	<p><i>O pilar fundamental da segunda geração do Choque de Gestão é o aprofundamento de uma obsessiva busca pelo Estado de Resultados.</i></p> <p align="right">(MINAS GERAIS, 2007a, p.9)</p>

Fonte: Elaboração própria a partir de Neves (2006) e Minas Gerais (2007a).

Percebe-se que, em 2006, havia a referência a um “Estado que gerasse resultados”, a ser construído através da implantação da denominada “segunda geração” do CG. Já no ano seguinte, a expressão genérica se torna um nome próprio – “Estado para Resultados” –, uma palavra-chave destinada a obter tanto apelo junto à população quanto o próprio “Choque de Gestão”; o objetivo é revelado, inclusive, pela equivalência feita pelo PMDI 2007 – 2023 entre as duas expressões (MINAS GERAIS, 2007a). Dessa maneira, fica clara a motivação propagandística que passou a fazer parte do PMDI em sua versão 2007 – 2023; no mesmo sentido, o uso intencional do “Choque de Gestão” como peça fundamental dessa estratégia de comunicação se torna nítido, em uma dinâmica que busca imputar ao CG o papel de “plano geral de governo”, sem com isso alterar suas atribuições práticas no âmbito do planejamento estadual.

Como já apontado no presente capítulo, as diferenças entre o PMDI 2007 – 2023 e o PPAG 2008 – 2011 são bastante significativas, e no que se refere ao detalhamento dos itens de cada plano, essas também são marcantes. Por exemplo, o PPAG 2008 – 2011 cria duas novas “áreas de resultados”, ambas relacionadas com o “Choque de Gestão”, a partir de instrumentos que o PMDI 2007 – 2023 denominava apenas como “transversais”. Nesse sentido, os autores do PMDI 2007 – 2023 diluíram o “Choque de Gestão” em todas as demais ações, deixando claros os objetivos que esperavam obter, sem contudo abordar os processos de trabalho: mesmo previstos como instrumentos de ação, os “projetos estruturadores” não são delineados no PMDI 2007 – 2023. Já os autores do PPAG 2008 – 2011, servidores estaduais por definição, reverteram essa orientação, reestabelecendo limites precisos para a atuação do “Choque de Gestão”, através da criação das duas “áreas de resultados” adicionais, já citadas.

É evidente que há, no biênio 2007 – 2008, um nítido descompasso entre os responsáveis pelo PMDI – um combinado de conselheiros do CEDE e consultores

privados – e o corpo de gestores estaduais que elaboram o PPAG. Os diferentes tratamentos dados ao “Choque de Gestão” constituem exemplo nítido de que o PMDI 2007 – 2023 figura muito mais como uma declaração de intenções, do que como o instrumento de planejamento que foi, por exemplo, em sua versão 2003 – 2020. As mudanças feitas pelo PPAG 2008 – 2011 podem ser interpretadas, assim, como adaptações necessárias para se tornar as propostas do PMDI 2007 – 2023 aplicáveis à realidade do Estado mineiro.

As incongruências identificadas entre o PMDI 2007 – 2023 e o PPAG 2008 – 2011, por agudas que sejam, não obscurecem o fato de que a falta de uniformidade é uma constante nos principais documentos de planejamento do Governo do Estado de Minas Gerais. O Quadro 2.3 evidenciou as variações constantes nas categorias adotadas por cada plano, ao passo que o Quadro 2.4 mostra como os instrumentos de ação contidos em cada categoria se alteram em quantidade, de forma significativa. Qualquer esforço de comparação encontra sérios obstáculos, já que não há linhas que perpassem, de forma constante, os principais documentos de planejamento estaduais do período 2002 – 2008.

É fato que, em todos os documentos analisados, a proposta de organizar esforços em torno de metas específicas se faz presente, da mesma forma como verifica-se um esforço constante de quantificação dos resultados a serem obtidos. Porém, a análise das políticas de Estado não pode ser feita apenas sob o prisma dos resultados alcançados por essas; é a comparação entre os mecanismos empregados que torna possível o aperfeiçoamento desses, algo difícil de ser feito no caso em tela, devido ao alto grau de instabilidade da estrutura responsável pelo planejamento estadual em Minas Gerais.

Deve-se destacar também o baixo nível de clareza presente no texto dos seis documentos analisados: à parte de trechos de fácil leitura, como introduções e a exposição de cenários atuais e desejados, são fornecidos poucos esclarecimentos a respeito da hierarquia e do encadeamento existente entre os níveis de planejamento adotados em cada plano. Usualmente, são quadros esquemáticos – não presentes em todos os textos – as únicas referências das quais dispõe o leitor para compor uma visão geral do documento, integrando os diversos níveis de ação planejados. No mesmo sentido, há categorias que, mesmo previstas nos documentos de planejamento, não possuem relação prática com as demais, como as “diretrizes” do Plano de Governo de 2002 e os “resultados finalísticos” do PMDI 2007 - 2023.

Já os “projetos prioritários setoriais” do Plano de Governo 2002 (NEVES, 2002), apesar de figurarem como precursores dos “projetos estruturadores” dos documentos seguintes, apenas são expostos naquilo que se refere à área da saúde (7 projetos), deixando que as demais áreas fossem abarcadas apenas pelas “diretrizes” de ação futura – 30 no total, sendo dedicadas 4 ao “Choque de Gestão”. No mesmo sentido, merece destaque também o Plano de Governo 2006 (NEVES 2006): apenas especifica os “projetos estruturadores” em algumas das áreas de intervenção, o que impede a estimação do número total dessas ações no plano; inaugura a categoria de “projeto âncora”, mas apenas desenvolve tal lógica em relação às políticas de saúde; elabora longas considerações sobre temas de amplitude nacional, como a autonomia do Banco Central e a reforma política, em um esforço de se “pensar o Brasil” que não busca relação com a realidade mineira (NEVES, 2006).

Em resumo, as conclusões que decorrem da análise dos Quadros 2.3 e 2.4 corroboram os resultados da análise dos conceitos de “Choque de Gestão” presentes nos seis documentos de planejamento aqui analisados. Há mudanças significativas no CG ao longo de seus seis anos iniciais de existência, tanto no que se refere à sua concepção quanto em seus instrumentos. A referência ao termo “Choque de Gestão” se torna, nesse sentido, bastante vazia de significado, uma vez que não chega a ser estabelecido um padrão estável, em torno do qual possam ser tecidas comparações. Seja devido à revisão dos métodos utilizados, ou por divergências entre os autores de cada documento, o fato é que a mudança é uma constante.

Pode-se justificar o uso do “Choque de Gestão” como termo pelo fato de que, ao longo de todo o período aqui considerado, o Governo de Minas Gerais o manteve como um norte, mesmo que mudando sempre seu significado e conteúdo. Pode-se especular, nesse sentido, que o apelo do “Choque de Gestão” enquanto slogan da Administração Aécio Neves pode ser responsável pelo uso contínuo do termo, mesmo que designando ideias e ferramentas de planejamento bastante distintas.

A seguir, são analisados isoladamente todos os seis documentos a partir do conteúdo de suas propostas. Dessa forma, busca-se ir além da maneira como se designa o “Choque de Gestão”, abordando o conteúdo das propostas de cada documento e avaliando a aproximação dessas com o CG. Será explorada, assim, a possibilidade de que os planejadores estaduais mineiros possam ter sido fiéis aos princípios do “Choque de Gestão”, mesmo tendo adotado designações ou categorias de trabalho claramente inconstantes ao longo do tempo.

2.6 Conteúdo dos Planos

Na presente seção, os documentos de planejamento são analisados a partir de suas propostas, o que não apenas contribui para que se compreenda o conteúdo geral de cada plano, como também permite vislumbrar o papel desempenhado pelo “Choque de Gestão” no contexto de cada um. Sabe-se, a partir da análise do Quadro 2.4, que o “Choque de Gestão” não ocupa papel central em nenhum dos documentos ora analisados, porém a análise de conteúdo que segue deve emprestar cores mais nítidas a esse contexto.

É preciso pontuar que, no âmbito da presente análise de conteúdo, foram consideradas como “propostas” todas as referências a ações que o governo se compromete a tomar futuramente; sendo essas superficiais ou detalhadas em seus procedimentos e valores financeiros, para o presente estudo é indiferente. O que se pretende evidenciar, inicialmente, é o conjunto de interesses do governo, que indica – de uma forma ampla – uma hierarquia de valores do principal grupo de tomadores de decisões da burocracia estadual mineira.

Foram identificadas, inicialmente, as propostas de ação voltadas para objetivos de ordem fiscal, tais como redução de despesas, aumento de receitas e, em geral, aquelas orientadas para o “equilíbrio fiscal”. Também foram encontradas propostas de cunho “reformista”, a saber, aquelas que mencionavam explicitamente termos como “reforma”, “reestruturação”, “reorganização” e “modernização” do aparelho estatal de Minas Gerais. Cada proposta identificada é classificada, a seguir, a partir da existência ou não de um vínculo direto com o “Choque de Gestão”, no contexto de cada plano. Entretanto, o ponto principal é analisar cada proposta como expressão do desejo do núcleo do planejamento público de Minas Gerais: a partir dessa perspectiva ampla, contorna-se obstáculos de caráter semântico, evitando que avaliações equivocadas derivem, por exemplo, de um hipotético uso desregrado do termo “Choque de Gestão”.

Em seguida, os documentos são analisados a partir da presença do elemento político em meio às estratégias de gestão desenhadas. É importante avaliar a medida na qual a conquista de objetivos políticos está presente nos documentos – e, por extensão, no próprio “Choque de Gestão” –, assim como a forma através da qual elementos políticos são tidos como instrumentos de políticas públicas. Seja atuando como um “meio”, ou como um “fim”, a política é classificada também como parte – ou não – do

“Choque de Gestão”, o que permite ampliar ainda mais a compreensão sobre o desenho original de tal plataforma de gestão do Estado.

Interessante ilustrar, nesse sentido, o enfoque metodológico adotado aqui, com a reprodução de algumas expressões-tipo que serviram como balizamento das categorias citadas acima. O Quadro 2.6, abaixo, reproduz quatro expressões que representam bem cada linha de análise adotada:

Quadro 2.6 – Expressões-tipo para classificação das propostas de ação dos documentos estaduais de planejamento

Categoria	Expressão-tipo
Proposta “fiscalista”	<i>...será conferida prioridade ao tratamento das finanças públicas de Minas... (NEVES, 2002, p. 16).</i>
Proposta “reformista”	<i>...reestruturar o aparato governamental de fomento e planejamento, alinhando-o ao novo papel do Estado. (NEVES, 2002, p. 84).</i>
Política como “meio” de ação	<i>...envidar esforços junto ao Governo Federal para o imediato início de um programa emergencial de recuperação da rede de rodovias federais em Minas Gerais. (NEVES, 2002, p. 113).</i>
Política como “fim” a ser atingido	<i>(...) Para tanto, é preciso que Minas assuma a liderança do debate nacional sobre desenvolvimento. (NEVES, 2002, p. 13).</i>

Fonte: Elaboração própria a partir de Neves (2002).

É preciso pontuar, também, que o conceito de “proposta” aqui considerado contém elemento de originalidade em sua definição: propostas que são assumidamente reproduções de trechos de planos anteriores não são computadas no âmbito do presente capítulo³; ao mesmo tempo, a reincidência de um mesmo tema nas propostas de planos subsequentes não leva à desconsideração destas. Assim, diferencia-se entre a reiteração de firmes propósitos em planos consecutivos e a reprodução literal de uma proposta em outro plano; em ambos os casos, ocorre a repetição da proposta, porém os diferentes contextos dão a essa significados bastante distintos⁴.

Percebe-se, assim, que mais do que um rigor matemático, buscou-se captar o interesse do planejador, de forma que várias expressões diferentes foram encaixadas em uma mesma categoria. Por exemplo, a previsão de se aderir a um programa do Governo

³ Esse expediente foi especificamente marcante no PPAG 2008 – 2011 (MINAS GERAIS, 2008), que reproduziu substantivos trechos do PMDI 2007 – 2023 (MINAS GERAIS, 2007).

⁴ Importante destacar mais alguns critérios adotados na classificação das propostas em cada plano: ações voltadas para reestabelecer o funcionamento de programas previamente existentes não são consideradas como propostas; as “parcerias público-privadas” apenas são consideradas como propostas se claramente associadas à ideia de construção de um novo formato de ação do Estado, caso contrário, configuram-se como mero instrumento de ação.

Federal, já existente e aberto aos demais entes federados, não pode ser considerada como um “uso do elemento político para fins de planejamento”; o mesmo não pode ser dito, entretanto, quando o documento do Estado mineiro o compromete a pressionar parlamentares a buscar recursos, em valores e condições apenas especulados, em favor de Minas Gerais. No mesmo sentido, compromissos relacionados à melhoria ou ampliação de ações já usualmente implementadas no campo das políticas setoriais também não foram considerados como propostas no âmbito do presente capítulo, exatamente por versarem sobre a realização das condições mínimas de funcionamento do Estado. Metas para atendimento nas áreas de saúde e educação, por exemplo, apenas seriam considerados como propostas – no contexto do presente capítulo – caso empregassem métodos de planejamento e trabalho inovadores; caso contrário, representariam apenas a manutenção das atividades essenciais – e constitucionalmente obrigatórias – aos entes federados.

A análise geral dos documentos de planejamento selecionados, de acordo com os critérios expostos acima, produziu o total de 172 propostas. Os planos apresentam de 26 a 42 propostas, com exceção do PPAG 2008 – 2011, que só traz oito. Tal discrepância não significa que o PPAG 2008 – 2011 possui menos conteúdo do que os demais documentos, mas apenas que uma fração reduzida desse conteúdo pôde ser encaixada nos critérios de classificação de propostas adotados no presente capítulo. Ao registrar o compromisso de tornar exequíveis as propostas do PMDI 2007 – 2023, o PPAG 2008 – 2011 as reproduziu textualmente, o que as tornou inaptas a serem computadas no presente capítulo; apenas as inovações, desenvolvidas a partir do texto reproduzido do PMDI 2007 – 2023, é que compõem o número total de propostas do PPAG 2008 – 2011. Tal situação exemplifica a maneira como as propostas de ação do Governo foram selecionadas e classificadas, no âmbito do presente capítulo: a partir de um critério fixo, porém desenvolvido para captar as nuances de cada contexto de planejamento distinto. O Quadro 2.7, abaixo, apresenta um panorama geral de tal conjunto de propostas:

Quadro 2.7 – Ocorrência das propostas por categoria

Plano	Fiscalista		Reformista		Política				Total
					Meio		Fim		
	Assoc. CG	Não- assoc. CG	Assoc. CG	Não- assoc. CG	Assoc. CG	Não assoc. CG			
PG 2002	3	3	2	11	1	10	0	3	33
PMDI 2003 – 2020	7	1	7	7	0	7	0	7	36
PPAG 2004 – 2007	0	26	8	5	0	2	0	1	42
PG 2006	2	0	6	8	0	7	0	3	26
PMDI 2007 – 2023	12	0	12	1	0	2	0	0	27
PPAG 2008 – 2011	0	3	2	3	0	0	0	0	8
TOTAL	24	33	37	35	1	28	0	14	172

Fonte: Elaboração própria a partir de Neves (2002 e 2006) e Minas Gerais (2003, 2004, 2007a e 2008a).

A comparação entre os seis documentos presentes no quadro acima é feita a partir de quatro linhas distintas: o fator tempo, por exemplo, indica uma clara redução no número de propostas de cunho político ao longo do período considerado. Também é utilizada a linha divisória entre os ambientes predominantemente técnico e político: nos extremos, dessa forma, temos os Planos de Governo e os PPAGs, sendo os primeiros elaborados em um contexto de disputa eleitoral, enquanto os segundos são de autoria da equipe técnica da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG). De acordo com esse critério, o PMDI ocupa posição ambígua: é fruto do trabalho de uma equipe bastante heterogênea, porém tem por objetivo lançar as bases de todo o planejamento estadual, especialmente para os PPAGs; a análise de seu conteúdo, por sua vez, indica uma posição muito mais próxima do ambiente político do que do estritamente técnico, como se verá a seguir. A comparação entre pares de versões do PMDI e do PPAG tem o intuito de apurar a maneira como as diretrizes de longo prazo são transpostas para metas quadrienais; mais precisamente, busca-se avaliar se houve mudança radical na elaboração de um documento técnico, que é o PPAG, a partir do texto original do PMDI.

Outra perspectiva de comparação adotada agrupa pares de versões do PMDI, como forma de analisar a evolução dos interesses do Governo do Estado, a partir do contraste entre documentos de mesmo formato; o mesmo é feito a partir de pares do PPAG e dos Planos de Governo. Por fim, a quarta dimensão de análise é a comparação entre períodos de planejamento distintos, o que agrega sempre uma versão do PMDI com o PPAG elaborado a partir de suas diretrizes. As informações de interesse principal

são, principalmente, a associação das propostas ao “Choque de Gestão”, assim como a distribuição dessas ao longo das quatro categorias desenhadas. Os demais quadros, como o Quadro 2.8, abaixo, buscam reagrupar os dados expostos acima, de acordo com a dimensão comparativa adotada.

Quadro 2.8 – Classificação das propostas quanto à vinculação ao “Choque de Gestão”

Plano	Ligadas ao CG		Fora do CG		Total
Plano de Governo 2002	6	18,19%	27	81,81%	33
Plano de Governo 2006	8	30,77%	18	69,23%	26
PMDI 2003 – 2020	14	38,88%	22	61,12%	36
PPAG 2004 – 2007	8	19,04%	34	80,96%	42
PMDI 2007 – 2023	24	88,88%	3	11,12%	27
PPAG 2008 – 2011	2	25%	6	75%	8
TOTAL	62	36,04%	110	63,96%	172

Fonte: Elaboração própria a partir de Neves (2002 e 2006) e Minas Gerais (2003, 2004, 2007a e 2008a).

Interessante perceber, inicialmente, que o Plano de Governo 2002 não difere substancialmente dos demais documentos analisados, em sua maioria, de caráter técnico. Chama a atenção a semelhança entre seu grau de vinculação de propostas ao CG e o nível verificado no PPAG 2004-2007: 18,19%, contra 19,04% verificado no documento de 2004, o que torna o Plano de Governo 2002 como a publicação na qual o “Choque de Gestão” ocupa a posição mais discreta. Percebe-se, assim, que o “Choque de Gestão” não foi pensado inicialmente como uma plataforma ampla de gestão, e tão pouco como um elemento capaz de atrair apoio popular no processo eleitoral de 2002; tais concepções, como será visto, surgiram ao longo do tempo.

Já o Plano de Governo 2006 (NEVES, 2006) apresenta uma mudança significativa em relação a seu congênere de 2002: implementado em Minas Gerais ao longo do primeiro mandato de Aécio Neves, o “Choque de Gestão” se tornou uma expressão bastante difundida e, não por coincidência, mais propostas de ação passaram a ser associadas ao CG no documento de 2006.

Sabemos que, na transição do PMDI 2003 – 2020 para sua versão 2007 – 2023, o formato adotado pelo documento foi drasticamente alterado, o que o tornou mais simples e de leitura acessível ao grande público. Na presente análise, pode-se perceber também que, nesse processo, as menções ao CG cresceram vertiginosamente, passando de 38,88% do total de propostas do plano, para 88,88%. Trata-se das duas maiores proporções de propostas associadas ao CG no conjunto de planos analisados. Deve ser

destacado, nesse ponto, que o PMDI 2007 – 2023 pouco fez uso da expressão “Choque de Gestão”, optando pela equivalente “Estado para resultados”. É possível supor, assim, que tanto a mudança nos aspectos gráficos, quanto o uso do termo “Estado para resultados”, componham a mesma estratégia de comunicação que levou ao aumento significativo da associação entre as novas propostas de governo e o “Choque de Gestão”.

A comparação entre os dois documentos marcadamente técnicos da amostra, os PPAGs 2004 – 2007 e 2008 – 2011, ambos elaborados pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), apresentam semelhança no que se refere à proporção de propostas associadas ao CG: nos dois casos, essas não ultrapassam um quarto do total de proposições, sendo 19,04% para o documento de 2004, e 25,0% para a versão de 2008 do PPAG. Pode-se supor, nesse contexto, que o “Choque de Gestão” vincula-se mais à esfera da promoção de uma imagem pública específica, por parte do Governo Estadual, do que ao campo dos instrumentos técnicos de gestão do Estado; nesse sentido, os critérios rígidos de planejamento e programação de despesas do PPAG não comportam boa parte das propostas típicas do “Choque de Gestão”.

Destaque-se, nesse sentido, que o PPAG 2008 – 2011 coloca-se claramente o objetivo de detalhar as propostas do PMDI 2007 – 2023, desdobrando-as em ações tecnicamente executáveis. Porém, a maneira como o PPAG 2008 – 2001 realizou tal proposta acabou por diferenciar drasticamente os documentos, especialmente no que se refere à vinculação de seus componentes ao “Choque de Gestão”. Isso reforça a tendência, já exposta no presente capítulo, que aponta o distanciamento entre esses documentos a partir da comparação das categorias de análise utilizadas por cada um. O descolamento entre o “Choque de Gestão” e as práticas reais de gestão aparece com grande nitidez, o que evidencia o fato de que o CG nem sempre encontrava expressão como plataforma real de administração.

O posicionamento da esfera política, em meio aos documentos analisados, merece também uma análise cuidadosa. Percebe-se, inicialmente, que há um abandono progressivo das propostas de cunho político, seja como objetivos por si mesmos, ou como ferramenta para construção de outros resultados: o PPAG 2008 – 2011, por exemplo, não registra qualquer proposta dessa natureza. Como contraste, o Plano de Governo de 2002 tinha mais propostas de uso de instrumentos políticos – negociação junto ao Governo Federal e busca de recursos pela via das emendas parlamentares, por

exemplo – do que propostas relacionadas aos ajustes fiscais, tema vivamente discutido à época.

Se a utilização de mecanismos políticos como apoio à gestão foi verificada em quase todos os planos aqui analisados, o mesmo não pode ser dito em relação à definição de objetivos políticos para o planejamento estadual: esse esteve presente nos Planos de Governo de 2002 e 2003, no PMDI 2003 – 2020 e no PPAG 2004 – 2008. O destaque cabe ao PMDI 2003 – 2020 que, com sete propostas desse tipo, supera em muito o Plano de Governo de 2002, elaborado dentro da lógica de uma disputa eleitoral. Mais uma vez, ganha relevo a dimensão do PMDI como documento de caráter político-institucional, que define o posicionamento do Estado mineiro em relação à sociedade e ao contexto federativo brasileiro, e não necessariamente prioriza a tarefa técnica do planejamento de longo prazo – estabelecida pela Constituição Mineira de 1989 (MINAS GERAIS, 2013).

O antagonismo entre PMDI e PPAG, no que se refere ao *status* concedido por cada um ao “Choque de Gestão”, apresenta uma ilustração bastante interessante: no tocante às propostas de cunho “fiscalista”, ambos os PPAGs estudados desconsideram o CG como referência, quando expõem as linhas de ação do Governo para o próximo quadriênio. Por sua vez, as duas versões do PMDI estudadas propõem a resolução da questão fiscal mineira através de medidas que, em sua maioria, estariam associadas ao “Choque de Gestão”. Duas hipóteses surgem, a partir desse ponto: na primeira, o PMDI abordaria com maior frequência o CG devido à identidade comum existente entre ambas as esferas, o que os afeiçoa mais à prática da divulgação e propaganda do que ao planejamento de ações; já de acordo com a segunda hipótese, haveria substancial distanciamento entre os modelos de elaboração do PMDI e do PPAG, de forma que o isolamento os tornaria autorreferenciados. A segunda hipótese pode ser relevada, em parte, devido à atribuição constitucional de que o PPAG, obrigatoriamente, detalhe e torne tecnicamente exequíveis as propostas do PMDI.

Quanto às propostas de cunho reformista, não é possível apontar uma tendência predominante na comparação entre os dois diferentes documentos: enquanto o PMDI 2003 – 2020 apresenta o mesmo número de propostas vinculadas e não-vinculadas ao CG, sua versão 2007 – 2023 mostra uma clara predominância das propostas associadas ao CG. Cada PPAG, por sua vez, indica preponderância de um tipo específico de proposta: associadas e não-associadas ao “Choque de Gestão”. O Plano de Governo 2002 tem a maioria de suas propostas dissociada do CG, o que pode ser compreendido

pela ausência da percepção de que o “Choque de Gestão” poderia vir a se tornar uma expressão de considerável apelo popular; esse quadro inverte-se totalmente no Plano de Governo 2006, provavelmente devido ao sucesso do CG em termos de apelo junto à população.

Considerando, entretanto, a divulgação do termo “Choque de Gestão” como uma plataforma abrangente de reforma do Estado, seria possível supor que as medidas reformistas propostas pelo Governo tivessem uma clara vinculação com o CG. Tal, entretanto, só ocorre no PMDI 2007 – 2023 (12 de 13 medidas “reformistas” estão associadas ao CG), e de forma mais tênue no PPAG 2004 – 2007 (8 de 13 medidas “reformistas” associadas ao CG); há igualdade entre propostas vinculadas e não-vinculadas ao CG no PMDI 2003 – 2020, enquanto nos outros três documentos predominam as propostas reformistas não-associadas ao “Choque de Gestão”. Em números gerais, considerando todos os documentos analisados, as propostas reformistas vinculadas ao CG superam aquelas que não se relacionam com o “Choque de Gestão” – respectivamente, 37 contra 35 propostas – porém, trata-se de uma pequena diferença. O Quadro 2.9, abaixo, apresenta a vinculação das propostas de todos os planos ao “Choque de Gestão” de acordo com suas áreas temáticas.

Quadro 2.9 – Categorias de propostas e suas vinculações ao “Choque de Gestão”

Tipo de proposta	Associada ao CG			Não-associada ao CG			TOTAL		
Fiscalista	61	24	42,10%	68	33	57,90%	129	57	100%
Reformista		37	51,38%		35	48,62%		72	100%
Política como “meio”	1	1	3,44%	42	28	96,56%	43	29	100%
Política como “finalidade”		0	0%		14	100%		14	100%
TOTAL		62	36,04%		110	63,96%		172	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de Neves (2002 e 2006) e Minas Gerais (2003, 2004, 2007a e 2008a).

Percebe-se que, do contrário das propostas de cunho “reformista”, em todas as demais categorias predominam as propostas não-vinculadas ao “Choque de Gestão”. Em ambas as categorias de propostas de cunho político (“política como meio” e “política como fim”), apenas uma se encontra associada ao CG, em um total de 43 propostas. Entretanto, o que chama a atenção é que a maioria (57,90%) das propostas “fiscalistas” é apresentada de forma desvinculada do “Choque de Gestão”, o que indica

que esse não ocupa, de fato, uma posição prioritária no conjunto do planejamento estadual.

Globalmente, a maior parte (63,96%) das propostas analisadas não tem referência com o CG. Desconsiderando as duas categorias de tipo político e trabalhando apenas com os grupos de propostas fiscalista e reformista (129 no total), ainda assim prevalecem aquelas que não se relacionam com o “Choque de Gestão” (68, ou 52,71% do total), mesmo que por uma pequena diferença.

É possível afirmar, com base na classificação das propostas, que cada um dos planos analisados no presente capítulo apresenta uma temática predominante, conforme mostra o Quadro 2.10, abaixo:

Quadro 2.10 – Classificação dos planos de acordo com as propostas predominantes

Plano	Fiscalista		Reformista		Política		TOTAL
PG 2002	6	18,18%	13	39,39%	14	42,42%	33
PMDI 2003 – 2020	8	22,22%	14	38,88%	14	38,88%	36
PPAG 2004 – 2007	26	61,90%	13	30,95%	3	7,14%	42
PG 2006	2	7,69%	14	53,84%	10	38,47%	26
PMDI 2007 – 2023	12	44,44%	13	48,14%	2	7,40%	27
PPAG 2008 – 2011	3	37,5%	5	62,5%	0	0%	8
TOTAL	57	33,13%	72	41,87%	43	25,00%	172

Fonte: Elaboração própria a partir de Neves (2002 e 2006) e Minas Gerais (2003, 2004, 2007a e 2008a).

O Plano de Governo 2002 pode ser considerado como predominantemente político, apesar de contar com um número significativo de propostas reformistas. Já o PMDI 2003 – 2020 apresenta-se tanto político quanto reformista, pois é composto de 14 propostas de ação em cada uma dessas áreas. Isso pode indicar uma afinidade muito maior entre PMDI 2003 – 2007 e Plano de Governo 2002, do que entre esse PMDI e o PPAG 2004 – 2008, considerados esses como formatos de documento de planejamento.

A predominância das propostas reformistas, tanto na maior parte dos documentos analisados, como no cômputo geral das propostas, indica o interesse do Governo em levar a cabo um programa de reforma do Estado. Não cabe à presente análise questionar a propriedade com a qual se emprega o termo “reforma do Estado”, mas sim conflitar essa centralidade do viés reformista com as conclusões proporcionadas pelo Quadro 2.10, no qual se vê claramente que o “Choque de Gestão” não é a única ferramenta escolhida para implementar tal programa de reformas: de um total de 72 propostas de reforma, 37 (51,38%) estão associadas ao CG. Desfaz-se,

assim, a identidade segundo a qual o “Choque de Gestão” é sinônimo de reforma do Estado porque, mesmo desempenhando um papel importante nesse contexto, o CG está muito distante de ocupar tal proeminência.

Importante destacar, também, que o “Choque de Gestão” não se sustenta como uma plataforma geral de ação do Governo, como a narrativa dos documentos analisados dá a entender em alguns momentos. A maioria das propostas de ação encontradas nos documentos analisados passa ao largo do CG – consideradas, ou não, as propostas de ordem política nesse cálculo. Novamente, uma importante associação de ideias é desfeita pela presente análise de dados: a visão do CG como mecanismo integral, coerente e abrangente de gestão pública.

A presente análise do “Choque de Gestão” será contrastada, a seguir, com avaliações realizadas por membros do próprio Governo do Estado de Minas Gerais. Assim, é possível não apenas balizar as descobertas já feitas, como também obter novas informações a respeito dos conceitos que animaram a burocracia estadual mineira durante a elaboração do CG.

2.7 Uma primeira reflexão sobre o “Choque de Gestão” por seus autores

A análise dos documentos de planejamento do Governo do Estado de Minas Gerais, de fato, constituiu a etapa mais importante do processo de interpretação do “Choque de Gestão”. Entretanto, como pôde ser visto acima, esses documentos não fornecem um significado consistente, apesar de descreverem e planejarem em detalhes as ações que compõem o CG. Dessa forma, o presente capítulo passa à análise de um importante documento que, mesmo não guardando relação formal com o Governo do Estado de Minas Gerais, traz em si informações cruciais para a compreensão do CG: trata-se do livro “O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da gestão pública para o desenvolvimento” (VILHENA, et al., 2006), que oferece uma reflexão dos primeiros quatro anos de implantação do CG.

Composto de 22 partes – 20 capítulos, além de prefácio e apresentação –, o livro foi escrito por um total de 30 autores, dos quais 27 ocupavam cargos no Governo do Estado à época da organização e edição do livro. O próprio Governo do Estado de Minas Gerais assina o Prefácio do livro, enquanto o então Secretário de Estado de Planejamento e Gestão – responsável direto pelo “Choque de Gestão” –, Antônio Augusto Anastasia, responde pelo texto de Apresentação da obra. É relevante apontar,

também, que a Secretária-adjunta de Planejamento e Gestão, Renata Vilhena, organiza a obra e assina três de seus capítulos.

A identidade entre os autores do livro (VILHENA et al., 2006) e os mentores do CG é forte o suficiente para que se possa considerar a publicação como “oficial”, mesmo tendo sido essa realizada pela Editora da Universidade Federal de Minas Gerais: assinam artigos, no total, dois secretários de Estado, quatro subsecretários e secretários-adjuntos, dois chefes de órgãos integrantes da Administração Pública Estadual, três gerentes de setor em secretarias de Estado diversas, 11 diretores da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), dois assessores e três servidores – sem função especificada – da SEPLAG. A predominância dos autores ligados à SEPLAG é o fator definitivo para que se possa caracterizar a obra em questão como uma reflexão sobre o primeiro quadriênio do “Choque de Gestão”, pois em vários textos (MINAS GERAIS, 2007a; ANASTASIA, 2006) é possível verificar que a própria criação da SEPLAG constituiu o primeiro passo concreto da efetivação do CG. Tendo em vista esse contexto, ganha especial importância a ressalva feita por Vilhena (2006) no último capítulo, ao apontar que a obra em questão não se constitui um esforço de avaliação de políticas públicas, mas sim um “relato documental” das ações empreendidas.

A busca por um conceito de “Choque de Gestão” na obra em análise (VILHENA et al., 2006) apresenta resultados bastante diferentes daqueles obtidos na pesquisa junto aos documentos de planejamento referentes ao período 2003-2006: há três conceitos claros, que cumprem a função de apresentar aquilo que o CG efetivamente é. Pode-se perceber, a partir das transcrições que seguem abaixo, que a conceituação em torno do CG apresentou evolução a partir do que havia sido exposto no Plano de Governo de 2002 (NEVES, 2002), tornando-se um pouco mais detalhada.

(...) 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.

(ANASTASIA, 2009, p. 15, destaque nosso).

(...) Em outras palavras, os dirigentes do governo e representantes da sociedade concordaram sobre a necessidade premente do Choque de Gestão. Assim, a “reorganização e modernização do setor público estadual”, também denominado Choque de Gestão, foi eleita uma das Opções Estratégicas.

(ALMEIDA e GUIMARÃES, 2006b, p. 64, destaque nosso).

O “choque de gestão” representa uma combinação de medidas orientadas para o ajuste estrutural das contas públicas com iniciativas voltadas para a geração de um novo padrão de desenvolvimento, tendo a inovação na gestão como elemento de sustentabilidade.

(DUARTE et al., 2006, p. 98, destaque nosso).

O avanço dos principais planejadores estaduais mineiros, no que se refere à conceituação do “Choque de Gestão” entre os anos de 2003 e 2006, parece indicar que houve aprendizado desses em relação à nova ferramenta de gestão pública, assim como aperfeiçoamento da lógica geral de funcionamento do CG. Entretanto, essa impressão é superficial: percebe-se, pela leitura geral de “O Choque de Gestão em Minas Gerais” (VILHENA et al., 2006), que há profundas diferenças na forma como o CG é abordado, descrito e operacionalizado em cada parte do livro – assinadas por gestores de diferentes áreas do governo. Se houve, de fato, evolução e aprendizado na forma de se conceituar e empregar o “Choque de Gestão”, essas foram limitadas a setores específicos da estrutura do Estado, pois a análise a seguir indica de forma bem clara que, mesmo para a cúpula da gestão pública mineira, não há consenso sobre o que vem a ser o “Choque de Gestão”. De fato, as profundas diferenças verificadas entre os capítulos da obra em questão (VILHENA et al., 2006), representativas das posições de seus autores, indicam sobretudo um evidente descompasso entre setores estratégicos do Governo mineiro no que tange ao CG, com consequências que serão exploradas no presente capítulo.

Considerando o conjunto dos capítulos de “O Choque de Gestão em Minas Gerais” (VILHENA et al., 2006), é preciso pontuar que permanece a indefinição a respeito da utilização do termo “Choque de Gestão”, praticamente nos mesmos moldes verificados nos documentos de governo já analisados. Porém, a dúvida maior não é mais em relação ao caráter “fiscalista” ou “reformista” do CG – já que ambos os objetivos estão sempre presentes no livro – mas, sim, no que se refere à amplitude assumida pelo “Choque de Gestão” no âmbito da ação estatal: se como uma ferramenta de gestão de alcance determinado, ou como uma estratégia geral que se impõe e dá sentido a todas as demais ações do governo. A ideia de que o “Choque de Gestão” assumiu contornos de um autêntico “plano de governo” – no sentido mais “cepalino” do termo, envolvendo um direcionamento geral do Estado, da economia e da sociedade – ao longo do período 2003-2006 é nítida em vários pontos, mesmo não tendo estado presente nos documentos de planejamento relativos ao período: Plano de Governo 2002 (NEVES, 2002), PMDI 2003 – 2020 (MINAS GERAIS, 2003) e PPAG 2004 – 2008 (MINAS GERAIS, 2004).

Surgia, assim, o Projeto Choque de Gestão, linha condutora principal do programa governamental para Minas Gerais.

(ANASTASIA, 2006, p. 15).

(...) Para reverter este quadro, o atual governo colocou em marcha um vasto programa de transformações, reorganizando o aparato institucional do Estado, adotando um modelo de gestão voltado para a construção de uma administração pública empreendedora e apta a responder à crescente demanda social.

O conjunto de medidas austeras adotadas para reverter a equação fiscal deficitária, encontra-se no “Choque de Gestão”. De acordo com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, de 2003, o “choque de gestão” tem, por objetivo, quatro metas a serem atingidas no intuito de redefinir a forma de atuação pública estadual...

(SANTANA, TESCAROLO e COELHO, 2006, p. 248, destaque nosso).

No campo do planejamento governamental, destaca-se o seu [do “Choque de Gestão”] caráter orientador das demais políticas de gestão.

(VILHENA, 2006, p. 351, destaque nosso).

Percebe-se, nos trechos acima, uma das formas através das quais o “Choque de Gestão” é apresentado: como uma espécie de diretriz geral de organização da ação estatal mineira. A partir dessa perspectiva, tem-se a clara impressão de que o “Choque de Gestão” atuou, entre 2003 e 2006, como uma política global e abrangente, responsável por conferir coerência e coesão ao conjunto de ações empreendidas pelo Governo do Estado de Minas Gerais. O CG seria, assim, um autêntico “plano geral” de governo, mesmo que nenhum dos documentos de planejamento oficiais referentes ao período – PMDI 2003 – 2020, PPAG 2004 – 2008 e Plano de Governo 2002 – tivesse previsto esse papel para o “Choque de Gestão”.

Ao mesmo tempo, ao longo do texto de “O Choque de Gestão em Minas Gerais” (VILHENA et al., 2006), são várias as situações nas quais o “Choque de Gestão” é apresentado apenas como mais um projeto estruturador, ou ainda, como um instrumento de gestão voltado para a obtenção de equilíbrio das contas estaduais ou racionalização do funcionamento da máquina pública (ANASTASIA, 2006; GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006a). Essa visão é condizente com a maneira como o CG é retratado nos documentos de planejamento referentes ao período 2003 – 2006, pois mesmo não havendo consenso nesses documentos a respeito das áreas de atuação prioritárias do CG – se no campo fiscal ou se na reforma do Estado –, não foi possível identificar nesses a atribuição de tarefas de âmbito global ao “Choque de Gestão”.

A incongruência entre as duas formas de utilização do termo “Choque de Gestão” está presente em todo o livro ora analisado (VILHENA, et al., 2006), o que desperta atenção porque trata de um tópico que já havia sido objeto de teorização e planejamento por parte dos mesmos técnicos estaduais – no mínimo – em duas outras ocasiões recentes: a elaboração do PMDI em 2003, e do PPAG em 2004. No mesmo

sentido, o CG se encontrava presente no cotidiano de tais servidores públicos já há alguns anos, o que deveria ser suficiente para que fosse estabelecida uma visão comum sobre o tema, especialmente no que se refere às suas concepções mais básicas.

A hipótese que norteia o presente capítulo considera que o “Choque de Gestão” foi implementado como ferramenta de gestão dentro de um escopo limitado, ou seja, voltada para a consecução de objetivos pontuais. Porém, na medida que se obteve sucesso em seus objetivos originais, o “Choque de Gestão” foi tendo seu nome atribuído a um contexto cada vez mais amplo, passando a descrever uma área de ação bastante abrangente, provavelmente como forma de contribuir com a divulgação das ações gerais do Governo do Estado de Minas Gerais. Apesar de ser difícil obter confirmação direta de tal hipótese, indiretamente podem ser encontradas indicações bastante seguras a esse respeito. Considerando que essa atribuição de novos significados ao termo “Choque de Gestão” parte apenas de alguns setores da burocracia estadual, destaque-se a tentativa de conciliação entre os dois significados – amplo e restrito – desse termo feita por Vilhena (2006) no último capítulo do livro em análise:

No que se refere ao alinhamento das organizações, dentre os 31 projetos estruturadores, destaca-se o, propriamente dito, “Choque de Gestão: Pessoas, Qualidade e Inovação na Administração Pública”, com o objetivo principal de aumentar a efetividade da administração pública estadual, buscando a valorização do servidor público estadual e a prestação de serviços públicos de qualidade, do ponto de vista do cidadão. Além de possuir um componente emergencial de “ajuste à realidade” (essencialmente alinhado com o pressuposto fiscal), o projeto estruturador “Choque de Gestão: Pessoas, Qualidade e Inovação na Administração Pública” desempenhou um papel-chave no âmbito do choque de gestão como um todo, proporcionando um alinhamento das organizações, pessoas e sistemas administrativos.
(VILHENA, 2006, p. 352, destaque nosso).

A Secretária-adjunta Renata Vilhena (2006), que viria a assumir a titularidade da SEPLAG ainda no mesmo ano da publicação da obra aqui analisada (VILHENA et al., 2006), buscou no trecho acima posicionar o “Choque de Gestão” como uma ampla plataforma de governo e, ao mesmo tempo, como um projeto estruturador específico, voltado para a melhoria das condições de funcionamento da gestão pública mineira. De fato, tal explicação concilia as diferentes visões sobre o CG identificadas ao longo das 22 partes de “O Choque de Gestão em Minas Gerais” (VILHENA, et al., 2006), e por se tratar do único ponto no qual essa coerência é rascunhada, coloca-se como uma exceção à regra, o que indica que esse trecho pode ter sido redigido com o intuito primordial de conferir sentido à obra como um todo.

A ideia de que novos sentidos são atribuídos ao termo “Choque de Gestão” com o passar dos anos é uma constante à medida que se percorre o “relato documental” feito pelos principais servidores estaduais a respeito do primeiro quadriênio de implantação do CG (VILHENA et al, 2006). Um dos elementos que mais contribuem para tal percepção é a maneira como diferentes setores da burocracia estadual se referem ao “Choque de Gestão”: o uso de aspas e letras maiúsculas varia continuamente, não obedecendo a um padrão sequer quando em referência ao projeto estruturador que leva tal nome. Também é interessante perceber que, ao longo das 22 partes da obra organizada por Vilhena et al (2006), aquelas que tratam de temas mais genéricos – como descrições abrangentes da máquina pública e de seu desempenho – costumam ser as que apresentam o CG como elemento norteador de toda ação estatal; por sua vez, os trechos que abordam instrumentos pontuais de ação – como estratégias inovadoras de gerenciamento de recursos humanos, por exemplo – referem-se ao “Choque de Gestão” como uma ferramenta pontual de gestão, ou ainda, na medida que o CG não se relaciona com o objeto abordado no capítulo, sequer é feita menção ao CG. A falta de uniformidade com a qual os membros do Estado se referem ao “Choque de Gestão” não só indica que há vários significados distintos para esse termo como, principalmente, confere força à hipótese de que alguns desses foram atribuídos *a posteriori*, sobretudo os que destoam de maneira mais aguda dos documentos de planejamento referentes ao período 2003 – 2006.

Ao longo das 363 páginas de “O Choque de Gestão em Minas Gerais” (VILHENA et al., 2006), excetuando-se os títulos, a expressão “Choque de Gestão” é empregada 67 vezes, um número surpreendentemente baixo para um livro dessas proporções, e que tem o CG como tema principal. Essa visão panorâmica da obra acaba por reiterar a interpretação segundo a qual o “Choque de Gestão” é, de fato, um instrumento de gestão desenvolvido para utilização em um contexto bem limitado, e não um plano geral de ação para o Estado. Isso é percebido quando os servidores que assinam capítulos da obra em questão (VILHENA et al., 2006) tratam de contextos que não estão diretamente relacionados com o Projeto Estruturador “Choque de Gestão”, situações nas quais esse assunto é ignorado, algo que não poderia ocorrer caso o “Choque de Gestão” emanasse diretrizes de atuação para toda a burocracia estadual. O Quadro 2.11, abaixo, apresenta a distribuição da expressão “Choque de Gestão” ao longo da obra que tem, como proposta, discutir essa ferramenta de gestão após quatro anos de sua implementação.

Quadro 2.11 – Distribuição das ocorrências do termo “Choque de Gestão”

	Seção	Tema	Menções ao CG
1	Prefácio	-	4
2	Apresentação	-	9
3	Capítulo 1	Introdução	20
4	Capítulo 2	O Duplo Planejamento	1
5	Capítulo 3	O Planejamento estratégico de longo prazo	4
6	Capítulo 4	A integração planejamento-orçamento	0
7	Capítulo 5	A Gestão dos investimentos estratégicos	0
8	Capítulo 6	Acordo de resultados	2
9	Capítulo 7	Organização da sociedade civil de interesse público	1
10	Capítulo 8	Parcerias público-privadas	0
11	Capítulo 9	Avaliação de desempenho individual	0
12	Capítulo 10	Reestruturação das carreiras	2
13	Capítulo 11	Realinhamento de competências	8
14	Capítulo 12	Gestão de pagamentos e benefícios	0
15	Capítulo 13	Compras governamentais	2
16	Capítulo 14	Governança eletrônica	6
17	Capítulo 15	Auditoria de gestão	1
18	Capítulo 16	O Equilíbrio das contas	0
19	Capítulo 17	Gestão da receita	0
20	Capítulo 18	Gestão do tesouro	0
21	Capítulo 19	Gestão do gasto	0
22	Capítulo 20	Rumo à segunda geração do Choque de Gestão	7
	TOTAL		67

Fonte: Elaboração própria a partir de VILHENA et al. (2006).

Importante perceber, no Quadro 2.11, que em nove capítulos de “O Choque de Gestão em Minas Gerais” (VILHENA et al., 2006) não há qualquer menção ao CG; em três capítulos a expressão é utilizada apenas uma vez e, em outros três, somente duas vezes. Considerando que, na obra magna sobre o “Choque de Gestão”, esse termo

sequer consta da metade do texto, é impossível conceber que o CG desempenhe – de fato – o papel de “plano geral” do governo estadual, de forma que qualquer afirmação nesse sentido deve ser considerada como a atribuição de um papel ao CG que esse não teve inicialmente. É bom lembrar que os autores dos documentos de planejamento estaduais referentes ao período 2003 – 2006 (Plano de Governo 2002, PMDI 2003 – 2020 e PPAG 2004 – 2008) são, em sua maioria, os autores dos capítulos de “O Choque de Gestão em Minas Gerais” (VILHENA et al., 2006), tendo sido também os principais responsáveis pela implantação das medidas propostas para o primeiro mandato de Aécio Neves como governador. Assim, as análises do presente capítulo ganham peso, pois buscam coerência entre textos que têm uma mesma origem e, descontado o efeito do tempo, tratam de um mesmo assunto.

Interessante perceber, no Quadro 2.11, que as duas partes que mais apresentam menções ao CG são, respectivamente, a Introdução (Capítulo 1) e a Apresentação, ambas voltadas para a construção de perspectivas globais e abrangentes do “Choque de Gestão”. No mesmo sentido, o último capítulo menciona o CG em sete ocasiões, o que o coloca como a quarta seção que mais faz uso do termo, enquanto busca traçar perspectivas futuras para o CG. Dessa forma, localiza-se a imputação de um significado abrangente e estruturante ao CG, ocorrendo exatamente nos capítulos dedicados às reflexões mais amplas sobre a gestão estadual mineira. Os demais capítulos, porque dedicados a temas bastante específicos, deixam de lado o CG, ou citam-no apenas na medida que esse – também enquanto ferramenta de gestão – se relaciona diretamente com seus respectivos objetos de análise. Conclui-se, dessa forma, que a atribuição de significados *a posteriori* ao “Choque de Gestão” demanda, especialmente, que se utilize bastante essa expressão.

Como já mencionado, o primeiro fator que indica a atribuição de novos significados ao “Choque de Gestão” é a forma como o CG é abordado ao longo da obra em tela (VILHENA et al., 2006): quase sempre como uma ferramenta pontual de gestão e, em alguns pontos esporádicos, como uma plataforma abrangente de governo. Nesse sentido, ganham relevo os três capítulos – 16 a 18 – assinados pelo Secretário de Estado da Fazenda e sua equipe (NOMAN, et al., 2006): em todos eles, o “Choque de Gestão” não foi citado sequer uma vez e, além disso, percebe-se um esforço constante para reduzir a importância do papel desempenhado pelo CG no âmbito do Governo de Minas Gerais.

O Governo de Minas Gerais adotou, a partir de 2003, medidas estruturantes e também emergenciais com vistas à promoção do equilíbrio das contas públicas e consequente construção de bases sólidas para o crescimento sustentado do Estado.

(NOMAN et al., 2006a, destaque nosso).

O trecho acima evidencia não apenas esforço para não se usar a expressão “Choque de Gestão” – substituída por “medidas estruturantes e também emergenciais” – como também a limitação do escopo de ação do CG: equilibrar as contas públicas e preparar o crescimento. Enquanto a descrição do CG como uma ação limitada é quase uma constante na maioria dos trechos de “O Choque de Gestão em Minas Gerais” (VILHENA et al., 2006), a resistência ao uso do termo só aparece de tal forma nos capítulos originários da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF-MG).

Constituíu-se desafio a expressiva necessidade de receita pública requerida pelo Governo Estadual com vistas a eliminar o histórico déficit público e propiciar a sustentabilidade do equilíbrio das contas públicas. As ações fiscais foram inicialmente desenvolvidas seguindo diretrizes estabelecidas no final do exercício de 2002, quando a administração anterior elaborou um anteprojeto de programação fiscal que alcançava o primeiro semestre de 2003. O anteprojeto foi apresentado à administração estadual que promoveu ajustes e posteriormente o transformou na Programação Fiscal de 2003.

(NOMAN et al., 2006b, p.311).

No que tange aos instrumentos de gestão, existentes nas unidades que integram a Subsecretaria do Tesouro, observou-se que seria necessário dar continuidade ao processo de modernização iniciado nas administrações anteriores, especialmente aos projetos amparados por recursos do Programa Nacional de Apoio à Área Fazendária – PNAF....

(NOMAN et al., 2006c, p.328).

Os trechos acima indicam claramente que a Secretaria de Estado da Fazenda prosseguiu, após o início de 2003, desenvolvendo projetos e utilizando ferramentas de gestão que já faziam parte do repertório da SEF-MG. Dessa forma, os servidores responsáveis pela redação dos três capítulos em questão (NOMAN et al., 2006) provavelmente não consideraram adequado associar tais instrumentos ao “Choque de Gestão”, iniciado posteriormente, e que segundo os autores de outros capítulos (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006a; VILHENA e SANTOS, 2006), levou Minas Gerais ao equilíbrio fiscal em menos de dois anos. A menção evidente que Noman et al (2006c) fazem ao Programa Nacional de Apoio à Área Fazendária (PNAF) parece, assim, cumprir a função de esclarecer a real origem dos instrumentos que levaram ao “déficit zero” nas contas estaduais: nem o “Choque de Gestão” e nem a SEPLAG, mas sim a SEF-MG, apoiada por um programa federal da Administração anterior. Assim, fica evidente a prática de se atribuir significados *a posteriori* ao termo “Choque de Gestão”, provavelmente com o interesse de se criar uma palavra-força, de grande apelo popular, que sumaria todos os êxitos alcançados pelo Governo de Minas Gerais.

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, p.16).

O trecho acima demonstra, assim como pôde ser visto em alguns documentos de planejamento do Estado, a consciência dos planejadores do Governo de que a expressão “Choque de Gestão” seria capaz de atingir diretamente a população, produzindo impacto político como símbolo de uma Administração. Essa consciência política presente nos planejadores públicos, aliada ao padrão de uso do termo “Choque de Gestão” aqui visto, deixam claro que o escopo do uso do termo foi expandido ao longo do tempo, através da atribuição de funções e resultados ao CG *a posteriori*, como forma de se potencializar a divulgação das ações do Governo Estadual.

A retomada de uma categoria de análise utilizada no tratamento dos documentos de planejamento do Governo se faz útil agora, para evidenciar a atribuição de novos significados *a posteriori* ao CG: trata-se da classificação das formas como é utilizado o termo “Choque de Gestão” nos textos oficiais. O Quadro 2.12, abaixo, compara a obra “O Choque de Gestão em Minas Gerais” (VILHENA et al., 2006) com os três documentos de planejamento referentes ao período 2003-2006, a partir de três categorias de uso da expressão bastante distintas. Na primeira, “uso genérico”, o “Choque de Gestão” é utilizado em um contexto genérico – muitas vezes acompanhado de artigo indefinido, sem aspas e com iniciais em minúsculas –, apresentado como algo capaz de melhorar as condições de funcionamento da máquina do Estado, entretanto, sem qualquer especificação quanto a instrumentos ou forma de funcionamento. Já o “uso específico” da expressão “Choque de Gestão” ocorre quando se verifica um certo grau de detalhamento no que se refere aos mecanismos do CG, percebido a partir de menções a práticas de controle e planejamento minuciosos; é clara, também, a ideia de que o CG é empregado em ambientes pontuais, limitados, que necessitem recuperar a capacidade de trabalho. Por fim, a categoria “nome próprio” dispensa a apresentação de detalhes técnicos, pois não faz referência a um contexto técnico qualquer, apenas à “marca Choque de Gestão”, pontuada em uma perspectiva geral como responsável por determinadas mudanças e êxitos verificados na Administração Pública mineira. Importante destacar, antes da análise do Quadro 2.12, que nenhuma dessas categorias

analíticas tem relação direta com a amplitude na qual se aplica a expressão “Choque de Gestão” – se como medida pontual, ou como plano geral de governo – porém, a comparação com os documentos de planejamento permite que se chegue a conclusões interessantes, sobretudo devido ao lapso de tempo decorrido entre tais publicações.

Quadro 2.12 – Formas de uso do termo “Choque de Gestão” em perspectiva comparada

Documento	Uso genérico	Uso específico	Nome próprio	Total
Plano de Governo 2002	3	1	-	4
PMDI 2003 – 2020	-	7	3	10
PPAG 2004 – 2008	-	-	3	3
Subtotal	3	8	6	17
“O Choque de Gestão em Minas Gerais” – livro	-	34	33	67

Fonte: Elaboração própria a partir de Neves (2002), MINAS GERAIS (2003), MINAS GERAIS (2004) e VILHENA et al (2006).

A distribuição das menções ao “Choque de Gestão” como “uso específico” e como “nome próprio” na obra aqui analisada (VILHENA et al., 2006) é bastante semelhante àquela verificada na soma dos três documentos de planejamento do período 2003-2006 analisados. Em ambos os casos predomina o “uso específico” do termo, porém por uma pequena margem, o que desperta duas reflexões. Inicialmente, é preciso considerar que as duas categorias em tela têm significados bastante distintos, de forma que o emprego nos dois contextos, em uma quantidade semelhante de vezes, indica que não há clareza a respeito daquilo que seria compreendido como “Choque de Gestão”. Depois, deve-se levar em conta que, entre a elaboração dos documentos de planejamento (Plano de Governo 2002, PMDI 2003 – 2020 e PPAG 2004 – 2008) e de “O Choque de Gestão em Minas Gerais” (VILHENA et al., 2006), não só transcorreram alguns anos, como também foram implementadas várias medidas ligadas ao CG; dessa forma, chama a atenção a permanência do mesmo quadro em ambas as situações, no que se refere à maneira como é utilizado o termo “Choque de Gestão”.

A manutenção da mesma figura, no que tange ao uso do termo “Choque de Gestão” no início e no final da Administração 2003 – 2006, por parte dos principais atores do Governo Estadual mineiro, deixa em aberto duas possibilidades de interpretação: durante o processo de implementação do CG, foi insignificante o conhecimento adquirido pelos planejadores do “Choque de Gestão”; ou, mesmo havendo acréscimo de conhecimento, a divergência na forma como se referir ao CG decorre de outra fonte, que é a atribuição de novos significados *a posteriori* ao “Choque

de Gestão”, com o intuito de produzir um símbolo – facilmente acessível à população – da Administração que se encerrava em 2006. Na perspectiva do presente capítulo, parece mais razoável a segunda linha de interpretação, tanto por ser essa condizente com as demais descobertas advindas da leitura de “O Choque de Gestão em Minas Gerais” (VILHENA et al., 2006), quanto pela improbabilidade de que os principais gestores estaduais não tenham aperfeiçoado seus conhecimentos após anos de trabalho diário com o CG.

Por fim, como ilustração das divergências encontradas ao longo da exposição feita em “O Choque de Gestão em Minas Gerais” (VILHENA et al., 2006), o Quadro 2.13, abaixo, apresenta as diferentes formas de grafia que recebe o termo “Choque de Gestão” ao longo da obra.

Quadro 2.13 – Grafia e apresentação do termo “Choque de Gestão”

Item		Aspas		Sem aspas		TOTAL
		Maiúsculas	Minúsculas	Maiúsculas	Minúsculas	
1	Prefácio	-	-	2	2	4
2	Apresentação	1	-	8	-	9
3	Capítulo 1	-	-	4	16	20
4	Capítulo 2	1	-	-	-	1
5	Capítulo 3	-	-	4	-	4
6	Capítulo 4	-	-	-	-	0
7	Capítulo 5	-	-	-	-	0
8	Capítulo 6	-	1	1	-	2
9	Capítulo 7	1	-	-	-	1
10	Capítulo 8	-	-	-	-	0
11	Capítulo 9	-	-	-	-	0
12	Capítulo 10	2	-	-	-	2
13	Capítulo 11	-	-	8	-	8
14	Capítulo 12	-	-	-	-	0
15	Capítulo 13	1	1	-	-	2
16	Capítulo 14	-	-	2	4	6
17	Capítulo 15	-	-	-	1	1
18	Capítulo 16	-	-	-	-	0
19	Capítulo 17	-	-	-	-	0
20	Capítulo 18	-	-	-	-	0
21	Capítulo 19	-	-	-	-	0
22	Capítulo 20	2	-	2	3	7
	TOTAL	8	2	31	26	67

Fonte: Elaboração própria a partir de VILHENA et al (2006).

Importante perceber, no Quadro 2.13 acima, que das 13 partes do livro (VILHENA et al., 2006) que contém menções ao CG, em sete delas o termo é grafado de mais de uma maneira distinta, enquanto que nas outras seis partes, apenas uma grafia é utilizada. Considerando que, em três partes de “O Choque de Gestão em Minas Gerais” (VILHENA et al, 2006), o CG é mencionado apenas uma vez – de forma que apenas uma forma de grafia seria possível – devemos considerar que só em três partes da obra analisada verifica-se coerência total na forma de se referir ao “Choque de Gestão”.

Merece destaque, também, a última parte do livro, na qual o CG surge grafado de três formas distintas: trata-se do já citado Capítulo 20, no qual Vilhena (2006) busca conciliar as diferentes formas de uso do termo “Choque de Gestão”, afirmando que esse é – ao mesmo tempo – uma ferramenta pontual de gestão e um plano geral de governo. Temos assim, exemplificada, uma relação bastante clara entre a confusão no uso do termo “Choque de Gestão” e a atribuição de novos significados a esse – tentativa de se criar, em retrospectiva, uma ordem geral que não predominava nas ações do Governo do Estado de Minas Gerais.

A análise da obra “O Choque de Gestão em Minas Gerais” (VILHENA et al, 2006) deve ser vista, no presente capítulo, como uma valiosa oportunidade de se perceber as impressões que os principais gestores públicos do Governo de Minas Gerais tinham a respeito do CG após quatro anos de implementação desse. Assim, as imprecisões verificadas na concepção do “Choque de Gestão” – percebidas nos documentos de planejamento referentes ao período, e já discutidas no presente capítulo – não deram lugar, com o passar do tempo, a uma maior clareza conceitual, mas foram substituídas por uma outra modalidade de incongruência no uso do termo. O desejo de se atribuir novo significado ao “Choque de Gestão” fica evidente à medida que se prossegue na leitura da obra em questão (VILHENA et al., 2006): alguns autores de capítulos abordam o tema de forma semelhante a um projeto estruturador, enquanto outros sequer o mencionam, já que esse não se relaciona com o objeto abordado; ao mesmo tempo, há aqueles que atribuem ao “Choque de Gestão” o papel de orientador geral das ações do Estado Mineiro entre 2003 e 2006. É essa, assim, a figura que emerge nitidamente da reflexão que fazem as principais personagens ligadas ao “Choque de Gestão”, após o final do primeiro quadriênio de sua criação.

2.8 Uma segunda reflexão sobre o “Choque de Gestão”: 2010

Assim como realizado ao final do primeiro mandato do governador Aécio Neves em 2006, os principais executivos da Administração Estadual mineira organizaram uma obra geral de reflexão sobre os pontos considerados mais importantes do segundo mandato, encerrado em 2010. Trata-se de “Estado para Resultados: Avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais” (GUIMARÃES, PORDEUS e CAMPOS, 2010), também publicado pela Editora da UFMG. Redigido por um conjunto de 26 autores, a obra é assinada por 21 servidores estaduais, dentre eles quatro secretários de Estado, um presidente de fundação estadual, um subsecretário e um secretário-adjunto de Estado, além de sete integrantes do Programa Estado para Resultados. O formato do livro, assim, apresenta poucas diferenças em relação àquele adotado em “O Choque de Gestão em Minas Gerais” (VILHENA et al., 2006), o que o torna portador de algumas respostas que os documentos oficiais de planejamento referentes ao período 2007 – 2011, definitivamente, não trouxeram.

Inicialmente, é interessante pontuar que a obra “Estado para Resultados” (GUIMARÃES, PORDEUS e CAMPOS, 2010) reconhece, pela primeira vez com destaque, a presença de consultores privados no processo de concepção, aperfeiçoamento e execução do “Choque de Gestão”. Citados apenas discretamente nos créditos das versões 2003 – 2020 e 2007 – 2023 do PMDI, os consultores da empresa Macroplan Cláudio Américo de Figueiredo Porto e José Paulo Silveira têm grande destaque na obra analisada, assinando seu primeiro – e mais abrangente – capítulo. Já no sexto capítulo, referente às políticas de educação, é mencionada a consultoria McKinsey & Company como parceira da Secretaria de Estado da Educação entre os anos de 2006 e 2009 (PINTO e SARAIVA, 2010). Porém, os pontos mais interessantes são aqueles nos quais é reconhecida a contribuição recebida pelo “Choque de Gestão” da metodologia norte-americana de gerência de projetos *Project Management Body of Knowledge (PMBOK)*, tida como essencial na estruturação do sistema de acompanhamento dos “projetos estruturadores” desde 2003 (BUSJEET, 2010; VILHENA et al., 2010; MUNIZ, SILVEIRA e BECHELAINE, 2010). Tais elementos externos à estrutura do Poder Público Estadual, mesmo presentes de forma intensiva desde a concepção do “Choque de Gestão”, recebiam as menções mais sucintas possíveis, quando não eram simplesmente ignorados pelos textos e documentos oficiais anteriores.

Qualquer que tenha sido a motivação para tal mudança de posição por parte dos gestores estaduais, essa também tornou possível a compreensão de alguns elementos essenciais relacionados ao CG, como, por exemplo, sua transformação em outro termo, o “Estado para Resultados”. Como já mencionado na análise do PMDI 2007 – 2023 (MINAS GERAIS, 2007a), o “Choque de Gestão” passou a ser denominado por um novo nome, a partir de 2007, sem que fossem fornecidas explicações ou justificativas a esse respeito. O trecho abaixo, retirado do capítulo de autoria dos consultores da Macroplan, expõe de uma maneira esclarecedora a dinâmica de mudanças semânticas encampada pelo Governo do Estado:

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.

(PORTO e SILVEIRA, 2010, p. 24).

(...) O Choque de Gestão e o Estado para Resultados são abordagens que estão transformando a administração pública e produzindo evidentes benefícios para a sociedade mineira. (...)

Mas há riscos. Um deles é a burocratização com a continuidade da experiência, sem novos saltos de inovação.

(PORTO e SILVEIRA, 2010, p. 29-30).

A ideologia da mudança constante – demandada e justificada por si só – parece ser o raciocínio que embasa a criação do termo “Estado para Resultados”, que deveria substituir o “Choque de Gestão”, mas acaba dividindo espaço com esse. Dessa forma, a grande imprecisão que paira sobre o “Choque de Gestão” não se refere mais a seu caráter – se “fiscalista” ou “reformista” – ou à sua escala de ação sobre a máquina do Estado – se pontual ou global – mas, sim, sobre a permanência de sua existência. Apesar da pressão por grandes mudanças quadrienais ter tomado conta da alta cúpula do Poder Público Estadual, como poderá ser visto no trecho abaixo, comprovar a persistência do “Choque de Gestão” é uma tarefa relativamente simples.

Em 2010, mais um ciclo governamental é encerrado, agora o do Estado para Resultados. (...)

(VILHENA et al., 2010, p. 71).

Se quanto à concepção espera-se estar em um caminho definitivo, em termos do arranjo institucional não se pretende qualquer engessamento da máquina pública e, por isso, todas as inovações do sistema de M & A devem ter seu valor discutido, avaliado e aprimorado. A premissa norteadora é a de que instrumentos que não se subordinem a críticas constantemente e se reinventem de ciclos em ciclos serão capturados pela máquina pública. Deve-se, com isso, buscar constantes inovações que reforcem o alinhamento, a motivação e o maior desempenho das instituições e dos indivíduos do setor público.

(VILHENA et al., 2010, p. 72, destaque nosso).

Como se percebe no trecho acima, assinado pela titular da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) Renata Vilhena, a simples passagem do tempo é vista como uma das principais ameaças às novas ferramentas de gestão desenvolvidas pelo Governo de Minas Gerais a partir de 2003. A cada quatro anos, então, fazem-se necessárias mudanças profundas nos métodos de trabalho (PORTO e SILVEIRA, 2010; VILHENA et al., 2010), algo que – mesmo de acordo com uma leitura superficial da área das políticas públicas – não condiz com o melhoramento contínuo indispensável a qualquer das novas práticas. É esse, em curtas palavras, o dilema do “Choque de Gestão” durante o período 2007 – 2011: demandas contraditórias por reinvenção completa e por melhoramentos graduais colocam o CG em constante conflito com a novidade da vez, o “Estado para Resultados”.

As posições explicitadas na obra analisada (GUIMARÃES, PORDEUS e CAMPOS, 2010) explicam, muito claramente, as divergências conceituais apontadas no presente capítulo entre o PMDI 2007 – 2023 e o PPAG 2008 – 2011. Enquanto o PMDI 2007 – 2023 realizava uma guinada – inclusive em seu formato editorial – o PPAG 2008 – 2011 mantinha a linha original, exigida até mesmo por questões técnicas e legais, o que produziu várias incongruências entre os documentos de planejamento, algo não verificado no quadriênio anterior. A influência da empresa de consultoria Macroplan junto ao Governo de Minas Gerais se mostrou marcante, talvez como consequência da longa duração dessa parceria, já registrada na elaboração do PMDI 2003 – 2020, o que confere ares permanentes a uma relação que usualmente é temporária.

O dilema entre renovação e continuidade do “Choque de Gestão”, por sua vez, é tratado de diferentes maneiras ao longo da obra “Estado para Resultados” (GUIMARÃES, PORDEUS e CAMPOS, 2010). Mesmo sendo o “Estado para Resultados” (EpR) destacado como uma grande inovação por vários autores de capítulos, principalmente devido ao fato de dedicar uma ênfase inédita aos mecanismos de controle e avaliação (WERNECK, et al. 2010; FERREIRA, LOPES e CAMPOS, 2010; TEIXEIRA, ALENCAR e NOGUEIRA, 2010; BUSJEET, 2010) e por partir da perspectiva do resultado desejado na estruturação do planejamento (PORTO e SILVEIRA, 2010; VILHENA et al., 2010), também é fato que o “Choque de Gestão” já continha em si os elementos principais do EpR.

Desde 2003, a diretriz de uma gestão baseada em resultados está presente no Governo de Minas...

(VILHENA et al, 2010, p. 60).

(...) No estado de Minas Gerais, a preocupação com o monitoramento ganha destaque com a implantação de um modelo de gestão orientada para resultados, em que sobressaem quatro ações específicas:

- *a criação, em 2003, do Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (GERAES), responsável pelo monitoramento intensivo da carteira de projetos prioritários (projetos estruturadores) do Governo;*

(...)

- *a criação, em 2007, do Programa Estado para Resultados (EpR) que tem como objetivo “estruturar uma efetiva gestão por resultados em Minas Gerais, realizando para tanto a gestão estratégica do Governo mineiro, em estrita cooperação com a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag)”.*

(WERNECK et al., 2010, p. 83, destaque nosso).

É inegável reconhecer, não obstante, que no período 2007 – 2011 o “Choque de Gestão” teve alguns de seus mecanismos aperfeiçoados e priorizados, algo que o potencializa, porém não o descaracteriza. A utilização de um novo nome para o CG decorre, provavelmente, da necessidade de mudança constante propugnada pelos consultores privados junto à cúpula do Governo de Minas Gerais. O grande apelo popular obtido pelo “Choque de Gestão”, enquanto expressão de fácil compreensão e referente aos resultados obtidos pela Administração Estadual a partir de 2003, faz com que não seja vantajoso o abandono desse termo, de forma que é constante o esforço para se manter em voga o CG, associando-o ao mote próprio do período 2007 – 2010. Renovar e preservar, então, são forças que se empenham em torno do “Choque de Gestão”, sem que isso se relacione muito com a composição técnica das medidas de governo, mas lidando diretamente com a maneira como as ações do Governo Estadual são apresentadas à população.

Interessante perceber que, ao longo dessa discussão, não só se confirma a persistência do “Choque de Gestão”, como também desfaz-se o dilema do período anterior (2003 – 2006), a respeito da amplitude de atuação do CG. As referências ao CG, relativas tanto ao período anterior quanto ao posterior a 2007, apontam-no como uma metodologia de gestão estratégica aplicada ao setor público, o que descarta a hipótese de que o “Choque de Gestão” tenha sido, em algum momento, uma espécie de “plano geral” de governo. Essa visão perpassa, de fato, toda a obra “Estado para Resultados: Avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais” (GUIMARÃES, PORDEUS e CAMPOS, 2010).

Quanto às “inovações” introduzidas no “Choque de Gestão” no período 2007 – 2010, são destacadas a ênfase em processos de monitoramento e avaliação (BUSJEET,

2010; FERREIRA, LOPES e CAMPOS, 2010; MARQUES et al., 2010; PINTO e SARAIVA, 2010; TEIXEIRA, ALENCAR e NOGUEIRA, 2010; VILHENA et al., 2010; WERNECK et al., 2010), assim como a transversalidade nas políticas públicas (ANASTASIA, 2010; MUNIZ, SILVEIRA e BECHELAINE, 2010; PORTO e SILVEIRA, 2010; VILHENA et al., 2010). A preocupação com o acompanhamento de resultados das ações do Governo Estadual recebeu a maior atenção por parte dos autores de “Estado para Resultados” (GUIMARÃES, PORDEUS e CAMPOS, 2010), sendo que a descrição feita por eles desses mecanismos indica a estruturação de um aparato institucional bastante elaborado; a ex-consultora do Banco Mundial, Gita Busjeet (2010), considerou esse aparato como dotado de uma “preocupação quase acadêmica”. De toda forma, tais inovações não são capazes de mudar a feição do “Choque de Gestão”, se consideramos o conjunto de medidas analisadas ao longo do presente capítulo; alterações incrementais, assim, não justificam uma mudança tão radical na forma como a estratégia de ação do Governo Estadual é apresentada.

O “Choque de Gestão”, apesar de parcialmente transmutado em “Estado para Resultados”, sobrevive como expressão de uso corrente em documentos oficiais. Nesse sentido, é significativo que ao longo das 215 páginas de “Estado para resultados” (GUIMARÃES, PORDEUS e CAMPOS, 2010), o termo “Choque de Gestão” tenha sido citado 29 vezes, o que perfaz uma média de 2,41 menções em cada uma das 12 partes do livro. Levando-se em conta que em “O Choque de Gestão em Minas Gerais” (VILHENA et al. 2006), obra dedicada ao CG, a média de menções foi de 3 para cada parte da obra, percebemos que o termo “Choque de Gestão” manteve-se bastante ativo ao final de 2010, mesmo tendo sido supostamente suplantado pela nova ferramenta gerencial, o “Estado para Resultados”. Tais dados reforçam, assim, a hipótese de que a persistência do CG é devida a seu caráter de expressão-símbolo da administração de Aécio Neves como governador de Minas Gerais.

A passagem do tempo, assim como o próprio surgimento do EpR, tornaram possível o surgimento de um distanciamento em relação ao CG, suficiente para que esse passasse a ser considerado como “senso comum” na forma como é apresentado aos leitores, como se pode perceber no exemplo abaixo:

O estado de Minas Gerais, no início do Governo 2003 – 2006, efetuou uma série de reformas administrativas, processo que ficou conhecido como Choque de Gestão.
(MARQUES et al, 2010, p. 138).

A questão da conceituação do “Choque de Gestão”, dessa forma, acaba sendo resolvida espontaneamente, ao final do segundo mandato de Aécio Neves como governador: após um longo período de indefinição, o termo passou a designar todo o conjunto de medidas responsáveis pelos resultados administrativos obtidos a partir de 2003. Essa opção simplista tornou possível a concepção de sucessivas “gerações”⁵ do CG, que conciliam a manutenção do termo já consagrado com a necessidade de inovação radical na nomenclatura das políticas estaduais de gestão.

2.9 Afinal, existe um conceito?

A busca por um conceito formal e coerente de “Choque de Gestão” se mostrou frustrada. A rigor, esse termo designa ações, situações e contextos tão distintos, que não é possível traçar um padrão coerente, apenas identificar uma sequência de momentos nos quais o CG vai sendo abordado de várias maneiras. Dessa forma, a partir da perspectiva dos documentos de governo, assim como daqueles de autoria de sua cúpula diretiva entre 2003 e 2010, o “Choque de Gestão” não existe como ferramenta coerente de gestão pública. Nesse sentido, ganha significado especial um trecho de “Estado para Resultados” (GUIMARÃES, PORDEUS e CAMPOS, 2010) que, buscando tratar das vicissitudes do processo de monitoramento e avaliação de políticas públicas, acabou por tocar no ponto-chave da presente análise: a dificuldade em se trabalhar com ações do Poder Público que não são precisamente delimitados.

Há de se ter claro, porém, que só é possível monitorar algo que é previamente definido.
(WERNECK et al, 2010, p. 79).

Uma vez que o presente trabalho tem como tema central o “Choque de Gestão”, é preciso definir uma perspectiva como referência, fazendo a conceituação que o Governo do Estado de Minas Gerais ainda não fez. Nesse sentido, o “Choque de Gestão” será considerado, no âmbito do presente trabalho, a partir das diversas medidas que fazem parte do planejamento estadual mineiro implementado de 2003 em diante; ou seja, desconsiderando a dimensão coletiva que o CG busca simbolizar. Sob essa perspectiva, o presente capítulo encontrou uma estrutura de trabalho mais coerente: pautada por novos mecanismos de controle de gastos, busca de modernização dos

⁵ Além da “segunda geração” do CG, consubstanciada pelo EpR, também foi criada a “terceira geração”, destinada ao período 2011 – 2014 e batizada “Gestão para Cidadania” (MINAS GERAIS, 2014).

métodos de trabalho do Poder Público, eleição de “pontos focais” de especial atenção para o governo (atendidos por projetos de prioridade especial), novas políticas de recursos humanos, acompanhamento intensivo da execução das ações especiais e dos resultados obtidos. Sendo assim, o presente capítulo assume o termo “Choque de Gestão” como referente a esse conjunto de medidas que se manteve relativamente estável a partir do ano de 2003; ao adotar tal postura, nossa perspectiva tende a acompanhar aquela do Governo do Estado de Minas Gerais, tendo sempre em mente as abissais imprecisões conceituais contidas na própria ideia do CG.

Outra constante verificada na presente análise é a preocupação da cúpula dos planejadores estaduais em relação ao impacto do “Choque de Gestão” junto ao eleitorado, a opinião pública e ao meio político-administrativo nacional⁶. Inevitável não associar, assim, a criação e manutenção da expressão “Choque de Gestão” a objetivos propagandísticos. Essa constatação constitui, de fato, o principal elemento do presente capítulo: a inexistência do “Choque de Gestão” como plataforma de governo abrangente e coerente, e sua materialidade apenas como “palavra-chave” da Administração Aécio Neves. Tal conclusão leva ao estabelecimento, como objetivo do capítulo seguinte, a análise do conjunto de medidas que designaremos – em consonância com a perspectiva adotada no presente trabalho – como “Choque de Gestão”.

⁶ Pesquisa realizada pela consultoria Macroplan, em 2008, entre secretários estaduais de administração indicou que 88% desses consideravam o “Choque de Gestão” como um “paradigma de excelência em boas práticas de gestão pública” (PORTO e SILVEIRA, 2010).

3. REFORMA DO ESTADO E A POLÍTICA NO ÂMBITO DO “CHOQUE DE GESTÃO”

Conceituar “reforma do Estado”, apesar da vasta literatura que trata do tema, se coloca como uma tarefa árdua. Para quem se propõe a tal empreitada, não faltam análises, descrições e estudos de caso que sirvam de referência. Porém a dificuldade reside no fato de que a maior parte da bibliografia sobre o tema se concentra sobre um modelo de reforma em particular, marcado sobretudo pelo ajuste fiscal, que foi implementado em vários países do mundo entre as décadas de 1970 e 1990. Assim, costuma-se adotar como conceito de “reforma do Estado” a um de seus exemplos concretos mais famosos, o que produz frequentes interpretações equivocadas nesse campo de pesquisa. O presente capítulo busca, portanto, delimitar um conceito amplo sobre “reforma do Estado” e, assim, obter parâmetros confiáveis a partir dos quais avaliar o “Choque de Gestão” (CG).

Além de aprofundar o estudo do “Choque de Gestão” como instrumento reformista, o presente capítulo também explora a interface do CG, enquanto ordenador da burocracia estadual mineira, com o ambiente da política. Essa análise se faz necessária, inicialmente, pela própria forma estrutural como a política está presente no CG: como pôde ser identificado no presente trabalho, essa constitui-se como fator crucial, já que é tanto ferramenta como objetivo do “Choque de Gestão”. Dessa forma, é importante delimitar os limites conceituais da relação entre burocratas e políticos, para assim compreender o perfil do CG como documento de planejamento.

3.1 A reforma do Estado

O primeiro ponto a chamar a atenção do pesquisador dedicado à reforma do Estado é a equivalência, tacitamente consensuada entre dezenas de autores, entre essa expressão e o movimento iniciado a partir da década de 1970 sob o nome de Nova Gestão Pública – ou, como dito na Inglaterra, berço original desse conjunto de medidas, *New Public Management* (NPM). Carneiro e Menicucci (2011), autores de um exaustivo levantamento bibliográfico sobre o tema, apresentam diversas definições sobre a reforma do Estado – originárias da literatura brasileira e internacional – que, apesar da precisão teórica, se limitam a descrever mesmo a experiência histórica específica da NPM.

É nesse tipo de interpretação, cujo foco recai nos efeitos negativos da administração burocrática, que a NPM se apoia para preconizar uma mudança paradigmática no modelo de gestão do setor público, de cunho gerencial, voltada a aumentar a responsabilização dos burocratas perante a sociedade e a conferir maiores responsividade, efetividade e eficiência às atividades desenvolvidas pelos órgãos estatais (HERNES, 2005; OLSEN, 2005; KETTL, 2005). Para lidar com a opacidade de uma burocracia autocentrada, aponta na direção de uma lógica pós-burocrática, operando através de estruturas descentralizadas de gestão, em articulação com a progressiva substituição de um padrão de controle interno baseado na observância de regras e procedimentos pela accountability de resultados. (HOOD, 1995; REZENDE, 2002; FUKUYAMA, 2005).

(CARNEIRO e MENICUCCI, 2011, p. 212, destaque nosso).

Importante ressaltar, no trecho acima, como a oposição fica estabelecida entre um paradigma burocrático tradicional e a mudança para um contexto pós-burocrático, consubstanciado na NPM, e encarnando a reforma do Estado *per se*. Essa ausência de um conceito de reforma do Estado independente do contexto específico do NPM, que Carneiro e Menicucci (2011) reproduzem por estar disseminada pela vasta bibliografia de referência, traz importantes implicações para o presente trabalho. Torna-se necessário desenvolver um conceito próprio de reforma do Estado, para que seja realizada a análise do conteúdo do “Choque de Gestão”, e assim avaliar de forma consistente o caráter efetivamente reformista do CG. Dessa forma, o presente trabalho evita realizar a simples comparação entre o “Choque de Gestão” e o movimento da NPM, para ter como referência um conceito mais abrangente de reforma do Estado.

É possível supor, a partir da forma como a bibliografia expõe o tema, que a NPM é comumente equiparada à própria ideia de reforma do Estado por ter representado a primeira – e, por enquanto, a maior – iniciativa de reestruturação do aparato de ação estatal de grande escala, iniciada na década de 1970, no Reino Unido. Dessa maneira, teria havido apenas dois momentos marcantes como referenciais históricos: a estruturação da burocracia estatal e sua posterior reforma, a partir das linhas preconizadas pelo NPM. Uma segunda transição, que levaria o Estado a uma configuração ainda inédita, se encontra ainda em discussão, o que se deduz a partir do alto número de propostas que povoam a literatura recente, de acordo com o levantamento de Carneiro e Menicucci (2011).

O paradigma inicial de estruturação do Estado – nomeado “burocrático” – tinha por objetivo principal estabelecer uma esfera verdadeiramente autônoma de atuação da máquina pública, desvinculada de toda e qualquer característica dos grupos políticos ou indivíduos imbuídos do poder de governar (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011). O panorama no qual se confundiam interesses e preferências do mandatário com

os objetivos gerais da nação é apresentado, por autores como Nascimento (2010) e Matias-Pereira (2010), sob a designação de “Estado patrimonial”, já que não havia distinção clara entre os bens do governante e os do Estado. Entretanto, sendo ou não utilizado o termo “Estado patrimonial”, sua superação não é usualmente designada como uma “reforma” pela bibliografia – provavelmente, por essa transição ser encarada mais como uma estruturação do Estado moderno. Luiz Carlos Bresser-Pereira (1997) disto a dessa concepção ao afirmar que a criação da burocracia estatal moderna constituiu uma reforma do Estado, enquanto que o surgimento da NPM constituiu outra.

Dwight Waldo (1971), referência histórica no estudo da Administração Pública, inicia sua exposição a partir dos acontecimentos das últimas décadas do século XIX, quando a predominância da indústria e o crescimento das cidades colocavam novos desafios ao poder público nos EUA. Passaram a ser desenvolvidos mecanismos organizacionais que reduzissem o personalismo e a corrupção, típicos da máquina pública norte-americana; note-se, porém, a ausência de referências a um paradigma organizacional consistente no momento anterior, o que caracteriza a perspectiva de Waldo (1971) como a narrativa de uma criação, e não de uma reforma, do Estado.

A partir de uma perspectiva mais ampla, Carneiro e Menicucci (2011) apontam a onipresença de Max Weber como fonte inspiradora da estruturação do Estado burocrático. O desenho de um modelo de aparato estatal – ou, um “tipo ideal de burocracia” no jargão weberiano – se sustentava na ideia básica de que ao corpo técnico cabia produzir opções de ação viáveis, enquanto às lideranças políticas era reservada a tarefa de tomar as decisões sobre o caminho a ser seguido, tendo por base suas preferências gerais (WEBER, 1982).

Na concepção teórica formulada por Weber (1982), a burocracia pode ser entendida, portanto, como um arranjo organizacional caracterizado pelo exercício hierárquico da autoridade, onde trabalham pessoas dotadas de credenciais e especialidades às quais são atribuídas obrigações regulares e oficiais, que elas se encarregam de executar “como se fossem ‘curadores’, aplicando regras racionais de forma impessoal, sobre uma jurisdição específica” (BEHM 1998, p. 13). Trata-se de regras formais, de natureza processual ou procedimental, que asseguram a padronização e a razoabilidade técnica no desenvolvimento das atividades organizacionais, de um lado, e dão suporte ao exercício de um poder ou autoridade revestida de legalidade, logo, de legitimidade, de outro.

(CARNEIRO e MENICUCCI, 2011, p.16).

A estrutura do Estado, baseada em mérito e hierarquia, cumpriria o papel de isolar a prestação de serviços públicos em relação às influências cotidianas do sistema político, evitando qualquer tratamento diferenciado a cidadãos ou grupos específicos; a

imparcialidade do Estado era um valor por si só, sendo que sua defesa moldou profundamente a conformação do Estado burocrático (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011). Nesse sentido, o norte-americano Woodrow Wilson também serve de referência, pois, ainda no século XIX, separa de forma bem clara as esferas decisória e executiva: (...) *Questões administrativas não são questões políticas. Apesar da política definir as tarefas da administração, não se deve tolerar a manipulação dessa pelos gabinetes.* (WILSON, 1887, p 210, trad. nossa). O contato entre os âmbitos político e administrativo ocorreria apenas no nível máximo de ambas as hierarquias, com a transmissão das ordens a serem cumpridas e a informação dos resultados obtidos.

Tal configuração de ação estatal atravessou o século XX, servindo como base para a expansão constante do leque de atribuições assumidas pelo Estado perante a sociedade. Na década de 1970, na esteira da onda de questionamento a respeito do papel do Estado como provedor de serviços à população, ganha corpo um conjunto de críticas ao formato burocrático da organização do serviço público e, com esse, uma proposta consistente de reforma nomeada *New Public Management* (NPM), ou Nova Gestão Pública (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011). Um dos pontos principais da crítica ao Estado burocrático foi o argumento de que a separação entre as esferas política e administrativa é uma ficção, uma vez que o próprio corpo de servidores públicos possui interesses – como maior orçamento e melhores condições de trabalho – que só podem ser realizados através da negociação junto a governantes eleitos. No mesmo sentido, burocratas estabelecem contato com grupos sociais, econômicos e correntes políticas que, afinal, compõem a sociedade da qual os servidores do Estado também fazem parte. O formato weberiano de burocracia não levaria ao funcionamento neutro e imparcial da máquina do Estado, concretizando uma possibilidade que o próprio Max Weber havia previsto ao destacar a importância da vigilância popular sobre o funcionamento da burocracia do Estado (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011).

A diversificação e o crescimento do número de atribuições do Estado, ao longo da primeira metade do século XX, não só produziram uma crise fiscal profunda e generalizada pelo mundo, como também geraram fontes de ineficiência estruturais, segundo os críticos do Estado burocrático: a hierarquização da máquina pública dificultava o processo de tomada de decisões, pois concentrava poder em poucos atores; ao mesmo tempo, ao lidar com tarefas mais complexas devido à diversificação da economia e urbanização das sociedades, também as informações relacionadas ao serviço público se tornaram menos compreensíveis à população e mesmo aos atores políticos, o

que significou isolamento e falta de transparência da burocracia do Estado (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011).

Adam Przeworski (1996) agrega a essa lista de fatores a perspectiva econômica, ao apontar que as grandes dimensões assumidas pelo Estado o tornaram um ator econômico marcante, capaz de influenciar o funcionamento do mercado como um todo. Nesse sentido, o panorama da década de 1970 era o de que o Estado havia sido permeado e dominado por interesses de atores privados diversos, perdendo não apenas a coesão entre suas ações diversas, como também boa parte da orientação pública dessas. Flávio da Cunha Rezende (2004) também trata do esgotamento do modelo burocrático do Estado como parte de um contexto maior, no qual o Poder Público desempenhava a função de principal ator do sistema econômico nacional. A falência dessa categoria de política econômica teve como consequência uma crise generalizada no Estado, marcada tanto pelo endividamento endêmico quanto pela ineficiência na prestação de serviços.

Luiz Carlos Bresser-Pereira (1997), também em crítica ao Estado burocrático, afirma que as mudanças pelas quais passou o mundo nas últimas décadas colocaram desafios que não podem ser superados pela máquina pública em sua configuração tradicional. A globalização e o avanço das tecnologias da informação, por exemplo, multiplicaram a quantidade e a velocidade das pressões políticas e demandas populares que se colocam diante do Estado, o que obriga o gestor público a ter agilidade e autonomia no desempenho de sua função; a orientação estrita por normas formais e a rigidez hierárquica do Estado burocrático impedem, por definição, a adaptação desse aos novos tempos.

Em um mundo em plena transformação tecnológica e social, é impossível para o administrador ser racional sem poder adotar decisões, sem usar de seu julgamento discricionário, seguindo cegamente os procedimentos previstos em lei. No século dezenove, quando a administração pública burocrática substituiu a patrimonialista, isto representou um grande avanço no cerceamento da corrupção e do nepotismo. Entretanto, no século vinte, quando o Estado cresceu e assumiu novos papéis, ficou patente a ineficiência inerente a esse tipo de administração. (...)

(BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 4).

Além das limitações estruturais presentes na estrutura do Estado burocrático, Bresser-Pereira (1997) também aponta o desgaste desse modelo a partir das dimensões que esse assumiu ao longo do século XX. Ao abarcar a função de fomentar a economia nacional, com maior intensidade a partir da década de 1950, o Estado burocrático passou a controlar parte significativa da renda nacional, tanto por absorver altas taxas de

lucro decorrentes das atividades monopolísticas que desenvolvia, quanto pela pesada carga tributária praticada: em média mundial, deixou – no início do século XX – a faixa de 5% a 10% do produto interno bruto nacional para se situar, na metade do século passado, entre 30% e 60% da riqueza gerada em muitos países (BRESSER-PEREIRA, 1997). Assim como colocado por Przeworski (1996), Bresser-Pereira (1997) também afirma que a captura dos setores do Estado burocrático por interesses particularísticos era bastante comum, por isso temos que a concentração de riqueza sob a tutela do Estado representava uma distribuição desigual de recursos entre os diversos setores da sociedade. A queda na qualidade dos serviços públicos oferecidos à população foi acompanhada, assim, do aumento das dimensões e custos da máquina pública (BRESSER-PEREIRA, 1997).

A resposta para tais questionamento veio, segundo o levantamento de Carneiro e Menicucci (2011), associada ao conjunto de ideias que recuperava o liberalismo no campo da política e da economia. Não há, segundo esses autores, como representar o NPM apenas como uma fórmula técnica para incrementar a eficiência do Poder Público. Por isso, vale a pena marcar a diferença entre o conceito genérico de “reforma do Estado” e o conjunto de medidas que constitui o *New Public Management* (NPM): para que a análise do “Choque de Gestão”, que será feita no presente capítulo, não seja envolvida com a maré política liberal que impulsionou a execução da NPM, ou mesmo com a onda antiliberal que coloca em perspectiva suas medidas. Questionar a motivação política que inspirou o “Choque de Gestão” foge ao escopo do presente trabalho, na medida que remete a debates de escala mundial que, apenas de forma indireta, dialogam com o contexto político e federativo de Minas Gerais.

A onda reformista que propunha um novo paradigma de estruturação do Estado teve origem no Reino Unido na década de 1970, e sua implementação atingiu inicialmente outros países anglo-saxões como os Estados Unidos, Nova Zelândia e Austrália. Em seguida, nações da Europa continental passaram a adotar instrumentos da NPM, sem contudo abraçar toda a sua filosofia de reestruturação do papel do Estado e, já na década de 1990, países em desenvolvimento começam a implementar medidas dessa categoria. Carneiro e Menicucci (2011) destacam, assim, que o próprio termo que designa tal geração de reformas – NPM – é utilizado em referência a eventos muito diferentes em essência, tempo e espaço. Interessa perceber, nesse sentido, especialmente a orientação geral que predomina sobre tais medidas reformistas, uma vez que essas podem ser identificadas em iniciativas de reforma do Estado dos mais variados matizes.

(...) A característica principal da NPM é a ênfase que atribui a valores e normas econômicas, sinalizando para a incorporação de princípios e mecanismos de mercado na organização e funcionamento do Estado, em sintonia com a visão do neoliberalismo (DRECHSLER, 2005).

A ideia central que sustenta essa onda reformista consiste em conferir enfoque gerencial, inspirado nos métodos de gestão dos negócios privados, à administração pública (HOOD, 1995; HERNES, 2005), de forma a assegurar maior responsividade e melhor desempenho na provisão de serviços públicos à população (MANNING et al, 2009). Este propósito mais geral converge na direção da concessão de maior autonomia e atribuições de responsabilidade no gerenciamento e na execução das políticas e ações do governo “por meio da desregulamentação, da flexibilização e da gestão por resultados” (NOGUEIRA, 2003, p.6), bem como da concorrência administrada, num processo que extravasa os limites estritos da esfera estatal para envolver articulações com atores privados e organizações da sociedade civil (HOOD, 1995; CHRISTENSEN e LAEGREID, 2002).

(CARNEIRO e MENICUCCI, 2011, p.27).

Portanto, as reformas que se enquadram na categoria da NPM merecem destaque pela nova proposta de relação entre Estado, sociedade e mercado, ainda mais do que pelas ferramentas administrativas inovadoras que apresentam. Luiz Carlos Bresser-Pereira (1997) apresenta uma importante classificação nesse movimento reformista segundo a qual as medidas que compõem a NPM passaram por um processo de maturação desde suas origens, na década de 1970, até os anos 1990, quando foram implementadas no Brasil. A orientação neoliberal, que animava as reformas no início, foi sendo deixada de lado à medida que as propostas de redução simples do escopo do Estado não surtiavam os efeitos desejados, de forma que a década de 1990 foi marcada pelo desenvolvimento de novas formas de atuação do Poder Público, híbridas entre mecanismos públicos e privados. Essa mudança de orientação dos reformadores, que não pautará as análises do presente trabalho, partiu de uma conclusão bastante simples: *(...) Já que a causa fundamental da Grande Crise econômica dos anos 80 foi a crise do Estado, o mais acertado é reconstruí-lo ao invés de destruí-lo (BRESSER-PEREIRA, 1997, p.52).*

Em escala mundial, o minucioso levantamento bibliográfico feito por Carneiro e Menicucci (2011) aponta para a ausência de resultados significativos decorrentes da aplicação da NPM. Na verdade, alguns pressupostos básicos da NPM se provaram equivocados, como por exemplo, a distribuição de poder entre vários níveis hierárquicos, que visava imprimir agilidade ao serviço público: em geral, produziu dificuldades de articulação entre setores das agências públicas, assim como isolamento entre diferentes classes de servidores, o que muitas vezes fomentou rivalidades internas à máquina pública. No mesmo sentido, a descentralização de poder sobre a oferta de

serviços públicos dificultou o acompanhamento, por parte da população, das ações realizadas pelo Estado, impedindo até mesmo o acesso popular à instância pública adequada. Mais importante, entretanto, foi que a concepção de cidadão como cliente – importada da iniciativa privada – colocou em segundo plano alguns preceitos básicos da democracia: o interesse público foi superado pelo cálculo da eficiência econômica e pela satisfação pessoal da clientela, o que tanto levava à negação dos serviços considerados “ineficientes” à população, quanto também podia tornar o Estado incapaz de adotar medidas impopulares – mesmo que necessárias – com o intuito de manter a aprovação popular do Estado.

Parte das incongruências verificadas no funcionamento e nos resultados obtidos pelas reformas inspiradas pela NPM deriva de uma característica conceitual dessas. Segundo Eli Diniz (1998), a NPM manteve uma visão reducionista do fenômeno público que se encontrava presente no âmbito do Estado burocrático: a dicotomia entre Estado e mercado. Tomando por referenciais as mesmas balizas do modelo que pretendia superar, a NPM apenas levou o foco de ação de um extremo ao outro: da intervenção constante na economia, ao paradigma do Estado mínimo, encarregado apenas de funções básicas. Sendo assim, a lógica geral que orienta a ação pública permaneceu a mesma, e todos os problemas que dessa derivavam, persistiram. Um exemplo importante é o isolamento entre os âmbitos da política e da burocracia, que persistiu como um objetivo mesmo ao longo do debate reformista, mantendo intacta uma das proposições originais do Estado burocrático (DINIZ, 1998).

Flávio da Cunha Rezende (2004) afirma que as reformas inspiradas pela NPM traziam em si uma incongruência estrutural, que tanto potencializava as possibilidades de insucesso dessas experiências, como de fato foi responsável pelo fracasso verificado no caso brasileiro. Chamado “dilema do controle” (REZENDE, 2004), esse paradoxo ocorre porque as reformas da NPM buscavam ao mesmo tempo ajuste fiscal – um objetivo que demanda maior controle sobre os gastos públicos – e mudança institucional, baseada em uma maior autonomia das agências que executam as políticas públicas – portanto, menor controle sobre a máquina pública. Dessa forma, os resultados modestos obtidos pelas reformas da NPM ao redor do mundo podem ser creditados, em grande medida, ao fato de que as forças reformistas pressionavam frequentemente em direções opostas, o que evidencia uma falha de concepção que guarda pouca semelhança com a imagem de eficiência e dinamismo propagada por seus entusiastas a partir da década de 1970.

No mesmo sentido, Sônia Maria Fleury Teixeira (2001) associa a meritocracia e a impessoalidade típicas da burocracia tradicional à autonomia que o Poder Público teria para atuar orientado pelo interesse público. A remoção de alguns procedimentos do paradigma burocrático – como a estabilidade funcional e hierárquica – em prol de elementos de gestão tidos como mais “dinâmicos”, teria o efeito de limitar a capacidade do Estado agir em benefício de toda a população. Assim, há conexões muito diretas entre fatores técnicos de alcance pontual, e a amplitude democrática da ação do Estado como um todo (TEIXEIRA, 2001).

O Brasil, como se poderia esperar, não passou ao largo de todo esse processo de crise do Estado burocrático e implementação de medidas amplas para a reforma do Estado. Eli Diniz (1998) aponta a coincidência desse momento, cujos primeiros sinais surgem a partir de meados da década de 1980, com a redemocratização brasileira. A concomitância entre a crise mundial do paradigma da organização do Estado, e a transição democrática brasileira, reduziu drasticamente a capacidade de atuação da máquina pública nacional, produzindo nessa uma condição de virtual inoperância – tanto em algumas áreas do território nacional quanto em determinados campos das políticas públicas. Segundo essa autora (DINIZ, 1998), a primeira década após a volta dos governos civis no Brasil foi especificamente turbulenta, devido à sobreposição de crises de diferentes origens, que impactaram diretamente a capacidade de ação do Estado.

(...) Esta última tendência [debilitamento do poder infra-estrutural do Estado] refletiu a convergência de três processos interligados: uma crise fiscal de fortes proporções, uma crise de autoridade resultante do fracasso de vários planos de estabilização econômica de Sarney a Collor, o desgaste dos princípios e valores republicanos, além da erosão da capacidade do Estado de realizar suas funções básicas e intransferíveis, como a garantia da ordem e segurança públicas e de condições mínimas de existência para expressivas parcelas da população, o que se refletiria na ampliação das faixas de destituição social e política.

(DINIZ, 1998, p. 32).

A sobreposição de crises que marcou o Brasil nas décadas de 1980 e 1990, exposta acima, atingiu o Estado brasileiro de forma especialmente atroz. Rezende (2004) afirma que, mesmo após o sucesso da estabilização econômica produzida pelo Plano Real a partir de 1994, os níveis de endividamento público constituíam uma grave reminiscência do passado inflacionário recente e, por isso, uma ameaça constante de retorno do descontrole econômico. A forma descoordenada com a qual havia se expandido a estrutura do Estado, principalmente durante o regime militar, tornou a

burocracia brasileira uma máquina dispendiosa e difícil de ser manejada: 273 agências ou órgãos públicos federais haviam sido criados entre 1964 e 1985, perfazendo a maior parte dos 384 órgãos inaugurados no Brasil desde 1808 (REZENDE, 2004).

O processo de expansão da máquina pública brasileira estava atrelado ao modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo Brasil a partir de 1930, no qual o Estado desempenhava o papel principal, tanto fomentando atores privados quanto empreendendo diretamente no campo da industrialização. Sendo assim, tanto os governos de Getúlio Vargas quanto de Juscelino Kubitschek foram marcados pela criação de órgãos públicos – respectivamente, 25 e 23 novas agências federais – porém, esses números perdem significância se comparados aos resultantes da aceleração do modelo de desenvolvimento econômico realizado pelos militares: dos cinco governantes do período de exceção democrática, apenas João Figueiredo criou menos de 50 novas entidades públicas, com destaque para Garrastazu Médici, que inaugurou 99 instituições burocráticas federais (REZENDE, 2004). O controle sobre toda essa estrutura pública era tarefa complexa que, na maioria dos casos, se dava apenas pelo acompanhamento da atribuição e execução orçamentárias, constituindo um quadro de bastante descentralização e autonomia legado às administrações civis pós-1985.

(...) Também nesse período [1986] foram realizados visíveis esforços na elaboração de um cadastro dos servidores públicos civis, o Cadastro Nacional do Pessoal Civil, no sentido de gerenciar mais efetivamente os recursos humanos no Governo Federal. Não havia à época qualquer dado quantitativo confiável sobre o número de funcionários públicos no Governo Federal, o que revela o quão descontrolado foi o padrão de crescimento da burocracia pública. O Governo Federal desconhecia a realidade da administração pública brasileira, e, não menos importante, o tamanho do setor público. Havia apenas um controle pelo orçamento...

(REZENDE, 2004, p. 63).

A necessidade de realização de reformas era patente, e reconhecida por amplos setores da sociedade em meados da década de 1990. Foi proposta uma ampla estratégia de reforma do Estado a partir de 1995, baseada nas ideias da NPM, cuja execução ficou a cargo de uma instância criada exclusivamente para tanto, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE (REZENDE, 2004). Essa seria, de acordo com os critérios de Rezende (2004), a terceira experiência de reforma do Estado a ser realizada no Brasil, sucedendo a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) na década de 1930 e a edição do Decreto-Lei nº 200 em 1967. Pela amplitude da proposta, pelas condições gerais nas quais se encontrava o país

e também por ser a única implementada em um contexto democrático, a reforma realizada pelo MARE é considerada a mais importante da história do Brasil.

Principal artífice dessa estratégia reformista, Luiz Carlos Bresser-Pereira (1997) expõe que eram quatro as vertentes de atuação da reforma do Estado no Brasil, todas contribuindo para uma mudança na maneira como economia, sociedade e Poder Público se relacionam: *...redução do tamanho do Estado, ...diminuição de sua interferência nas atividades econômicas...aumento de sua capacidade fiscal e administrativa, e ... aumento do poder político democrático de seus governantes* (BRESSER-PEREIRA, 1997. p. 20). Portanto, a experiência brasileira englobava desde a simples racionalização dos gastos públicos, através do emprego de novas tecnologias gerenciais, até a introdução no país de uma nova categoria de entidade pública – a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), que combinava aspectos do Estado e do mercado.

O Plano Diretor da Reforma do Estado, documento-mestre aprovado em 1995 para direcionar a implantação da NPM no Brasil, estabelecia planejamento e execução de políticas públicas como duas categorias básicas de atuação do Estado, sendo que apenas a primeira era de realização exclusiva do Poder Público. A prestação direta de serviços à população, a partir de critérios definidos pelos centros decisórios do Estado, poderia ser realizada por entidades privadas ou públicas não-estatais, que competiriam em qualidade e preço para firmar contratos com o Poder Público (BRESSER-PEREIRA, 1997; REZENDE, 2004). Haveria, então, elementos de inovação na forma de atuação do Estado, nos atores com os quais ele se relacionaria, nos processos gerenciais e na aferição dos resultados obtidos. O objetivo era, assim, oferecer melhores serviços públicos à população, com maior flexibilidade e custos reduzidos. A partir desses resultados, e por se concentrar nas atividades decisórias que lhe são típicas, o Estado se fortaleceria como ator social, sendo capaz de captar e atender às demandas da população.

Em obra dedicada à análise da experiência do MARE, que existiu entre 1995 e 1999, Rezende (2004) aponta que o Ministério obteve resultados rápidos e consistentes em um de seus dois objetivos principais: o ajuste fiscal. Empregando tecnologia da informação para gerenciar o quadro de funcionários federais e sua respectiva folha de pagamentos, o MARE eliminou inconsistências e irregularidades, equacionando gastos e reduzindo significativamente despesas; com isso, obteve notoriedade no âmbito da burocracia brasileira, e até reconhecimento por parte de organismos internacionais. O

outro objetivo do MARE – mudança institucional através dos mecanismos inovadores da NPM – enfrentou forte resistência da máquina pública brasileira, que associou a proposta de gestão por desempenho à concessão de autonomia aos órgãos executores das políticas públicas, uma das causas principais da crise do Estado que se combatia (REZENDE, 2004).

Os Ministérios da Fazenda (MF) e do Planejamento e Orçamento (MPO), denominados “agências controladoras” por Rezende (2004), exerceram papel crucial na resistência às propostas de reforma institucional do MARE, permitindo que apenas as medidas afeitas ao paradigma tradicional de organização burocrática do Estado – o controle de gastos – pudessem ser implementadas. Os demais ministérios, ou “agências executoras” de políticas públicas, não aderiram à proposta do MARE de prestar serviços à população através de organismos específicos, contratados e controlados a partir de metas; muitas vezes, agiam assim temerosas das ameaças de redução dos recursos orçamentários feitas pelas “agências controladoras”. Cerne da lógica da NPM, a nova modalidade de relacionamento entre Estado e sociedade – contida nesse tipo de prestação de serviço público – não se concretizou no caso brasileiro (REZENDE, 2004).

É preciso destacar, ainda, que a reforma proposta pelo MARE não era clara na exposição de seus mecanismos de funcionamento, que acabaram sendo percebidos, em muitos casos, como simples cópia do modelo inglês de NPM, portanto, como não adaptadas à realidade nacional. No mesmo sentido, Rezende (2004) reconhece que não foram feitas mudanças com o intuito de tornar as propostas do MARE condizentes com as especificidades de cada distinto ministério; a oferta de solução única para todos os tipos de problemas também constituiu um fator central para que a NPM fracassasse em sua experiência brasileira de larga escala.

A seguir, a trajetória histórica da NPM cede espaço para a delimitação de um conceito mais abrangente de “reforma do Estado”, capaz de servir como referência para a análise do “Choque de Gestão” realizada no âmbito do presente trabalho.

3.2 Para um conceito de reforma do Estado

A magnitude do processo de reforma do Estado, implementado mundialmente nas últimas quatro décadas, acaba por explicar o motivo desse evento histórico ter recebido a mesma designação que a categoria teórica que o engloba. Como forma de melhor analisar o “Choque de Gestão”, objetivo principal do presente trabalho,

buscaremos definir a reforma do Estado enquanto conceito teórico genérico, desvinculado de manifestações históricas em especial que possam dificultar a reflexão aqui proposta

Flávio da Cunha Rezende (2004) estabelece limites importante para o conceito de “reforma do Estado” ao apontar serem essas iniciativas, antes de tudo, políticas públicas. Estão sujeitas, dessa maneira, às mesmas vicissitudes que as demais propostas do Poder Executivo, sendo que Rezende (2004) destaca o alto índice de fracasso obtido mundialmente por esse tipo de políticas públicas. Esse autor também aponta que as reformas têm o objetivo de melhorar o desempenho do Estado e, como consequência, envolvem sempre uma mudança nas relações de controle que existem no interior do aparato estatal; nesse sentido, trata-se desde alterações na hierarquia vigente entre setores do Estado, até a criação de novas formas de acompanhamento e fiscalização das atividades realizadas por cada setor.

Em texto que tem como foco principal a NPM, Sônia Maria Fleury Teixeira (2001) esboça algumas características que seriam consideradas essenciais a qualquer iniciativa de reforma do Estado. Segundo a autora, a ausência de tais elementos constitutivos destituiria até mesmo as medidas do NPM de seu caráter reformador, o que as tornaria simples *projetos de modernização burocrática* (TEIXEIRA, 2001). A reforma do Estado, de acordo com Teixeira (2001), é uma iniciativa intrinsecamente política, pois necessariamente altera a forma de distribuição de poder vigente na sociedade: o papel do Estado, diante da população e do sistema econômico, o acesso que os distintos grupos sociais têm aos seus serviços e ao seu centro de poder, assim como a forma de partilha do financiamento das atividades do Estado entre os diversos estratos sociais. Todas essas alterações, segundo Teixeira (2001), tornam-se concretas e visíveis a partir da mudança de procedimentos administrativos ou doutrinas de prestação de serviços, uma vez que essas são a representação da estrutura geral de distribuição de poder que marca a sociedade e o Estado.

O processo de reforma do Estado, a redefinição de suas relações com a sociedade, é um processo eminentemente político, através do qual se estão reconfigurando as relações de poder nas sociedades latino-americanas. Diferente das tentativas anteriores de reforma ou modernização administrativa, que não chegaram a se configurar como uma mudança nas relações no bloco de poder e, portanto, tiveram vida efêmera, a reforma atual do aparato administrativo se insere em uma transformação mais ampla, envolvendo as relações internas de poder, o modelo de desenvolvimento e a inserção na economia internacional. (...)

Nossa hipótese é que, nos países onde se dão as condições necessárias para uma mudança real nas relações de poder, a reforma do aparato administrativo representa uma

transformação mais profunda, e não apenas mais um dos projetos abortados de modernização burocrática.

(TEIXEIRA, 2001, p. 4).

O trecho acima estabelece um referencial de extrema importância na conceituação da reforma do Estado: diferencia propostas de melhoria e aperfeiçoamento de estruturas já existentes dos planos que buscam realmente estabelecer categorias inovadoras de ação. Dessa forma, não importa tanto aquilo que está sendo proposto, mas sim a forma de obtenção: um plano de “modernização” busca objetivos através da estrutura e dos métodos já existentes, porém otimizados; já uma reforma do Estado proporia novas formas de se perseguir seus objetivos, o que demanda reorganização das estruturas sociais e administrativas existentes, ou mesmo a criação de novas. Importante destacar, em linha com o comentário original de Teixeira (2001), que tais categorias inovadoras de ação pressupõem rearranjos – mesmo que pontuais – do pacto social, pois estão calcados em novos cálculos de distribuição das riquezas da sociedade e de custeio da máquina pública, assim como na alteração do limite entre as esferas pública e privada. Esse referencial será, assim, o elemento estrutural para o conceito de reforma do Estado aqui dividido.

Outro aspecto central da reforma do Estado, que pode ser aplicado de forma ampla a diversas situações e contribuir para a estruturação do conceito aqui esboçado, é oferecido por Adam Przeworski (1996). Ao apontar a necessidade de que os instrumentos da democracia desempenhassem um papel mais destacado nas iniciativas de reforma da década de 1990, Przeworski (1996) delineou uma variável essencial para a configuração de qualquer movimento reformista: a especialização do Estado como realizador de um número limitado de tarefas. Refutando a lógica neoliberal, segundo a qual a intervenção do Estado na economia é ineficiente por definição, o autor afirma que há setores nos quais essa é eficiente e que, portanto, deve ser intensificada e aprimorada.

Assim, o Estado tem um papel positivo a desempenhar: o objetivo da reforma do Estado deve ser construir instituições que ao mesmo tempo permitam aos governos cumprir seu papel e os impeçam de abusar do seu poder. Esse não é um projeto novo: saber quais instituições poderiam capacitar os governos e oferecer-lhes incentivos para fazer o que deveriam fazer, mas os tornassem incapazes ou os dissuadissem de fazer o que não deveriam, tem sido o problema da engenharia constitucional desde o fim do século XVIII.

(PRZEWORSKI, 1996, 5-6, destaque nosso).

A longevidade do debate a respeito da definição das funções do Estado faz dessa dimensão um componente essencial para a delimitação de um conceito amplo de reforma do Estado. Assim, uma proposta que prevê novas atribuições a serem executadas pelo Estado ou, no mesmo sentido, a desobrigação definitiva em relação a certas prestações – pode ser caracterizada como reformista, pois busca estabelecer com maior precisão quais são as tarefas em cuja realização o Estado deve se especializar.

Temos, portanto, dois marcos que balizam o conceito de reforma do Estado aqui proposto. O primeiro marco, inspirado na exposição de Teixeira (2001), alude à redefinição do pacto social, um processo eminentemente político do qual podem surgir novas categorias de ação estatal, mudanças na fórmula de divisão social dos custos do Estado e da divisão da riqueza social, assim como o estabelecimento de um novo limite entre as esferas pública e privada. Já o segundo, derivado da análise de Przeworski (1996), engloba propostas de reforma nas quais o Estado assume a responsabilidade direta por novas funções ou, no mesmo sentido, desobriga-se ao transferi-las a atores privadas ou à própria responsabilidade do indivíduo. Uma proposta de reforma do Estado deve, para fazer jus a essa classificação, conter disposições que toquem nessas duas dimensões estruturais do funcionamento do setor público. É esse o referencial a ser utilizado para a análise do “Choque de Gestão”, no que se refere a seu – frequentemente aludido – caráter reformista.

3.3 Classificando o “Choque de Gestão”

O conceito de reforma do Estado definido acima, a partir de duas dimensões de análise, permite que se classifique o “Choque de Gestão” a partir do grau de inovação que traz em si. Sendo assim, o CG será interpretado a partir de duas referências: (a) se propõe a implementação de novos instrumentos, ou se busca otimizar o funcionamento dos já existentes; e, também, (b) se busca redefinir os limites da atuação do Estado, absorvendo tarefas usualmente realizadas pelo mercado e pela sociedade civil, ou delegando a esses atores funções tradicionais do Poder Público. A combinação entre essas duas vertentes interpretativas, caso indique a proposição de novos mecanismos para ação estatal e, ao mesmo tempo, também proponha a execução desses através de novos formatos para a relação entre Estado e sociedade, indicará que se trata efetivamente de uma iniciativa reformista. Considerando a imprecisão terminológica que marca os documentos que delimitam o “Choque de Gestão”, analisada no primeiro

capítulo, é essencial que sejam estabelecidos referenciais precisos para a compreensão do CG.

Inicialmente, será analisada a concepção do “Choque de Gestão” como um todo, a partir da forma como esse termo em si é utilizado ao longo dos seis documentos de planejamento estudados no presente trabalho. Nesse sentido, partimos do levantamento realizado no capítulo anterior, que aponta que o CG foi abordado 59 vezes, das quais 31 foram como nome próprio⁷ e seis de forma apenas genérica, o que deixa 22 ocasiões possíveis de análise, pois associam o “Choque de Gestão” com medidas concretas a serem implementadas pelo Poder Público. Nesse sentido, cada um dos pontos nos quais o CG é tratado efetivamente como uma medida de atuação do Estado – categoria nomeada “uso específico” no capítulo anterior – foi submetido a classificação de acordo com os critérios delimitados logo acima⁸. O Quadro 3.1, abaixo, apresenta os dados referentes aos “usos específicos” do termo “Choque de Gestão” nos seus seis documentos de planejamento do período de 2002 a 2010.

Quadro 3.1 – Usos do termo “Choque de Gestão” nos mecanismos de planejamento estadual (2002 – 2010)

Usos do termo “Choque de Gestão” nos mecanismos de planejamento estadual 2002 – 2010			
Dimensão de classificação	Critério	Número de propostas	
Quanto à proposta associada ao termo	Otimização	12	22
	Novos mecanismos (a)	10	
Quanto aos limites do Estado	Altera os limites do Estado (b)	4	22
	Não altera os limites do Estado	18	
Total de propostas efetivamente reformistas	Propõe novos mecanismos e alteração dos limites do Estado (a) + (b)	4	

Fonte: Elaboração própria.

⁷ Retomando a classificação desenvolvida no primeiro capítulo do presente trabalho, o uso do termo “Choque de Gestão” como “nome próprio” não traz em si qualquer qualificação ou descrição do CG. Nessas situações, portanto, o termo “Choque de Gestão” é empregado apenas como referência ao conjunto de medidas lançado pelo Governo do Estado de Minas Gerais em 2003. Dessa forma, não há razão para analisar o significado atribuído ao CG nessas 31 ocasiões, uma vez que o uso do termo é meramente descritivo.

⁸ Para efeito de classificação, apenas foram consideradas como propostas de adoção de mecanismos inovadores os trechos que detalham os instrumentos a serem empregados e sua maneira de utilização. As várias sugestões genéricas de “modernização” ou “reestruturação” do Estado foram desconsideradas como propostas concretas de ação. Ainda, a inovação é registrada, no âmbito do presente estudo, sempre que há a proposição de desenvolvimento de metodologias inéditas de trabalho por parte do Poder Público ou, no mesmo sentido, quando se pretende adotar pela primeira vez pela burocracia estadual mineira uma determinada ferramenta de ação.

Inicialmente, destaca-se o fato de que, na maioria das ocasiões – 12 de um total de 22 – em que é empregado, o termo “Choque de Gestão” faz referência à otimização do aparato burocrático já existente, enquanto que nas 10 menções restantes, propõe a adoção de novos mecanismos para o aparato público. Igualmente interessante é o panorama referente à alteração dos limites da ação do Estado: em apenas quatro “usos específicos” do CG são feitas propostas de mudança do escopo de atuação do Estado, enquanto que nos 18 restantes não é abordado esse importante elemento da reforma do Estado. Dessa maneira, considerando as duas dimensões de análise ora propostas, temos que o “Choque de Gestão” é apresentado como uma proposta de reforma do Estado mineiro em apenas quatro ocasiões – proposição de novos mecanismos de gestão concomitante com alteração dos limites de atuação do Estado – o que representa 18,0% das 22 vezes nas quais o CG é mencionado na forma de “uso específico” nos seis documentos de planejamento estudados e, também, 6,8% do total de 59 vezes nas quais o termo “Choque de Gestão” é citado em tais documentos. Mesmo não havendo padrões que sirvam de referência na classificação do planejamento público como reformista ou não, esses números indicam que os autores do planejamento estadual mineiro apresentam o CG, espontaneamente, como uma iniciativa predominantemente voltada para o fortalecimento da estrutura burocrática tradicional.

O uso do termo “Choque de Gestão”, apesar de apresentar uma perspectiva ampla da temática, não pode ser considerado uma visão definitiva sobre o caráter inovador ou reformista do CG, pois existe a hipótese de que o planejador público faça uso do termo de forma pouco rigorosa em relação aos preceitos teóricos aqui estudados. Por outro lado, a análise das propostas de cada documento de trabalho permite contornar esse possível obstáculo semântico, como foi feito no capítulo anterior. No capítulo anterior, foram selecionadas 172 propostas ao longo dos seis documentos ora analisados: as versões 2002 e 2006 do Plano de Governo, as versões 2003 – 2020 e 2007 – 2023 do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e as versões 2004 – 2007 e 2008 – 2011 do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). Desse conjunto de propostas, 72 haviam sido classificadas no capítulo anterior como “reformistas”, de forma que serão essas as proposições a serem analisadas aqui; partimos da premissa de que a reforma do Estado, se presente no “Choque de Gestão”, deve ser mais facilmente verificável quando esse instrumento de planejamento declara intenções de reforma, como foi o caso nas 72 propostas em tela. O Quadro 3.2, abaixo,

apresenta as 72 propostas tidas como “reformistas” que fazem parte do CG, classificadas de acordo com o conteúdo das medidas que essas buscam implementar.

Quadro 3.2 – Classificação das propostas tidas como “reformistas” no âmbito do “Choque de Gestão”

Documento analisado	Dimensões e critérios e de classificação				Propostas efetivamente reformistas (a) + (b)
	Quanto à natureza da proposta		Quanto aos limites do Estado		
	Otimização	Novos mecanismos (a)	Altera funções do Estado (b)	Não altera funções do Estado	
Plano de Governo 2002	6	7	5	8	4
PMDI 2003 – 2020	6	8	4	10	2
PPAG 2004 – 2007	5	8	0	13	0
PG 2006	6	8	0	14	0
PMDI 2007 – 2023	10	3	1	12	0
PPAG 2008 – 2011	2	3	0	5	0
SUBTOTAL	35	37	10	62	6
TOTAL	72		72		6

Fonte: Elaboração própria.

Inicialmente, percebe-se um nítido equilíbrio no que se refere à originalidade das medidas tidas como “reformistas” no âmbito dos documentos que compõem o CG: 35 propostas buscam apenas otimizar o funcionamento do aparato burocrático tradicional do Estado, enquanto 37 – 51,3% do total – propõem a adoção de novos mecanismos como objetivo. Há semelhança, nesse sentido, com a análise da maneira como o termo “Choque de Gestão” é empregado ao longo dos seis documentos de planejamento estudados, já que em 45,5% dessas ocasiões, o CG é apresentado em associação com instrumentos inovadores de gestão. Por mais que, em cada um dos Quadros – 3.1 e 3.2 – tenha predominado um foco diferente para a atuação do “Choque de Gestão”, em ambos os casos as proposições efetivamente reformistas compõem um percentual muito reduzido, o que reforça a percepção de que o CG não se configura, majoritariamente, como uma plataforma de reforma do Estado.

No que tange à segunda dimensão de análise, a alteração dos limites de atuação do Estado, o equilíbrio visto acima não se repete. Apenas dez propostas de ação, dentre as 72 apresentadas como “reformistas”, contém mecanismos que buscam transferir atribuições do Estado ao mercado ou sociedade civil – ou vice-versa, com a absorção de novas tarefas pelo Estado. Em sua maioria, trata-se de menções ao estabelecimento de parcerias público-privadas. Sendo assim, 86,2% das propostas do CG que propõem

reformular o Estado – 60 em 62 –, na verdade propõem apenas sua contenção dentro dos limites clássicos da burocracia tradicional.

Importante destacar, também, que nove propostas ditas “reformistas” que realmente buscam alterar as funções do Estado constam de apenas dois documentos – o Plano de Governo de 2002 e o PMDI 2003 – 2020 –, exatamente os primeiros a dar formato ao “Choque de Gestão”. Essa distribuição temporal das propostas efetivamente reformistas parece indicar que, ao longo do período analisado no presente trabalho, a perspectiva real de reforma do Estado foi deixada de lado pelos mentores do CG. À parte desses dois documentos, a mudança do campo de atuação do Estado só é proposta novamente no PMDI 2007 – 2023: é bom lembrar, nesse contexto, a análise realizada no capítulo anterior, que aponta tal plano como dissonante em relação aos demais elaborados até então, e por isso, bastante destacado do padrão de planejamento vigente.

Como consequência do cruzamento dessas duas dimensões de análise, e de acordo com o conceito de reforma do Estado adotado no presente trabalho, temos que apenas seis das 72 propostas apresentadas como “reformistas” nos documentos analisados podem ser, de fato, interpretadas como exemplo de um verdadeiro esforço de reforma do Estado. Chega-se a essa conclusão, como já feito aqui, a partir da percepção de que apenas seis propostas ditas “reformistas” estabelecem a criação de novos mecanismos de gestão e, ao mesmo tempo, o fazem através da modificação do campo de atuação do Estado.

A sobreposição das duas dimensões de análise, quando estendida a todas as proposições tidas como “reformistas” no âmbito dos documentos do “Choque de Gestão”, dá origem ao Quadro 3.3, que segue abaixo.

Quadro 3.3 – Sobreposição das dimensões para classificação das propostas como reformistas

Plano	Otimização		Novos mecanismos	
	Altera funções do Estado	Não altera funções do Estado	Altera funções do Estado	Não altera funções do Estado
Plano de Governo 2002	1	5	4	3
PMDI 2003 – 2020	2	4	2	6
PPAG 2004 – 2007	0	5	0	8
PG 2006	0	6	0	8
PMDI 2007 – 2023	1	9	0	3
PPAG 2008 – 2011	0	2	0	3
SUBTOTAL	4	31	6	31
TOTAL	35		37	

Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se, inicialmente, que as propostas ditas como “reformistas” nos seis documentos do CG, no que se refere à manutenção dos limites de atuação da burocracia do Estado, dividem-se de forma rigorosamente igual entre proposições de novos mecanismos de gestão e de otimização dos mecanismos tradicionais. Em comparação com o Quadro 3.3, é importante destacar que mesmo a pequena vantagem favorável à proposição de novos mecanismos de gestão – com duas propostas a mais do que a otimização das formas de ação tradicionais – desaparece quando se sobrepõem as duas dimensões de análise, evidenciando mais uma vez a predominância da concepção tradicional de Estado que marca o “Choque de Gestão”.

Já o Quadro 3.4, que segue abaixo, adiciona mais um nível de análise, classificando as propostas como “associadas ao CG” ou “não-associadas ao CG”, retomando um dos mais importantes critérios adotados no capítulo anterior. Vale a pena lembrar que, na apresentação das propostas de ação dos seis documentos do CG, não é comum que esses sejam associadas ao “Choque de Gestão”; em alguns planos, inclusive, o próprio CG é colocado como uma proposta isolada, em separado de todas as demais. Portanto, verificar o quanto o CG é associado às medidas tidas como “reformistas”, em cada um dos seis documentos, é de suma importância para se avaliar a propriedade com a qual o termo “reforma” é empregado.

Quadro 3.4 – Delimitação de propostas efetivamente reformistas no “Choque de Gestão”

Documento analisado	Otimização				Novos mecanismos			
	Não-assoc. CG		Associado ao CG		Não-assoc. CG		Associado ao CG	
	Altera funções do Estado	Não altera funções do Estado	Altera funções do Estado	Não altera funções do Estado	Altera funções do Estado	Não altera funções do Estado	Altera funções do Estado	Não altera funções do Estado
Plano de Governo 2002	1	4	0	1	4	2	0	1
PMDI 2003 – 2020	1	1	1	3	2	3	0	3
PPAG 2004 – 2007	0	2	0	3	0	3	0	5
PG 2006	0	5	0	1	0	3	0	5
PMDI 2007 – 2023	0	1	1	8	0	0	0	3
PPAG 2008 – 2011	0	1	0	1	0	2	0	1
SUBTOTAL	2	14	2	17	6	13	0	18
TOTAL	35				37			

Fonte: Elaboração própria.

O principal destaque a ser feito, a partir do quadro acima, refere-se às seis propostas efetivamente “reformistas” – constantes das colunas em destaque – do “Choque de Gestão”, que buscavam alterar os limites de atuação do Estado e, ao mesmo tempo, implantar novos mecanismos de gestão: nenhuma dessas está associada ao CG, no texto dos documentos nos quais se encontram. Temos, então, que no diminuto conjunto de propostas classificadas como “reformistas”, e que de fato buscam reformar o Estado, não há qualquer tipo de referência ao “Choque de Gestão” em si. A simplicidade de tal dado permite que se afaste, definitivamente, qualquer possibilidade de se considerar o “Choque de Gestão”, de maneira consistente, como uma iniciativa de reforma do Estado, apesar da retórica reformista verificada em alguns documentos de planejamento e publicações organizadas pelo Governo do Estado de Minas Gerais.

Considerando, no Quadro 3.4, as duas colunas em destaque, que representam o conceito de reforma do Estado desenvolvido no presente trabalho, temos que apenas o Plano de Governo de 2002 e o PMDI 2003 – 2020 concentram todas as seis propostas que realmente buscam reformar o Estado, dentre o universo de 72 propostas supostamente reformistas aqui considerado. No mesmo sentido, o Plano de Governo 2002 abriga quatro dessas propostas, enquanto as duas propostas restantes se encontram no PMDI 2003 – 2020, também um documento aberto a proposições inovadoras por ter sido elaborado nos primeiros momentos da nova gestão estadual. Pode-se concluir, assim, que o exercício da administração estadual fez com que os autores do

planejamento público mineiro abandonassem rapidamente o pequeno interesse que tinham em realizar reformas no Estado, passando a concentrar esforços no aumento do rendimento da máquina pública existente, potencializado pela introdução de alguns novos mecanismos pontuais – incapazes de gerar mudanças estruturais na relação entre Estado, sociedade e mercado. Associar o “Choque de Gestão” ao *new public management* (NPM), assim, se configura no mínimo como uma grande imprecisão técnica.

Em uma análise mais ampla, vale a pena destacar que, das oito categorias de classificação delimitadas no presente capítulo para analisar o caráter reformista do CG, apenas três possuem propostas em todos os seis documentos analisados, o que indica uma certa predominância de algumas categorias de ação – no universo das proposições alegadamente “reformistas” – em detrimento das demais. Nesse sentido, o Quadro 3.5, abaixo, oferece uma visão geral da frequência na qual foram encontradas propostas em cada uma das oito categorias de classificação de proposições empregadas no presente capítulo.

Quadro 3.5 – Frequência de propostas em cada categoria de classificação

	Combinação de critérios que compõem uma categoria de classificação			Frequência	Nº de documentos nos quais há propostas dessa categoria
1	Novos mecanismos	Não altera funções do Estado	Associado ao CG	18	6
2	Otimização	Não altera funções do Estado	Associado ao CG	17	6
3	Otimização	Não altera funções do Estado	Não associado ao CG	14	6
4	Novos mecanismos	Não altera funções do Estado	Não associado ao CG	13	5
5	Novos mecanismos	Altera funções do Estado	Não associado ao CG	6	2
6	Otimização	Altera funções do Estado	Não associado ao CG	2	2
7	Otimização	Altera funções do Estado	Associado ao CG	2	2
8	Novos mecanismos	Altera funções do Estado	Associado ao CG	0	0

Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se, assim, que as três categorias de propostas mais frequentes são exatamente as que podem ser encontradas em todos os seis documentos analisados. Dessas, o tipo de proposta mais frequente – apresentada 18 vezes como “reformista” – é aquele que propõe mecanismos inovadores de gestão e está associado ao CG, porém não busca alterar os limites do Estado: vê-se, assim, um desejo claro de fazer com que o “Choque de Gestão” contribua para potencializar os resultados da ação do Poder Público, porém, como destaca Teixeira (2001), trata-se apenas de uma iniciativa de “modernização burocrática”, efetivamente de uma “reforma do Estado”. A busca por novos instrumentos de gestão não está presente nas outras duas categorias de propostas apresentadas como “reformistas” que constam de todos os seis documentos: em ambas, busca-se a otimização dos mecanismos atuais, sendo que há 17 propostas desse tipo que estão associadas ao CG, e 14 que não estão associadas ao CG. Juntas, essas três categorias totalizam 49 propostas, ou 68,0% do total de propostas apresentadas como “reformistas” pelos planos que compõem o CG, mas que, de fato, não são reformistas pelos parâmetros do presente trabalho.

Ainda no Quadro 3.5, interessante destacar que as quatro classificações de propostas que não buscam alterar as funções do Estado são justamente aquelas com

menor frequência, e que se encontram presentes em, no máximo, dois dos seis documentos de planejamento analisados. A soma das propostas de todas essas quatro categorias é inferior ao número de proposições da categoria menos frequente dentre as que buscam manter as funções tradicionais do Estado – respectivamente, 10 e 13 –, o que expõe claramente, uma vez mais, a impropriedade de se considerar o “Choque de Gestão” como uma plataforma efetivamente de reforma do Estado.

Uma vez que apenas seis propostas apresentadas como “reformistas” efetivamente o são, é possível ainda proceder a uma análise qualitativa dessas proposições que combinam mecanismos de gestão inovadores e a redefinição do papel do Estado. O Quadro 3.6, abaixo, apresenta o texto de cada uma dessas seis propostas.

Quadro 3.6 – Propostas efetivamente reformistas do “Choque de Gestão”

Documento	Proposta
Plano de Governo 2002	<i>...a tarefa do desenvolvimento reclama um Estado organizado em bases novas. (...) Os meios e os papéis desse novo Estado são a regulação, a coordenação e a indução de projetos, em alianças e parcerias com o setor privado... (p. 17)</i>
	<i>A mudança do papel do Estado... não significa que deva abdicar do papel de promoção do desenvolvimento...caberá ao Governo Estadual mobilizar e articular as forças sociais orientadas para o desenvolvimento e criar arranjos institucionais locais... (p. 20)</i>
	<i>...reestruturar o aparato governamental de fomento e planejamento, alinhando-o ao novo papel do Estado. (p. 84)</i>
	<i>Assim, a reforma institucional do Estado será amparada no reconhecimento de um novo papel do Poder Público e na reestruturação da administração pública. O tema do papel do Estado é recorrente entre os especialistas em diversos campos do conhecimento social. (...) Sem se afastar das suas responsabilidades, o Poder Público imporá regras de regulação do setor privado, em sua esfera de competência, balizando a sua atuação nos segmentos controlados pelo Estado. Ademais, deve estimular os investimentos privados, induzindo e coordenando estes esforços de progresso. Neste ponto, cresce a noção de parceria público-privada, já conhecida pela sigla “ppp”, pela qual o Poder Público associa-se ao particular na realização das ações de políticas públicas, quer no setor da atividade econômica, quer na seara social... (p. 155)</i>
PMDI 2003 – 2020	<i>(...) Desenvolver expertise em PPPs e dissemina-la em toda a máquina pública por meio de uma unidade de PPP, é condição indispensável para atenuar os gargalos e construir no Estado uma infraestrutura determinante para o seu desenvolvimento. (p. 32)</i>
	<i>O Governo do Estado deve ajustar o seu marco legal e desenvolver um amplo processo de aproximação e de formação de alianças com o setor privado e com a sociedade organizada, instituindo parcerias público-privadas, buscando a complementação e o reforço, tanto em termos de recursos financeiros como em competência gerencial e profissional, no provimento da infraestrutura e dos serviços. (p. 102)</i>

Fonte: Elaboração própria a partir de NEVES (2002) e MINAS GERAIS (2003).

Fica nítido que as três propostas iniciais, todas constantes do Plano de Governo de 2002, abordam os novos mecanismos de gestão e a discussão dos limites do Estado de maneira pouco precisa, indo pouco além da simples menção à necessidade de se implementar tais mecanismos. Já as três outras propostas – duas das quais integrantes do PMDI 2003-2020 – concentram-se sobre o mecanismo das parcerias público-privadas (ppp) como a materialização de ambos os critérios de reforma do Estado adotados no presente trabalho: introdução de novos mecanismos de gestão e redefinição dos limites da atuação do Estado.

Importante notar, dessa maneira, que o ímpeto verdadeiramente reformista dos autores do planejamento estadual mineiro assumiu a forma das “ppps”, antes de se esvanecer por completo na sucessão de documentos que dão corpo ao “Choque de Gestão”. As menções às parcerias público-privadas que ocorrem nos demais documentos de planejamento não atribuem tal característica reformista a esse mecanismo de gestão, tratando-o como uma ferramenta importante por si só. Também merece destaque o fato de que nem mesmo no Plano de Governo de 2006, que por sua natureza política e eleitoral seria mais aberto à inovação à criatividade, é possível perceber impulsos reformistas semelhantes aos das seis propostas verificadas nos documentos de 2002 e 2003, o que reforça a hipótese de abandono gradual dos objetivos de reforma do Estado na história do “Choque de Gestão”.

A presente análise de dados permite concluir, portanto, que o “Choque de Gestão” não pode ser classificado como um plano para a reforma do Estado: tanto a forma na qual o termo “Choque de Gestão” é empregada, quanto o conteúdo de suas propostas, em quase nada se relacionam com o conteúdo reformista discutido no presente capítulo. Mesmo as poucas ocasiões nas quais as propostas dos documentos que compõem o CG abordam de fato uma reforma do Estado – seis vezes, em um universo de 172 propostas –, não o fazem em qualquer conexão com o “Choque de Gestão” em si, mas apenas como ações isoladas do Poder Público. No mesmo sentido, a limitação desse restrito espírito reformista aos dois documentos iniciais do planejamento do Estado dá motivos para se acreditar que o desenvolvimento do “Choque de Gestão” prescinde totalmente da própria ideia de reforma do Estado. Sendo assim, a presente análise permite conjecturar que o uso do termo “reforma do Estado”, no contexto dos documentos de planejamento do CG, obedeceria a uma estratégia que se orientava mais pelos interesses da comunicação do que pelos da eficiência na gestão: assim como foi introduzida a expressão “Estado para Resultados” para renovar a

apresentação das ações do governo, também a “reforma do Estado” provavelmente foi substituída por outras palavras-chave, mais aptas a transmitir a ideia de dinamismo desejada pelo núcleo da propaganda governista.

A seguir, o conteúdo político das propostas do “Choque de Gestão” é objeto de análise criteriosa, assim como a perspectiva reformista do CG acaba de ser abordada.

3.4 Política e burocracia no campo da gestão pública

O capítulo anterior, ao realizar uma abordagem ampla sobre as propostas dos seis documentos que estabelecem o “Choque de Gestão”, localizou vinculações frequentes entre essas e o ambiente político em geral. Portanto, para a compreensão do CG em toda a sua amplitude, é essencial que se analise o papel desempenhado pelo elemento político no âmbito do planejamento proposto pelo “Choque de Gestão”.

A relação entre o funcionamento da burocracia estatal e a dinâmica da política eleitoral é analisada sob perspectivas diversificadas pela literatura internacional. Por exemplo, em um contexto federativo semelhante ao do Brasil dos anos 1980, os indianos Anand, Bagchi e Sen (2001) discutem o déficit fiscal dos estados federados da Índia e os mecanismos através dos quais esses conseguem transferir suas dívidas para a administração central do país. Um dos fatores de maior peso, segundo esses autores, foi o surgimento de partidos regionais a partir do final da década de 1970, o que tornou mais frequente a formação de governos de coalizão nas administrações estaduais. Politicamente mais fraca, essa conformação de poder teria, assim, uma tendência ao gasto excessivo através de medidas populistas, como forma desses governos se fortalecerem no poder (ANAND, BAGCHI e SEN, 2001).

Brudney, Hebert e Wright (1999) analisam o pacote de reformas promovido pelo governo federal dos Estados Unidos na década de 1990 para adoção por estados e municípios denominado “Reinventing government”. A adoção dessas medidas variou bastante entre diferentes estados, o que trouxe à tona o debate sobre os possíveis ganhos políticos auferidos pelos governadores a partir da implementação dessas medidas:

Frederickson argumentou, “Está claro que o movimento ‘reinventando o governo’ é geralmente popular entre os chefes de Executivo eleitos (prefeitos, governadores, presidentes). É uma reforma idealmente desenhada para a política eleitoral do Executivo” (1996, 266). Similarmente, Peri Arnold sugeriu que o reinventando “está desconectado do problema da gerência do Executivo e se tornou um instrumento da política do presidente” (1995, 416). Esta

é mais uma resposta do Executivo para lidar com a raiva do público em relação ao governo do que uma ferramenta de gestão.

(BRUDNEY, HEBERT e WRIGHT, 1999, p.9, tradução nossa).

Mais uma vez, considerações de ordem política ganham destaque na discussão sobre aspectos técnicos do funcionamento do Estado. Merece atenção, nesse caso, a possibilidade de que a lógica política tenha mesmo guiado o ímpeto do planejador público norte-americano, levando-o a desenhar uma estratégia de governo, concentrada sobre objetivos propagandísticos.

A diferença entre as visões do planejador público e do político eleito é explorada por Kenneth Shepsle (1999) a partir de uma ressalva extremamente importante: *as instituições do Estado são inerentemente políticas* (SHEPSLE, 1999, p. 2, tradução nossa). Isso ocorre porque as decisões que deram forma a cada órgão do Estado foram fruto de um debate político e, em último caso, o próprio orçamento anual que os financia foi discutido por legisladores eleitos antes de ser aprovado em sua versão final. Separar as esferas técnica e política - como propunha um relatório do Banco Mundial severamente criticado por Schepsle (1999) - teria como efeito imediato retirar a legitimidade das ações do Estado, assim como desqualificar os representantes legítimos da população. Como solução inevitável, esse autor sugere que a esfera do planejamento técnico absorva o ambiente político, e para tornar viável esse caminho, aponta para a variável temporal como determinante.

Segundo Schepsle (1999), o horizonte de tempo do político eleito difere substancialmente daquele do planejador público: enquanto o primeiro se orienta pelo calendário eleitoral, buscando garantir sua manutenção no cargo ou evolução na carreira, o segundo adota uma perspectiva de tempo mais dilatada, vinculada à maturação dos projetos do Poder Público. A variável tempo, entretanto, também serve para contrapor os políticos entre si, já que cada um deles vive um momento distinto em sua trajetória: enquanto os principiantes desejam se tornar conhecidos pela população, e por isso estão mais dispostos a fazer concessões ao calendário dos técnicos para serem vinculados aos resultados de uma boa gestão, os veteranos teriam uma tendência mais imediatista. Contrapor diferentes interesses dos vários tipos de políticos, através de fórmulas institucionais, serviria para conciliar as esferas públicas da representação e do planejamento, algo especialmente importante no caso de iniciativas de reforma do Estado, foco principal de Shepsle (1999).

O tema da reforma do Estado também é central a Robert Kaufman (1997), que expõe as principais correntes de análise sobre a influência da esfera política sobre a dinâmica reformista. Merece destaque a visão que ele reproduz de Stephen Haggard, traçando três características de um sistema político que o tornam mais favorável a apoiar iniciativas de reforma do Estado: baixo nível de competição intrapartidária, alto reconhecimento dos programas partidários pelo eleitorado e alta ameaça de que os adversários ocupem posições de destaque na administração pública. Esses componentes, assim, gerariam incentivos constantes para que atores políticos tornem viável a implementação de medidas reformistas que, como mencionou Shepsle (1999), obedecem a uma dinâmica que frequentemente não coincide com aquela que predomina no meio dos políticos profissionais. Analogamente, a falta desses elementos estruturais iria subjugando, progressivamente, o planejamento e a implementação de reformas aos interesses de caráter eleitoral.

Menos otimista e mais próxima da realidade brasileira é a perspectiva da norte-americana Barbara Geddes (1994), importante referência para o presente trabalho. O argumento principal de Geddes (1994) considera o Estado como a reunião de diversos indivíduos auto-interessados e racionais, que têm por objetivo principal manter suas posições ou, se possível, melhorá-las; políticos e burocratas, assim, vão responder aos incentivos oferecidos pelas instituições formais e pelas conjunturas políticas, em uma dinâmica que raramente favorece a movimentos de reforma do Estado. Isso ocorre, segundo a autora (GEDDES, 1994), porque os ganhos decorrentes da melhoria dos serviços públicos são coletivos e muitas vezes difusos, a ponto de não ser possível perceber facilmente sua relação com a reforma do Estado; já os sacrifícios necessários são privados, pois atingem diretamente os grupos que não poderão mais distribuir benesses eleitorais, já que terão de se submeter a critérios técnicos de eficiência. Essa lógica incentiva a mobilização dos pequenos grupos prejudicados pela reforma, como partidos políticos ou sindicatos de servidores, ao mesmo tempo que explica a dificuldade de união daqueles muitos que viriam a se beneficiar a partir da melhoria das condições de eficiência da máquina pública. A tendência, afinal, é a de que prevaleçam os interesses dos grupos organizados, que geralmente não encontram vantagens em abrir mão das práticas que lhes rendem apoio político.

Resumindo, não se pode esperar que a democracia torne rotineira a provisão de bens públicos, especialmente aqueles necessários para a construção da competência burocrática e da capacidade do Estado. Portanto, a obtenção desses bens públicos vai

dependem dos incentivos específicos que os líderes políticos identificam em diferentes sistemas políticos. (...) A competência administrativa é uma forma de bem público especialmente custosa para a maioria dos políticos porque, em sistemas não-reformados, esses dependem do acesso aos recursos do Estado para construir suas estruturas de apoio, e a reforma administrativa ameaça tal acesso. Reformas efetivas estabelecem o mérito como critério para contratação...e regras impessoais para determinar quem recebe benefícios do governo – destituindo, assim, os políticos de importantes recursos.

Por outro lado, políticos que considerarem oferecer reformas como estratégia para obtenção de apoio não serão capazes de arcar com o custo da perda de recursos políticos, ao menos enquanto competirem com outros capazes de usar tais recursos na luta por votos. Este é o dilema do político. Entretanto, um político pode, em algumas circunstâncias, abrir mão desse tipo de recurso se todos os demais também estiverem dispostos a fazê-lo.

(GEDDES, 1994, tradução nossa, destaque nosso).

As conclusões de Barbara Geddes (1994) foram inspiradas no estudo aprofundado do Estado brasileiro entre 1930 e 1964, assim como no teste de suas hipóteses em cinco países hispano-americanos, em períodos democráticos a partir de 1945. Mesmo tendo ela reduzido o conceito de reforma do estado ao estabelecimento de critérios meritocráticos para a seleção de servidores públicos, é extremamente útil para a perspectiva aqui adotada o confronto constante que Geddes (1994) faz entre as dimensões política e burocrática: apresenta as diferentes configurações – institucionais e conjunturais – do universo político e os incentivos que essas produzem para que os políticos reformem, ou não, o Estado. Dessa maneira, aspectos como o número de partidos que compõem a coalizão governista, a disciplina interna de cada um desses, o tamanho dos distritos eleitorais ou mesmo a ameaça de um golpe de Estado se combinam de forma a incentivar os políticos a utilizar o Estado em proveito próprio, reforçando suas bases de apoio eleitoral, ou coloquem em prática medidas voltadas para a construção da eficiência da máquina pública.

O entrelaçamento que Geddes (1994) produz entre elementos políticos e burocráticos produz conclusões interessantes: desequilíbrios de forças tendem a levar os atores políticos a instrumentalizar o Estado em proveito próprio, enquanto a equiparação entre oponentes pode fazer com que esses busquem, no discurso e nas ações reformistas, uma forma de se obter apoio político adicional junto à opinião pública. Em direção oposta atua a possibilidade de um golpe de Estado, que tende a levar o governante a tentar “comprar” todo o apoio político possível através da distribuição de cargos e benefícios (GEDDES, 1994). Considerando vários cenários e configurações de governo possíveis, Geddes (1994) acaba por concluir que predominam as possibilidades de que o sistema político atue como inibidor da realização de reformas do Estado. Em algumas

situações⁹, entretanto, é possível que o governante encontre condições para executar uma estratégia de “compartimentalização”, estruturando “bolsões de eficiência” aos moldes do que fez Juscelino Kubitschek na década de 1950 para restringir os efeitos negativos da dinâmica política sobre o desempenho do Estado (GEDDES, 1994).

É possível concluir, assim, que a relação entre as esferas política e burocrática tem sido objeto de estudos importantes por parte de autores estrangeiros, que podem fornecer importantes perspectivas de observação para o fenômeno do “Choque de Gestão”. Por exemplo, por mais que a presente análise não busque tratar da seleção e contratação de novos servidores por parte do Governo do Estado de Minas Gerais, a visão de Barbara Geddes (1994) representa uma grande contribuição, pois trabalha os incentivos de ordem política e as respostas produzidas pelos atores institucionais. Uma das propostas do presente trabalho busca analisar os instrumentos do “Choque de Gestão” sob a perspectiva dos incentivos que esses oferecem aos atores políticos em busca de cooperação, de forma que é evidente a possibilidade de utilização do enfoque de Geddes (1994) mediante adaptações.

A pesquisa nacional a respeito das relações entre política e burocracia estabelece um interessante diálogo com as perspectivas estrangeiras acima expostas. É possível identificar enfoques nos quais ambas nitidamente complementam reciprocamente suas limitações, assim como perspectivas nas quais é produzida uma síntese. Nesse contexto, Loureiro, Olivieri e Martes (2010) oferecem uma perspectiva panorâmica das correntes de interpretação brasileira sobre essa temática, desenvolvidas a partir da década de 1970, apontando várias interpretações possíveis sobre a relação entre política e burocracia no país.

A primeira vertente apontada por Loureiro, Olivieri e Martes (2010) parte do pressuposto de que nenhuma classe social logrou obter posição de destaque no Brasil, não conseguindo, por isso, estabelecer dominação sobre as demais. O Estado, assim, ocupou espaço de destaque na medida que diferentes grupos o buscaram como forma de potencializar suas respectivas capacidades políticas; o ambiente burocrático torna-se, no Brasil, objeto, instrumento e *locus* privilegiado da disputa política. A burocracia, dessa forma, está associada fortemente à política, o que deve colocar em perspectiva não só o funcionamento do Estado, mas também os movimentos de reforma de sua estrutura:

⁹ O exemplo maior seria o do governante que funda o próprio partido, grande e disciplinado, e que não encontra rivais potenciais dentro da estrutura partidária (GEDDES, 1994).

esses foram concebidos e executados em um ambiente envolto em influências e embates diversos, e não apenas ditados pela busca técnica pela eficiência.

Loureiro, Olivieri e Martes (2010) destacam também a perspectiva inaugurada por Fernando Henrique Cardoso, ainda na década de 1970, que se baseava na noção de “anéis burocráticos”: esses seriam redes de contatos que unem pessoas de vários segmentos da sociedade, e atuariam no sentido de transmitir interesses até o interior da máquina estatal. As pressões políticas permeiam, assim, o Estado através de boa parte dos atores burocráticos que o compõem.

A fragilidade de instituições que participem da disputa e abriguem interesses políticos também é um elemento central da terceira vertente de estudos sobre burocracia apresentada por Loureiro, Olivieri e Martes (2010). Representada pela obra de Maria do Carmo Campello de Souza, essa perspectiva analisa a fragilidade dos partidos políticos brasileiros, incapazes que são de desempenhar a função de produtores de projetos e propostas de governo, deixando que os burocratas do Estado se ocupem de tal tarefa. Fica deslocado, assim, para o âmbito do Estado, o embate político referente à tomada de decisão sobre as prioridades, métodos e recursos destinados a cada ação do Poder Público. Resta aos partidos a função representativa, o que os leva a buscar – também junto ao Estado – recursos diversos que possam ser utilizados no cumprimento dessa tarefa; a oferta de bens e serviços à população é sinal de efetividade da ação de representação partidária, o que leva à obtenção de votos e à permanência no poder.

Essa perspectiva é compartilhada por Edson Nunes, segundo Loureiro, Olivieri e Martes (2010), quando o autor destaca que seu conceito de “insulamento burocrático” não deve ser compreendido como alheio à dinâmica política. Nesse caso, o insulamento representa uma decisão política, mantida fora do alcance das demais pressões políticas existentes no âmbito do Estado; por isso, é fruto de uma disputa política realizada no interior da burocracia estatal. No mesmo sentido, Luiz Carlos Bresser-Pereira (1997), ao propor um modelo abrangente de reforma do Estado para o Brasil, afirma que o aparato burocrático deve ser permeado pelos desejos da sociedade; descarta a adoção do insulamento burocrático, considerando-o um instrumento “autoritário” por conceder demasiado poder de decisão a um pequeno número de servidores e, portanto, descreve essa fórmula como “superada” pelo avanço da democracia no país.

É útil lembrar que, em todas as vertentes interpretativas apresentadas por Loureiro, Olivieri e Martes (2010), um ponto em comum se destaca: a origem política do poder empregado pelos burocratas do Estado, o que vincula os executores das

políticas públicas aos objetivos estabelecidos pelos agentes eleitos democraticamente. Isso relativiza em muito a ideia tradicional de que a burocracia atuaria de forma técnica e neutra, em busca apenas da obtenção dos melhores resultados técnicos.

É preciso, nesse ponto, destacar que não só a prestação de serviços públicos à população pode ser entendida como fruto de disputas políticas no interior do Estado, mas também a própria conformação que esse assume e as reformas pelas quais passa. Há, em cada uma dessas situações, interesses políticos ulteriores a serem cumpridos, de forma que as alterações na maneira de estruturação e funcionamento do Estado são também dinâmicas políticas. Dessa forma, perceber no “Choque de Gestão” um substrato político que o inspira e orienta não pode ser visto como um simples questionamento, mas deve ser compreendido mesmo como uma tarefa de qualificação dessa influência política, uma vez que essa é constante no ambiente burocrático.

Sob essa perspectiva, De Bonis e Pacheco (2010) oferecem importante contribuição ao analisarem a figura do dirigente político, ator encarregado de realizar a ligação entre o burocrata técnico e o dirigente político eleito. O Brasil, assim como os Estados Unidos, é marcado pela permeabilidade de sua estrutura administrativa, que permite que profissionais da iniciativa privada, do meio acadêmico e da sociedade civil ingressem com relativa facilidade no corpo de funcionários do Estado. A progressão do servidor público efetivo ao longo das sucessivas etapas da carreira não é, dessa forma, a única ou predominante maneira de se alcançar os principais postos de tomada de decisão no setor público nacional; inclusive, profissionais efetivos são frequentemente nomeados como “dirigentes políticos”, passando a ocupar temporariamente cargos de direção não necessariamente relacionados com suas carreiras de origem.

O “dirigente político” é, assim, um técnico escolhido pelo político eleito, com o objetivo de viabilizar a execução das políticas públicas que representam suas prioridades. Mais do que competência funcional e capacidade de trabalho, pressupostos exigidos do burocrata típico, o dirigente político tem a oferecer a fidelidade e o compromisso com as metas acordadas entre o político eleito e seus eleitores.

(...) Dirigentes políticos normalmente são selecionados por processos abertos a profissionais que podem ou não pertencer às carreiras públicas; quando pouco institucionalizados, são realizados de modo informal, combinando análises de sua trajetória de carreira com o pertencimento a redes sociais que garantam afinidades com seu superior político ou laços de confiança pessoal.

(DE BONIS e PACHECO, 2010, p. 338).

O dirigente político, tanto por sua ação como por sua própria existência, personifica a relação de proximidade existente entre os ambientes político e burocrático no Brasil. O termo “cargo de confiança” é ilustrativo dessa relação, apesar de ser excessivamente associado, segundo De Bonis e Pacheco (2010), à distribuição de cargos públicos para fins clientelistas. Nesse sentido, os autores dialogam com Barbara Geddes (1994), destacando que as diferentes estratégias de nomeação de dirigentes políticos – mesclando perfis mais técnicos ou partidários – delimitadas pela autora norte-americana, permitem que se perceba o grau de penetração do clientelismo em um determinado governo, que pode variar consideravelmente entre diversas administrações.

A identificação entre os objetivos políticos dos governantes e o corpo de funcionários do Estado não ocorre, necessariamente, pela via das nomeações de apoiadores eleitorais como recompensa pelos serviços prestados. Na verdade, o mais importante ponto de contato entre a política e a burocracia está localizado na definição da forma específica como são realizadas tarefas pelo Poder Público, e nem tanto pelos motivos que levaram à nomeação de determinado dirigente político. No trecho abaixo, De Bonis e Pacheco (2010) apontam com precisão a forma como a política se infiltra no funcionamento da burocracia, influenciando sua dinâmica cotidiana.

Essa delimitação, assim, não é simples, e se torna ainda mais complexa ao levarmos em conta o incontornável caráter político da atuação do dirigente: na medida em que atua na esfera pública de um regime democrático, o trabalho do dirigente sempre envolverá, em algum grau, a mediação e valoração de interesses existentes na sociedade, a relação com outros atores sociais, e eventuais manifestações públicas a respeito das atividades sob sua responsabilidade. É evidente que em todas essas situações espera-se que suas escolhas e opiniões estejam subordinadas ao juízo do seu superior político.

(DE BONIS e PACHECO, 2010, p. 341).

Sendo assim, o dirigente político participa e comanda a burocracia de forma política, não apenas ao cumprir com ordens específicas, mas também no exercício da discricionariedade da qual pode fazer uso. Iniciativas como o “Choque de Gestão”, dessa forma, devem ser analisadas sob essa perspectiva: como fruto de uma orientação política específica, além de implementada pela burocracia estadual sob o comando de dirigentes políticos selecionados – entre outros motivos – pelo comprometimento em relação a uma determinada plataforma política.

Também em interface com a perspectiva de Barbara Geddes (1994), merece destaque o trabalho desenvolvido por Lourdes Sola (1998) para analisar o processo decisórios do setor econômico do Governo Federal entre 1945 e 1964. A partir de uma exposição detalhada dos fatores estruturais e conjunturais que determinaram o

funcionamento da chamada “democracia populista”, Sola (1998) chega a conclusão muito semelhante à de Geddes (1994), no sentido que essa estabeleceu como sendo o “dilema do político”. Abordando uma perspectiva mais ampla, Sola (1998) afirma que são os fatores políticos que estabelecem os limites dentro dos quais ocorrem o planejamento e a tomada de decisão técnica; em outros termos, um caminho marcado por medidas impopulares é, via de regra, tido como inviável por atores políticos e, por isso, descartado como opção de ação.

Analizando diversos planos econômicos, Lourdes Sola (1998) chega a um diagnóstico de perfil político, como explicação para o insucesso da maioria desses. Nesse sentido, o acirramento da cena política nacional, no início da década de 1960, foi acompanhado da deterioração das condições de gestão da economia brasileira, como fica claro no trecho abaixo:

O contraste entre intenções e resultado da política econômica no período 1961 – 1963 foi interpretado aqui como sendo o efeito da ação combinada entre restrições institucionais à gestão “eficaz” da economia em um contexto político extremamente instável e movediço. Contexto no qual a intensa redistribuição de recursos políticos dentro e fora do sistema de decisões correspondeu a um conjunto de processos em marcha a partir de 1960. Respectivamente: 1) a perda de eficácia da dimensão controladora do populismo sobre os interesses organizados, tradicionais ou emergentes e, em decorrência disso 2) a desestruturação das máquinas políticas relevantes, 3) a inviabilidade de se produzir uma coalização governamental composta por um eixo parlamentar e um eixo de governadores, dada a polarização observável no sistema partidário, em resposta à demanda por reformas sociais, de caráter redistributivo e 4) a politização incontrolável de questões econômicas, com forte dimensão técnica.

(SOLA, 1998, p. 403).

Instado a escolher entre a lógica técnica e a política, o decisor que foi eleito em um ambiente democrático irá optar pela política. Mesmo quando houve períodos de implementação de grandes conjuntos de medidas de ordem técnica, como no caso do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, Sola (1998) destaca a existência de acordos políticos subjacentes que viabilizaram tais projetos. A autora elenca vários fatores como responsáveis pela estruturação de tal tipo de conjuntura política, incluindo a habilidade dos atores políticos envolvidos para negociar e compor interesses, porém o maior destaque cabe para a cessão de parte do poder decisório a instâncias políticas específicas, como o Legislativo.

Em segundo lugar, e como medida compensatória, transferia-se aos parlamentares algum tipo de tutela na alocação de investimentos marginais – garantindo-se assim ao Congresso uma parcela do spending power tradicionalmente exercido pelo Executivo. Apesar de ser também onerada do ponto de vista macroeconômico, essa iniciativa era politicamente racional no sentido de promover a cooperação dos parlamentares e, de

modo especial, das oligarquias regionais para um projeto de industrialização concentrado regionalmente no Sudeste.

(SOLA, 1998, p. 419, destaque nosso).

Essa estratégia adotada por Juscelino Kubitschek, de cessão de poder a atores políticos com o objetivo de obter maior controle sobre outras instâncias da máquina estatal, coincide em grande medida com uma das hipóteses principais do presente trabalho: a de que o “Choque de Gestão” não pode ser visto de uma maneira desvinculada de uma profunda estratégia política que viabilize a execução de suas medidas impopulares. A pesquisa de Lourdes Sola (1998), assim, oferece suporte para a análise ora desenvolvida, colocando em termos bastante nítidos a relação que ocorre, no âmbito do Estado, entre elementos de orientação técnica e política.

Um termo utilizado por Sola (1998), com certa frequência, para designar a implementação de medidas politicamente impopulares é o “reformismo”; a autora equipara, assim, as medidas desagradáveis aos políticos e ações de reforma do Estado. Mesmo que, como destacado por Geddes (1994) na questão dos critérios de nomeação de servidores públicos, a reforma do Estado geralmente se contraponha às práticas que rendem mais resultados políticos, é indispensável conceituar a reforma do Estado com maior precisão.

Abordando também a temática da reforma do Estado em suas relações com o universo político, Flávio da Cunha Rezende (2004) destaca que o contexto da democracia brasileira, durante o qual foi implementada a reforma de 1995, permitiu que se organizasse forte resistência às medidas de mudança institucional propostas, o que acabou por inviabilizar a implementação dessas. Em consonância com o “dilema do político” exposto por Geddes (1994), Rezende (2004) afirma que os atores políticos nacionais não se mostraram dispostos a fazer sacrifícios no curto prazo – como enfrentar a desaprovação dos servidores públicos às novas medidas – em prol da obtenção de benefícios no longo prazo, quando talvez já não possam fazer uso da popularidade decorrente do sucesso das reformas. Mais especificamente, os ganhos de desempenho na ação do Estado não foram considerados pelos atores políticos, enquanto a perda do poder direto para executar orçamento e nomear servidores – recursos com grande potencial para uso político –, que decorreriam das mudanças institucionais propostas, foram tidos como inaceitáveis por burocratas e políticos envolvidos no processo.

Tendo em vista tais perspectivas, convém retomar o levantamento das propostas contidas nos seis documentos que compõem o CG, realizado no capítulo anterior: do total de 172, 49 propostas envolvem diretamente a política, sendo 29 como meio e 14 como fim. As propostas de ação que têm a política como fim são indicativo explícito de uma dinâmica que foi exposta acima por muitos autores (GEDDES, 1994; SOLA, 1998; SCHEPSLE, 1999; DE BONIS e PACHECO, 2010; LOUREIRO, OLIVIERI e MARTES, 2010), segundo a qual os interesses políticos constituem uma força que atua constantemente sobre a burocracia. Nenhum desses, entretanto, menciona a possibilidade de que os objetivos políticos sejam claramente dispostos em instrumentos de planejamento público – nem mesmo Sola (1998), que descreve em detalhes a forma como os planejadores escolhem determinados instrumentos de gestão para obter finalidades políticas, ou mesmo Geddes (1994), que aborda os critérios de seleção de pessoal no setor público como geradores de capital político para mandatários eleitos. Mesmo que nenhuma das 14 propostas que têm a política como fim esteja relacionada diretamente ao “Choque de Gestão”, pode-se dizer que esse, como um todo, ao explicitar metas políticas a serem alcançadas através de sua implementação, agrega – ao menos potencialmente – transparência ao processo de planejamento público.

Já as 29 propostas de ação que têm a política como um meio previsto para viabilizar sua implementação trazem em si um significado ainda maior: representam a incorporação da política como parte integrante da dinâmica da burocracia, algo evidenciado por Loureiro, Olivieri e Martes (2010) e por De Bonis e Pacheco (2010). Uma vez que os autores do planejamento público mineiro estabelecem funções a serem cumpridas pelos atores políticos – com destaque para a interlocução com a esfera federal de governo, especialmente para captação de recursos –, fica evidente a superação do conceito tradicional de separação de tarefas entre burocracia e política; se não é suficiente para conferir característica reformista ao “Choque de Gestão”, com certeza esse elemento é capaz de dotar o CG de um aspecto modernizante. Apenas uma, dentre as 29 propostas que têm a política como meio, está associada diretamente ao “Choque de Gestão”, o que se coaduna com a percepção – até agora predominante – de que o próprio CG não ocupa papel de destaque no âmbito do planejamento público mineiro.

Em uma perspectiva ampla, o presente capítulo foi capaz de situar o “Choque de Gestão” no contexto das clássicas discussões da reforma do Estado e da relação entre burocracia e o meio político. No primeiro caso, foi possível perceber que o CG não

apresenta características reformistas dignas de nota, já que o uso desse termo se mostrou praticamente destituído de conteúdo ao longo dos seis documentos de planejamento que delimitam o “Choque de Gestão”. Já na esfera política, a existência de ferramentas e metas de ordem política no âmbito do CG representa a institucionalização de forças e elementos políticos que, tradicionalmente, não encontram expressão direta no plano formal.

No próximo capítulo são analisadas as implicações federativas do “Choque de Gestão”, com destaque para as relações estabelecidas entre a esfera estadual e a municipal. A existência de padrões tradicionais de relacionamento interfederativo entre os municípios e o Estado mineiro, envolvendo dinâmicas tanto administrativas quanto eleitorais, constituem uma estrutura sobre a qual o CG é implementado, e que exerce influências consideráveis sobre toda sua trajetória.

4. O “FEDERALISMO MINEIRO”

O presente capítulo tem o objetivo de apresentar o cenário no qual as proposições do “Choque de Gestão”¹⁰ passaram a ser implementadas a partir de 2003. Para tanto, são transportados os conceitos principais relacionados ao federalismo para o contexto das relações entre o ente estadual e os municípios em Minas Gerais. Cada um dos mecanismos do “Choque de Gestão”, analisados nos capítulos anteriores a partir da coerência que conseguem produzir enquanto partes de um mesmo conjunto de medidas, passa a enfrentar desafios totalmente distintos no momento em que envolve os interesses de agentes políticos e administrativos municipais. Nesse sentido, compreender a *interface* federativa do “Choque de Gestão” é tão importante quanto analisar as características intrínsecas desse.

Minas Gerais, em seus aspectos políticos e federativos, toma a cena principal no presente capítulo por se tratar do espaço no qual o “Choque de Gestão” foi concebido e, principalmente, implementado. Por esse motivo, o presente trabalho foge necessariamente do padrão adotado pela maioria dos estudos federativos brasileiros dos últimos anos, que costumam realizar comparações detalhadas entre alguns poucos estados federados ou, ainda, analisar de maneira menos aprofundada conjuntos de indicadores que englobam todos os estados brasileiros. A especificidade dos dois objetos ora abordados, a política mineira e o “Choque de Gestão”, torna a inclusão de outros estados brasileiros na presente análise um exercício custoso e infrutífero: cada esforço dedicado a estabelecer comparação com demais estados federados significaria, proporcionalmente, uma descrição menos precisa da rede de relações que surgiu entre burocracia e política à medida que o CG se tornou uma realidade em Minas Gerais. Dessa forma, o esforço de generalização das conclusões do presente capítulo – assim como desse trabalho como um todo – se coloca em grande medida a seu leitor.

¹⁰ O uso do termo “Choque de Gestão” continuará a ser adotado nos capítulos seguintes do presente trabalho, a despeito das construções construídas a respeito desse instrumento de gestão estadual ao longo dos dois capítulos anteriores. Essa opção deve-se unicamente a considerações de caráter prático, com o objetivo de manter a clareza e precisão do texto; a adoção de algum novo termo, com o intuito de nomear essa estratégia de governo, seria potencialmente prejudicial à compreensão do leitor, certamente habituado ao termo “Choque de Gestão” – devido à ampla divulgação que esse sempre recebeu. Dessa forma, o presente trabalho não busca, em nenhum sentido, referendar o CG enquanto ferramenta de gestão, ou mesmo, ou mesmo conferir-lhe qualquer grau de coerência interna – como já ficou claro nos dois capítulos anteriores – mas apenas manter a fluidez do texto e privilegiar a simplicidade na comunicação científica.

4.1 Federalismo como prática de negociação

Definir o fenômeno do federalismo é uma tarefa desafiadora em vários sentidos, sendo o principal obstáculo posto pela grande quantidade de atenção que o tema vem recebendo de pesquisadores em vários campos da ciência. Por se tratar de um assunto tão explorado, corre-se sempre o risco de cometer redundâncias na exposição do conceito, ao mesmo tempo que a demanda por precisão nas ideias a serem trabalhadas se faz mais evidente do que quando do emprego de teorias mais recentes. Diante desse panorama, que se soma ao desafio aqui proposto de aplicar a perspectiva federativa ao contexto das relações entre estado federado e municípios em Minas Gerais, faz-se necessário adotar referenciais já consagrados nesse campo de estudos, dentre os quais se destaca inicialmente o norte-americano Daniel Elazar (1991).

Abordando o conceito de federalismo sob vários aspectos, Elazar (1991) situa como ideia central a clássica noção de “autogoverno combinado ao governo compartilhado” – *self rule plus shared rule* no original em inglês – o que serve para apontar a coexistência de governos regionais e nacional, que se estabelece sem uma dinâmica de submissão. Na verdade, a liberdade de ação dos governos subnacionais vai muito além da simples consideração do grau de poder que esses detêm, pois tem sua origem em um acordo fundante da unidade nacional que os torna autônomos em relação a qualquer governo central que venha a se estabelecer. O poder de ambos os tipos de governo tem a mesma origem: a vontade democrática do povo, expressa por meio da ação de seus representantes eleitos e responsável pelo equilíbrio de legitimidade que torna viável uma federação (ELAZAR, 1991).

A democracia e o republicanismo são valores que, por servirem de suporte essencial à relação descrita acima, são tidos por Elazar (1991) como indispensáveis à existência de uma federação propriamente dita. Entretanto, durante muito tempo após a Revolução Francesa, fixou-se a ideia de democracia majoritária como a única capaz de representar o interesse popular, de forma que as restrições postas pelos governos locais aos líderes eleitos para o comando da nação eram vistas como obstáculos à democracia (ELAZAR, 1991). A conciliação entre essas perspectivas se deu principalmente pelo detalhamento de poderes e responsabilidades em uma constituição escrita que serve como base da implementação do federalismo.

(...) A definição mais simples possível é a de autogoverno combinado com o governo compartilhado. O federalismo assim definido envolve um certo grau de ligação contratual de

caráter presumivelmente definitivo que (1) estabeleça a divisão de poderes, (2) contorne a questão da soberania e (3) que complemente mas não busque substituir ou diminuir os laços orgânicos onde esses existirem.

(ELAZAR, 1991, p. 12, tradução nossa).

Sendo assim, o simples cômputo dos votos obtidos não é suficiente para consagrar um governo nacional como democrático: é preciso, assim, sempre a composição de interesses com as lideranças subnacionais também eleitas. A coordenação federativa é essencial, pois equilibra instâncias de legitimidade diversas. Esse ponto do raciocínio de Daniel Elazar (1991) é essencial para o presente trabalho, pois quando transportado para a perspectiva estadualista aqui desenvolvida, concluímos que não basta ao governador obter a maioria dos votos, mas também é indispensável a harmonização de seu poder com aquele estabelecido nos entes federados locais, sobre os quais não pode haver simples imposição da vontade centralista. A legitimidade e o poder do governador mineiro, por uma questão de princípio, devem então derivar tanto da escolha direta da população quanto da costura de um amplo acordo político com os 853 municípios mineiros.

4.2 Municípios, federalismo e ordem constitucional

A análise dessa relação é indispensável para que possamos considerar a existência do federalismo no Brasil, sobretudo em sua relação menos comumente explorada, a que envolve estados federados e municípios. É essencial, para a percepção da maneira como o “Choque de Gestão” foi confrontado com o ambiente político mineiro entre os anos de 2003 e 2010, que se possa vislumbrar como o princípio e a dinâmica federativos tomam forma em Minas Gerais. Dessa maneira, como orientação para a análise da situação mineira, tomamos por base uma lista de cinco pontos delimitados por Arendt Lijphart (1984), que foram trabalhados posteriormente por Elazar (1991) como exigências mínimas necessárias para a existência de uma federação.

(...) Para o federalismo ele [Lijphart] identifica cinco atributos principais:

- 1. Uma constituição escrita que especifique a divisão de poder e as garantias de que tanto o governo central quanto os regionais não podem ter seus poderes retirados de si;*
- 2. Um legislativo bicameral no qual uma câmara represente o povo em geral e a outra represente as unidades componentes da federação;*
- 3. Sobrerrepresentação das menores unidades componentes na câmara federal do legislativo bicameral;*

4. *O direito de que as unidades componentes sejam envolvidas no processo de emenda da constituição federal e também possam mudar suas próprias constituições unilateralmente;*
5. *Governo descentralizado, que significa que a parcela do poder dos governos regionais em uma federação seja relativamente grande em comparação com aquela dos governos regionais em estados unitários.*

(ELAZAR, 1991, p. 22-3, tradução nossa).

Inicialmente, é preciso considerar que, de acordo com a Constituição Federal de 1988, o Brasil se constitui como uma “federação trina” (SILVA, 1998), portanto uma entidade política na qual União, estados e municípios são igualmente considerados entes federados. Trata-se de uma situação pouco usual, que apesar de ter sido localizada por Elazar (1991) também na Constituição Iugoslava de 1946, estabeleceu no Brasil uma certa polêmica: José Nilo de Castro (2010), compilando o posicionamento de diversos juristas brasileiros, aponta a impossibilidade de que os municípios brasileiros sejam de fato considerados como entes federados, uma vez que não participam diretamente da formação da vontade nacional – por não terem representação garantida no Legislativo federal –, algo essencial a um ente federado. Segundo Castro (2010), pode-se aceitar que o município brasileiro integre a federação, mas não que a componha de forma completa. Apesar de não citada explicitamente, é nítida a presença da lógica de “negociação nacional” (ELAZAR, 1991) no raciocínio de Castro (2010), sendo essa uma dinâmica da qual o ente municipal estaria excluído.

Interessa perceber, mais do que a filigrana jurídica, que o argumento apresentado por Castro (2010) é ilustrado por vários trechos da Constituição de 1988 – incluindo suas emendas constitucionais – nos quais o ente municipal é vinculado principalmente ao Estado federado no qual se encontra. Por exemplo, o instituto da intervenção, quando praticado pela União, somente se aplica aos Estados federados; sendo assim, os municípios apenas podem sofrer intervenção de seus respectivos estados. O mesmo se aplica ao processo de criação e alteração dos municípios, todo ele organizado pela instância estadual (CASTRO, 2010).

(...) A propósito do fenômeno regional (...), argumenta-se mais: o Município não é ente federativo, porque o Estado, que o é, pode, por lei complementar, ao estabelecer regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, criar órgãos deliberativos e gestores, o que tem feito sem questionamentos, cujas decisões vão obrigar os Municípios envolvidos no fenômeno regional. Ora, como um ente federado poderia submeter-se a outro ente federado ou a órgãos desse mesmo ente federado? [Uma vez que]... os Municípios se...[encontram]... no território do Estado-membro, que é para eles...[como um]... Estado unitário, revela-se de fragilidade extrema a sustentação de que os Municípios seriam entes federados.

(CASTRO, 2010, p. 30).

Deixando de lado a discussão específica do caráter federativo dos municípios brasileiros, é importante destacar aqui que a vinculação principal dos municípios brasileiros a seus respectivos estados federados, apresentada por Castro (2010), é argumento que surge com certa frequência na literatura. Trata-se de um dos pilares principais do presente trabalho, que advoga pela existência de um sistema político específico em Minas Gerais, envolvendo municípios e o estado federado, e que pode ser analisado de forma eficiente pela ótica federativa.

Como poderá ser visto detalhadamente ao longo do presente trabalho, a densidade das relações entre estado federado e municípios em Minas Gerais decorre não apenas de um arcabouço jurídico que as organiza, mas também da evolução histórica específica mineira. O resultado é um equilíbrio de forças no qual municípios e estado federado têm, mutuamente, um ao outro como principais focos de interesse e polos de poder. Apesar de objetivo do presente trabalho não ser o de mensurar e comparar a importância das relações que cada uma dessas partes estabelece entre si e com o Governo Federal, a descrição aqui desenvolvida é capaz de apresentar o quão hermético e autossuficiente é o sistema político mineiro. O “Choque de Gestão” foi concebido e implementado, assim, em um ambiente pleno de influências de municípios e do próprio Estado mineiro, o que marcou profundamente sua trajetória.

Apesar dos questionamentos postos acima, a lógica do presente trabalho considera que o federalismo em três níveis é uma realidade concreta no Brasil, especialmente porque há manifestação da vontade popular em cada um dos três níveis federativos, combinada à consagração da autonomia federativa em municípios, estados e União. O que interessa perceber, portanto, é a forma como o modelo federativo brasileiro se consubstancia na prática, especialmente no âmbito da relação entre estados e municípios.

Retomando as condições postas por Elazar (1991) a partir da leitura feita de Lijphart, temos que, de fato, há constituições estaduais no Brasil, sendo que especificamente a mineira se dedica a estabelecer as condições de relacionamento entre Estado federado e municípios. Quanto à descentralização de poder, quinta condição da lista, destaque-se que a Constituição Federal de 1988 é usualmente reconhecida como uma Carta que não centraliza poderes na União, já que estabelece um grande número de competências para execução pelos municípios. Essa leitura é bastante difundida na literatura nacional, porém diverge da avaliação realizada por Marta Arretche (2012), que aponta que a Constituição de 1988 pode, de fato, ter atribuído muitas funções aos

entes subnacionais, porém preservou na esfera central o poder de definir os poderes dos demais entes federados.

Graças a procedimentos relativamente simplificados – em comparação com o cenário internacional – para alteração da Constituição (CF/88), sem distinção para temas relacionados aos interesses dos entes federados, a União foi capaz de regulamentar temas que influenciam diretamente a vida de estados e municípios a partir de 1995. Adicionalmente, a estrutura institucional criada pela CF/88 não prevê uma arena na qual os entes subnacionais possam discutir – e eventualmente vetar – as propostas da União ligadas a temas federativos de seu interesse. Sendo assim, toda a dinâmica de ajuste de poderes federativos se dá no âmbito da esfera federal (ARRETCHÉ, 2012).

Segundo Arretche (2012), a influência predominante sobre os parlamentares federais é, em último caso, a partidária, de maneira que esses não configuram efetivamente “bancadas” de seus estados de origem. A organização de uma maioria parlamentar por parte do Governo Federal, somada ao desejo presidencial de se reorganizar os poderes federativos, foi capaz de realizar a ampla centralização de poderes que ocorreu no Brasil a partir de 1995.

Quando Elazar (1991) afirma que o acordo federativo deve ser protegido contra mudanças realizadas unilateralmente, assim como quando ele estabelece como característica da federação a “não-centralização de poderes” (independente da concordância do governo central), ele certamente pontificava contra exemplos negativos como os fenômenos que Arretche (2012) indica ocorrerem no Brasil. Em Minas Gerais, entretanto, o panorama constitucional apresenta perfil um tanto distinto em relação ao brasileiro, tendendo para a influência mais nítida dos entes federados subnacionais – no caso, os municípios – e contradizendo a força centralizadora que Arretche (2012) descreveu em relação ao contexto nacional. Qualquer esforço voltado para se desenhar o quadro de forças federativas existente em Minas Gerais, deve partir desse fato básico que estabelece o peso considerável do ente municipal.

A Constituição do Estado de Minas Gerais atualmente vigente foi promulgada em 1989, porém desde 1987 eventos preparatórios acompanhavam o andamento dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, gerando subsídios para a futura Carta mineira (FERNANDES e BONAVIDES, 2014). Dessa forma, as semelhanças entre a Constituição mineira de 1989 (CEMG/89) e a Constituição Federal de 1988 (CF/88) não foram apenas obrigações geradas pela doutrina constitucional, mas sim frutos intencionais do trabalho dos legisladores mineiros. Convém analisar, dessa forma, as

diferenças existentes entre essas duas Cartas Constitucionais, principalmente no que se refere às questões de cunho federativo, como forma de embasar a hipótese de que existe, em Minas Gerais, um complexo de relações entre estado federado e municípios dotado de dinâmica própria e não derivada da órbita federal. A esse fenômeno, no contexto do presente trabalho, é dado o nome de “federalismo mineiro”.

É importante explicitar que o conceito de “federalismo mineiro” vai muito além da utilização do instrumental teórico federalista para a compreensão das relações entre estado e municípios em Minas Gerais. Trata-se, na verdade, da concepção de que Minas Gerais conta com um complexo de relações entre seus 853 municípios e o Estado federado que são numerosas, diversificadas, complexas e intensas o suficiente para dar corpo a um sistema federativo por si só. Portanto, independente das conexões que cada um estabelece com o Governo Federal, é possível afirmar que exista em Minas Gerais um complexo forças autônomas, capazes de influenciar o comportamento de municípios e estado federado de maneira decisiva. Não se supõe – e também, não se descarta – que as relações que marcam o “federalismo mineiro” sejam uma exclusividade de Minas Gerais: qualquer cenário alternativo, por envolver os demais estados da federação em suas dinâmicas internas, e por isso apartadas de Minas Gerais em todos os sentidos, não seria capaz de exercer influência significativa sobre as forças determinantes da relação entre o Estado e os municípios mineiros.

Ao propor o conceito de “federalismo mineiro”, o presente trabalho se desloca do eixo principal que orienta a maioria da literatura nacional no campo federativo, geralmente centrado no Governo Federal e suas influências; dessa forma, a perspectiva de análise aqui proposta não busca refutar a influência do governo central ou mesmo determinar com precisão quais forças exercem maior poder sobre o comportamento de cada ente federado. O objetivo é, tão somente, o de postular pela existência e pela importância de outros tipos de dinâmicas federativas, que não aquelas centradas no Governo Federal. O “federalismo mineiro”, dessa forma, não é fenômeno derivado do jogo de forças nacionais, mas se desenvolveu a partir de dinâmicas predominantemente mineiras, o que serve de base para as suas peculiaridades, que aqui serão abordadas. O presente trabalho, portanto, não busca refutar ou mesmo dar continuidade ao debate iniciado na década de 1990 que busca identificar o centro de poder do federalismo brasileiro e assim delimitar suas principais forças: o “federalismo mineiro” se desenvolve em uma frequência distinta e própria, certamente em interface com o plano federal, mas nunca como uma simples derivação desse.

A ideia de um sistema federativo autônomo, dotado de um conjunto de forças próprias e vigente de forma restrita a apenas um estado federado, não pode ser vista com estranheza. Na análise que Elazar (1972) faz do federalismo norte-americano, a partir da perspectiva dos estados federados, são facilmente identificados padrões estaduais distintos de cultura política, desenhados a partir das concepções predominantes em cada lugar a respeito da política e do envolvimento geral do povo com atividades públicas. O que confere destaque à cultura política de alguns estados é a homogeneidade com a qual verifica-se alguns fenômenos, não só ao longo do tempo, quanto também na distribuição das mesmas concepções por um grande número de municípios. Dessa maneira, Elazar (1972) identifica claramente as diferenças entre os contextos políticos dos cinquenta estados dos Estados Unidos, descendo à minúcia de delimitar comportamentos típicos de grupos de municípios em especial. Frente a esse cenário, no qual os estados dos EUA tiveram suas dinâmicas políticas locais caracterizadas em detalhe, é perfeitamente plausível a proposição de que Minas Gerais – com seus mais de três séculos de vida política própria, desde o evento fundante da Guerra dos Emboabas (1707 – 1709) – também possa abrigar um sistema político único e destacado em relação ao restante do Brasil¹¹.

Uma maneira de indicar a existência de forças federativas exclusivas ao espaço de Minas Gerais é analisar o documento que define suas regras básicas, a Constituição do Estado de Minas Gerais (CEMG/89). Para tanto, são usados os parâmetros que Marta Arretche (2012) utilizou para analisar a Constituição Federal de 1988. A partir desse referencial, podemos encontrar algumas características significativas na CEMG/89: a proposição de emenda constitucional estadual pode ser iniciada por 100 municípios, através de seus poderes Executivo ou Legislativo, o que perfaz cerca de 13,83% do total de 723 municípios existentes no estado em 1989; por sua vez, a CF/88 demanda, no mínimo, um terço dos Estados Federados como solicitantes para que possa ser aceita uma proposta de emenda constitucional, não admitindo proposição direta por parte dos municípios.

¹¹ O tempo de existência de um estado federado, como entidade política independente, não é uma variável de destaque na análise desenvolvida por Elazar (1972), assim como também ocupa posição de relevo na abordagem aqui desenvolvida. Entretanto, é forçoso reconhecer que a prática das relações políticas, ao longo do tempo, contribui para a cristalização de padrões específicos. Nesse sentido, a longa tradição política mineira, assim como sua inauguração por meio de uma marcante “guerra de independência”, desempenhou inegavelmente um papel na conformação do quadro político analisado no presente trabalho. As consequências dessa evolução histórica poderão ser vistas, ainda no presente capítulo.

Outra peculiaridade da CEMG/89 é que essa, diferente da Constituição Federal de 1988, não aceita que emendas constitucionais sejam propostas por meio de iniciativa popular, podendo apenas a legislação ordinária ter sua tramitação iniciada dessa forma (MINAS GERAIS, 2014). Combinando essas duas características, temos em Minas Gerais uma Carta mais aberta aos entes federados municipais, e fechada à participação direta do povo. Pode-se afirmar, nesse sentido, que a CEMG/89 possui uma característica mais nitidamente federativa, dada a forma como se pauta muitas vezes pela medida do ente federado municipal, do que a CF/88, que se orienta principalmente pelo conceito de povo enquanto unidade básica orientadora.

Também é possível notar, na CEMG/89, a ausência de limitações no que se refere aos temas passíveis de serem alterados por meio de emenda constitucional, o que configura outro contraste em relação à CF/88. Em Minas Gerais, portanto, os municípios têm acesso facilitado à proposição de emendas constitucionais, e um grau de poder ilimitado no que se refere às mudanças que podem ser propostas na CEMG/89. De acordo com Arretche (2012) e sua leitura do “poder de se criar poderes” no plano constitucional, temos então um panorama bastante favorável aos municípios no contexto federativo mineiro, posto que foi mantida a exigência de cem municipalidades para a proposição de uma emenda constitucional, enquanto o número de cidades mineiras subiu para 853 ao longo das duas últimas décadas – ou seja, a manifestação de apenas 11,72% do total de municípios mineiros passou a ser suficiente para a proposição de emenda à CEMG/89.

O poder dos municípios também se mostra em outros trechos da CEMG/89, de maneira evidente e inovadora em relação à CF/88, deixando claro que a Carta mineira possui uma característica federativa própria – ou seja, derivada da dinâmica política típica do estado, e não uma simples emulação da Constituição nacional. A assistência aos municípios carentes, por exemplo, consta como obrigação do Estado de Minas Gerais em quatro diferentes artigos – 2º, 41º, 183º e 231º – o que pode mostrar a forma como os entes federados municipais estavam bem representados nos trabalhos constituintes de 1989. O trecho abaixo traz exemplo lapidar de manifestação do poder dos municípios no texto da CEMG/89.

Art. 183 – O Estado assegurará, com base em programas especiais, ampla assistência técnica e financeira ao Município de escassas condições de desenvolvimento socioeconômico, com prioridade para o de população inferior a trinta mil habitantes.

*§1º - A assistência, preservada a autonomia municipal, inclui, entre outros serviços:
I – abertura e manutenção de estrada municipal ou caminho vicinal;*

- II – instalação de equipamentos necessários para o ensino, a saúde e o saneamento básico;*
 - III – difusão intensiva das potencialidades da região;*
 - IV – implantação de mecanismo de escoamento da produção regional;*
 - V – assistência técnica às Prefeituras, Câmaras Municipais e microrregiões;*
 - VI – implantação de política de colonização, a partir do estímulo à execução de programa de reforma agrária;*
 - VII – concessão de incentivos, com o objetivo de fixar o homem no meio rural;*
 - VIII – implantação de processo adequado para tratamento do lixo urbano.*
- (MINAS GERAIS, 2014).

O fato desse tipo de disposição ter se mantido vigente na CEMG/89, até os dias de hoje, estabelece uma contraposição em relação ao processo de recentralização de poder que Marta Arretche (2012) relata ter ocorrido em relação à União e à CF/88. Não se pode tratar, dessa forma, a força da temática municipalista na CEMG/89 como um fenômeno conjuntural, próprio do período de redemocratização brasileira; na verdade, é lícito postular pelo caráter permanente da representação dos interesses dos municípios na esfera estadual mineira. É lícito propor, no âmbito do presente trabalho, que em Minas Gerais a Assembleia Legislativa (ALMG) cumpra a função de “dupla representação”: tanto de forma direta, em nome dos eleitores espalhados pelo único distrito eleitoral estadual, juntamente com a representação territorial dos municípios mineiros, sendo essa última em caráter informal. Essa “dupla representação”, realizada pela ALMG, não apenas representa um indicativo do tipo de relações que caracterizam o “federalismo mineiro”, como também constitui-se como um dos principais canais de comunicação entre as esferas municipal e estadual em Minas Gerais.

Marta Arretche (2012) apresenta que, da Constituição Federal de 1988, não consta qualquer procedimento especialmente restritivo no caso de emendas constitucionais de caráter federativo, sendo que o mesmo pode ser dito a respeito da CEMG/89. Também Arretche (2012) coloca que uma alteração constitucional de cunho federativo pode se realizar apenas no plano federal, a partir da interação entre Executivo e Legislativo; a mesma lógica está presente na CEMG/89, já que formalmente não há um espaço institucional apropriado para a deliberação municipal. Entretanto, apesar das semelhanças textuais entre as duas Cartas, o que se tem em Minas Gerais é bem diferente do que Arretche (2012) demarcou como a tendência federal: enquanto a CF/88 e suas emendas restringiram o espaço de poder dos entes subnacionais ou criaram novas obrigações para esses, na CEMG/89 permaneceu a mesma tônica, marcada por auxílio estadual aos municípios no desempenho de suas funções, como se exemplifica pelo trecho abaixo:

Art. 245 – O Estado assistirá aos Municípios que o solicitarem na elaboração dos planos diretores.

§1º - Na liberação de recursos do erário estadual e na concessão de outros benefícios em favor de objetivos de desenvolvimento urbano e social, o Estado atenderá, prioritariamente, ao Município já dotado de plano diretor...

(MINAS GERAIS, 2014).

O compromisso do Estado mineiro para com os entes federados municipais, expresso em promessas de assistência como a transcrita acima, indica não só que a CEMG/89 tem uma lógica própria, marcada pela dinâmica federativa estadual, como também parece demonstrar o poder dos representantes municipais ao longo dos trabalhos constituintes. O presente trabalho, ao desenvolver a ideia de “dupla representação” desempenhada pela ALMG, advoga que os parlamentares estaduais mineiros representam não apenas os eleitores dispersos no espaço, como também – e informalmente – as entidades territoriais municipais, acumulando no plano estadual as funções atribuídas nacionalmente à Câmara dos Deputados e ao Senado. Podemos perceber um indício dessa característica “bicameral”¹² da ALMG a partir da análise das 93 emendas constitucionais feitas à CEMG/89 desde sua promulgação até o mês de junho de 2014. Tomamos por base a metodologia utilizada por Arretche (2012) no plano federal: a identificação de normas que afetam interesses de entes federados subnacionais.

Foram identificadas apenas quatro emendas constitucionais ao texto original da CEMG/89 que envolvem interesses dos municípios mineiros (4,30% do total), em flagrante contraste com as 21 emendas realizadas à CF/88 até o ano de 2006 (39,62% do total) que, de acordo com Arretche (2012), afetavam interesses de entes federados subnacionais. Das quatro emendas à CEMG/89 que envolvem interesses dos municípios, duas podem ser classificadas como de conteúdo “técnico”, ou seja, produzem benefícios ou prejuízos aos municípios apenas de forma bastante indireta ou equilibrada, tendo suas origens associadas claramente a fatores operacionais. São essas: a EC 38/1999, que estabelece o Tribunal de Justiça (estadual) como foro preferencial para julgar ações que envolvam municípios, reproduzindo trecho similar da CF/88; e a

¹² Importante destacar que o uso do termo “bicameral”, no âmbito do presente trabalho, parte da observação de que a ALMG cumpre *de facto* a função de representação territorial, em complementação à sua tarefa de *de jure*, que é a representação popular. O poder exercido pelos prefeitos sobre os deputados, portanto, é interpretado aqui como uma forma de se fazer com o que o Legislativo estadual conheça e atenda aos pleitos dos gestores locais, assim representando-os. Sem buscar envolvimento com o debate jurídico relacionado ao uso do termo “bicameralismo”, o presente trabalho apenas reconhece, ao empregar tal termo, a existência de significativa influência dos municípios no Legislativo mineiro.

EC 65/2004, que se baseia em um ciclo de debates e estudos técnicos para atualizar a CEMG/89 de acordo com o novo padrão de conhecimento relacionado à gestão das regiões metropolitanas.

As duas emendas restantes que, aprovadas, afetam diretamente os interesses municipais são a EC 10/93, de proposição do governador do estado, e a EC 23/97, proposta por um deputado. Na primeira emenda, aprovada quatro anos após a promulgação da CEMG/89, foi alterado o artigo 150: dispositivo altamente favorável aos municípios, que dispunha em seu texto original que os repasses resultantes da repartição de impostos estaduais nunca poderiam ser retidos pelo governo estadual. A partir da EC 10/93, proposta pelo governador Hélio Garcia, passa a constar uma exceção ao referido artigo 150, permitindo a retenção desses repasses de recursos para que se faça o abatimento de dívidas municipais para com o Estado mineiro. Tal alteração, que de fato constrange o ente federado municipal, deve preferencialmente ser vista como uma correção no equilíbrio federativo, já que o texto original da CEMG/89 permitia que um município acumulasse dívidas com o estado e, ao mesmo tempo, continuasse a receber integralmente recursos do mesmo tesouro estadual. Por ser o coletor natural dos impostos estaduais, o governo mineiro se encontra em uma posição de poder em relação aos municípios que, nesse quesito, é estrutural; o texto original do artigo 150 da CEMG/89 invertia essa condição, deixando o município como ente mais poderoso. Surpreende, portanto, não o conteúdo da EC 10/1993, mas sim o texto original do artigo 150 ter sido aprovado e vigorado por quatro anos.

A EC 23/1997, por sua vez, flexibiliza as condições para que as Câmaras Municipais apresentem proposta de emenda constitucional: o texto original do inciso III do artigo 64 da CEMG/89 exigia que, no mínimo, metade das casas legislativas locais mineiras endossasse – através de maiorias simples – a proposta de EC, para que essa pudesse ser aceita pela ALMG. Sob a nova regra, passou a ser demandada a manifestação de apenas 100 Câmaras Municipais, o que extinguiu o tratamento desfavorável que a CEMG/89 dispensava ao Legislativo municipal em relação ao Poder Executivo de cada cidade: esse número de manifestações já era exigido, desde 1989, dos prefeitos municipais mineiros. A ampliação do espaço de poder dos entes municipais é evidente a partir da EC 23/1997, porém mais significativa ainda foi a justificativa apresentada pelo deputado estadual que levou tal proposição à ALMG, em 1995:

A redução do número de Câmaras Municipais para se apresentar emenda à Constituição do Estado vai ao encontro do anseio dos municípios, principalmente pelo fato da identificação das necessidades, dada a proximidade regional.

A exigência de mais da metade das Câmaras Municipais, manifestada pela maioria de cada uma delas, inviabiliza as pretensões dos municípios devido não só à grande extensão territorial do Estado, que os afasta, como também à diversificação dos interesses culturais e sociais.

(MINAS GERAIS, 1995).

Interessante perceber que, mesmo se tratando de um legislador estadual advogando em favor do Legislativo municipal como um todo, não ocorre o emprego de termos como “representação”, “povo” ou “cidadania” – tão caros à temática da representação popular direta e, por isso, presentes no cotidiano do Legislativo em geral. Entretanto, o deputado que propõe a alteração constitucional evoca a necessidade de que o ente federado local tenha viabilizado mais um canal de representação junto à esfera estadual de poder. Nesse caso, assim, fica claro que a função de “representação territorial”, desempenhada pelo deputado propositor da EC, Leonídio Bouças, se sobrepôs à sua atribuição oficial de “representação popular” do povo mineiro. A “dupla representação” realizada pela ALMG – evidenciada pela mudança legal vista acima – pode ser percebida no exemplo acima não apenas pelo empoderamento dos governos locais, mas principalmente pela forma de raciocínio do parlamentar estadual que propôs a EC 23/1997.

Em claro contraste com a característica federativa da CEMG/89, Marta Arretche (2012) expõe que, na discussão sobre os limites da autonomia para tributar os entes subnacionais, feita em ambas as casas do Legislativo federal, predominou a interpretação da CF/88 que concentra poderes na União.

É importante destacar que, nos debates parlamentares, a autonomia dos governos territoriais para estabelecer as bases de incidência e as formas de arrecadação de seus próprios impostos nunca foi manifestada como uma questão relevante. Tal como nos debates constituintes de 1987 – 88, o princípio da homogeneidade no território nacional prevaleceu sobre o princípio da autonomia dos governos territoriais.

(ARRETCHE, 2012, p. 94, destaque nosso).

Portanto, nesses dois momentos de alteração de um texto constitucional, em Minas Gerais foi usada uma justificativa de cunho federativo para uma proposta ligada à representação popular, enquanto na esfera federal, uma questão sumamente federativa foi debatida como se fosse o Brasil um Estado unitário. Trata-se de mais um elemento a ilustrar a existência de uma dinâmica política própria de Minas Gerais, destacada da esfera federal e marcada pela forte presença do ente municipal na vida política estadual,

o que estabelece no estado uma negociação política típica do federalismo clássico. O que chamamos aqui “federalismo mineiro” não se opõe às tradicionais leituras feitas do panorama nacional, apenas os completa, sem a intenção de postular por uma nova composição de forças no panorama nacional brasileiro; o objeto de estudo é, portanto, tão somente o espaço do estado de Minas Gerais, e a forma como seu governo articula as relações de poder territorial com seus 853 municípios. Afinal, é sobre essa complexa estrutura política que foi planejado e implementado o “Choque de Gestão”, que não pode ser visto de outra forma se não como fruto desse meio – mais do que elemento transformador do mesmo.

Retomando a lista de condições que Elazar (1991) toma de empréstimo a Lijphart, temos que duas dessas não são preenchidas formalmente pelo “federalismo mineiro”: a representação popular no âmbito do Legislativo mineiro adota a fórmula unicameral e, devido ao fato de existir um distrito eleitoral único em todo o estado, também não se pode ter a sobrerrepresentação dos menores municípios. Mesmo tendo havido no passado, durante a vigência da Constituição Mineira de 1891 – a primeira do período republicano – a prática do bicameralismo no estado, não se pode afirmar que ela preencheu a exigência federalista em tela, uma vez que ambas as casas tinham seus membros escolhidos em distrito eleitoral único, representando a toda a população (FERNANDES e BONAVIDES, 2014). Os membros do Senado mineiro, portanto, não tinham incumbência de representação territorial, uma vez que não eram eleitos a partir de qualquer região específica (SILVEIRA NETO, 1976).

Dessa forma, hoje não existe previsão legal para um espaço institucional no qual se realize formalmente a composição de poder entre governo estadual e governos municipais – destacada por Elazar (1991) como a responsável pelo equilíbrio de poder e legitimidade em um contexto federativo. Em primeira análise, dessa forma, saltaria aos olhos a conclusão de que seria impossível considerar a existência do federalismo em uma escala estadual no Brasil pós-1988. Porém, ao abordar a experiência internacional, Elazar (1991) comenta que não necessariamente a câmara territorial do Legislativo assume abertamente o desempenho da função de representação dos entes federados: o próprio Senado dos Estados Unidos acaba por eleger seus membros em caráter personalista, sendo que esses obedecem a uma agenda política mais partidária e pessoal do que necessariamente estadual. Essa consideração torna a representação parlamentar territorial um elemento formal importante, porém não imprescindível, para que ocorra a negociação política típica do federalismo – nos termos definidos por Elazar (1991).

É oportuno retomar que a característica formalmente unicameral do Legislativo mineiro não o impediu de representar os interesses territoriais dos municípios, como visto no caso da EC 23/1997. A seguir, o funcionamento do Legislativo mineiro é analisado com mais detalhe, especialmente no que se refere à sua atuação como palco de relações federativas entre estado federado e municípios.

4.3 Dupla representação e o “federalismo mineiro” no Legislativo

Mais do que relativizar a importância do Legislativo como espaço de debate federativo, o que a presente análise permite supor é que a condição de representação territorial está de fato presente no Legislativo estadual mineiro: não em âmbito formal, mas de maneira informal devido à forma como os deputados da Assembleia Legislativa de Minas Gerais se vinculam aos municípios nos quais obtiveram votos. Esse fenômeno foi apresentado por Barry Ames (2003), tendo se tornado possível a partir do momento em que o Brasil passou a adotar listas abertas para as eleições parlamentares e distritos eleitorais de amplitude estadual: os candidatos ao legislativo, assim, tornaram-se livres para buscar apoios junto a lideranças políticas de várias regiões ao mesmo tempo, formando bases de apoio ao longo de suas campanhas. Criam-se, assim, distritos eleitorais “informais”, a partir do sucesso dos candidatos e da localização geográfica das lideranças locais que contribuíram para a essa vitória (AMES, 2003); o novo parlamentar torna-se vinculado, efetivamente, às regiões nas quais obteve votação expressiva, através dos políticos locais que tornaram isso possível. Apesar de bem diferentes em relação aos distritos de pequenas proporções que marcam o contexto eleitoral de vários outros países, os distritos eleitorais “informais” brasileiros também resultam em representação territorial, mesmo que de localização variável.

A respeito dos distritos eleitorais “informais”, Diniz Filho (2009), abordando a região da Zona da Mata mineira em duas eleições para a ALMG, delimitou as fronteiras¹³ de alguns distritos eleitorais informais, além de ter divisado uma categorização desses. Os “distritos eleitorais regionais”, consubstanciados nas microrregiões de Juiz de Fora e Muriaé, são aqueles nos quais os eleitores apresentam

¹³ No estudo em questão, foram observados os padrões de votação de todos os municípios da Zona da Mata mineira para três eleições legislativas estaduais. A consideração da origem geográfica dos candidatos mais votados em cada cidade indicou, em alguns casos, a formação de grupos de municípios cujos eleitorados se comportam de maneira uniforme, vinculados às lideranças políticas originárias de uma mesma região. Esses seriam, enfim, os “distritos eleitorais informais” mineiros: regiões que apresentam dinâmica política própria e destacada do contexto estadual geral (DINIZ FILHO, 2009).

uma forte tendência para votar em candidatos originários da própria região, com destaque para as respectivas cidades-polo. Essa preferência é ainda mais intensa no caso dos “distritos eleitorais locais”, como os de Cataguases e Ubá, nos quais o eleitorado das cidades se orienta mais em direção aos candidatos do próprio município e vizinhança imediata. Também ocorreu a identificação de “zonas de poder disperso”, como as microrregiões de Manhuaçu, Viçosa e Ponte Nova: nessas, candidatos de várias outras regiões mineiras recebem votações expressivas, fazendo com que os municípios dessas áreas componham distritos eleitorais “informais” juntamente com cidades bastante distantes. Essa dinâmica territorial das eleições legislativas mineiras deixa claro, portanto, que a ALMG obedece à condição de câmara territorial apresentada por Elazar (1991) para a confirmação de um sistema federativo.

É prematuro questionar se, nos demais estados brasileiros, repete-se o fenômeno da “dupla representação” – popular e territorial – aqui exposto em relação à ALMG; afinal, a característica do presente trabalho é descritiva, e não comparativa. Porém, no contexto de Minas Gerais estudado no presente trabalho, será possível afirmar que não só o Legislativo estadual acumula as funções de representação popular e territorial, como também essa característica é determinante para sustentar o argumento da existência de um regime federalista em âmbito estadual em Minas Gerais.

Como forma de melhor compreender as relações entre as esferas estadual e municipal, no âmbito do “federalismo mineiro”, convém partir da divisão que Elazar (1991) realiza entre federalismo como estrutura e federalismo como processo. As estruturas institucionais clássicas de um arranjo federativo, como a já citada câmara legislativa de representação territorial, compõem parte importante – porém não suficiente – para que se configure uma federação. O destaque especial cabe às *práticas* tipicamente federativas, associadas à negociação e à busca pelo consenso, sem as quais não se pode mencionar a existência da federação. Estrutura e processo federativos, assim, são elementos distintos: além de apontar diversos estados unitários que adotam práticas federativas, Elazar (1991) menciona o Brasil da década de 1970 como dotado de estruturas federativas porém destituído de processos desse tipo.

A partir dessa diferenciação, pode-se sugerir que o “federalismo mineiro” seria caracterizado tanto pelo processo quanto pelo desempenho de suas instituições. Inicialmente, serão analisadas as instituições federativas mineiras e, posteriormente, os processos de negociação que podem ocorrer de forma interna ou paralela ao âmbito institucional.

Elazar (1991) destaca três elementos essenciais como componentes de uma federação, sendo esses de característica institucional – apesar de o autor não os apresentar juntamente com a análise de processos, que será vista a seguir. A constituição escrita, registrando os termos do acordo federativo celebrado entre as partes, se coloca como o primeiro elemento, sendo seguido pela não-centralização de poder e a divisão espacial desse mesmo poder. A respeito das constituições escritas, o trecho abaixo recorda a forma de construção do poder em um ambiente federativo pelo acordo entre os entes componentes:

(...) Juridicamente, constituições federais são diferentes no sentido de que não são simples pactos entre governantes e governados, mas envolvem pessoas do governo geral e de entes federados que compõem a união federal. Além disso, os entes federados geralmente mantêm para si direitos de elaboração das próprias constituições.

(ELAZAR, 1991, p. 157, tradução nossa).

Esse pressuposto é facilmente verificável pela própria existência da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, já analisada no presente trabalho. O segundo ponto estrutural definido por Elazar (1991) como componente de uma federação é a não-centralização, diferenciada pelo autor do termo “descentralização” por ter origem no próprio poder do ente federado, e não em qualquer concessão emanada da entidade maior de poder. Nesse sentido, a análise de Arretche (2012) deixou claro que o “poder de distribuir poderes”, que a CF/88 confere à esfera federal, descaracteriza o Brasil como um caso de não-centralização de poder. Já a CEMG/89, pela forma como permite alterações em seu texto a partir de propostas de um número reduzido de municípios, indica a existência de uma distribuição de poderes não-centralizada entre o Estado mineiro e os seus respectivos municípios. Nesse caso, adotando a terminologia de Arretche (2012), o “poder de distribuir poderes” em Minas Gerais está também em medida considerável sob o controle dos governos locais, o que contrasta diametralmente com o panorama brasileiro como um todo. Sendo assim, temos que também o segundo componente estrutural de uma federação está presente em Minas Gerais, fortalecendo as evidências em favor da existência do federalismo em âmbito estadual.

Por fim, a divisão espacial do poder, terceiro elemento estrutural de uma federação na visão de Elazar (1991), se coloca como o elemento de mais fácil comprovação: cada município é vinculado a um único espaço geográfico. Dessa forma, Elazar (1991) diferencia as federações de outras formas de compartilhamento de poder, que partem de grupos étnicos ou religiosos para estabelecer os termos do acordo político

nacional. Sendo os municípios entidades classicamente territoriais, pode-se afirmar que estão completas as condições territoriais para que se possa classificar o contexto das relações entre município e estado em Minas Gerais como tipicamente federativas.

Assim como a “dupla representação” que ocorre na ALMG se caracteriza como um “processo federativo” na conceituação de Elazar (1991), outros processos desse tipo também ocorrem na relação entre representantes do Poder Executivo nas instâncias estadual e municipal, em uma dinâmica na qual o “Choque de Gestão” contribuiu sobremaneira para viabilizar a construção de um acordo de poderes de tipo federativo – aqui já mencionado – que legitima o poder do governador.

Os elementos de um processo federal incluem um senso de parceria entre os integrantes do pacto federal, manifestado através da cooperação negociada em assuntos e programas, e baseada no compromisso de negociação aberta entre todas as partes de forma a se esforçarem pelo consenso ou, falhando nisso, por uma acomodação que proteja a integridade fundamental de todos os parceiros.

(ELAZAR, 1991, p. 67, tradução nossa).

À parte do detalhamento do processo de negociação feito por Elazar (1991) acima, é preciso ter em mente que, justamente por estar desvinculado de instituições formais, o processo federativo deve ser compreendido em uma perspectiva ampla. Portanto, sua medição não necessariamente deve seguir precisamente as linhas apontadas no trecho acima, mas sim buscar indícios da prática de negociação essencialmente federal. Nesse sentido, vale destacar que os critérios de nomeação dos principais nomes da administração estadual, os secretários de Estado, costumam atender de forma nítida aos poderes locais constituídos: é usual que sejam escolhidos parlamentares votados em amplos distritos eleitorais informais, portanto, fortemente associados com centenas de governos municipais. Após tecer considerações sobre a dinâmica regional envolvida nesse processo, o presente trabalho apresenta de forma mais precisa as feições desse processo intrinsecamente federativo, cuja ocorrência também se verifica em Minas Gerais.

É importante destacar que Elazar (1991) apresenta o federalismo como um instrumento capaz de aliviar tensões políticas consideráveis, na medida que concede poder aos agentes locais envolvidos em disputa ou interessados na ruptura. Como exemplo, Elazar (1991) menciona os casos da Nigéria e da Índia, nos quais a criação de novos estados federados permitiu acomodar tensões locais ao garantir autonomia aos principais atores políticos insatisfeitos. É imediata a referência, assim, ao processo de

criação de 131 novos municípios mineiros entre 1992 e 1995: uma dinâmica política típica da esfera estadual, que aliviou tensões locais quando passou a garantir novos espaços autônomos de poder a centenas de lideranças políticas municipais, que se encontravam restritas a pequenos distritos e, por isso, alheadas do protagonismo político em suas cidades. Victor Nunes Leal (1975) descreve como essa dinâmica já se fazia presente durante a República Velha, como forma de se permitir a composição de acordos entre o governo estadual e correntes políticas rivais de um mesmo município. Passando ao largo das consequências administrativas desse movimento, podemos enxergar nesse processo a fórmula federativa produzindo um novo equilíbrio político no contexto de Minas Gerais, à semelhança dos casos clássicos apontados por Elazar (1991).

A seguir, o “federalismo mineiro” é apresentado a partir de uma perspectiva histórica, que pontua os principais acontecimentos responsáveis pela definição de sua configuração atual. Sua surpreendente continuidade, especialmente ao longo do século XX, representa uma das chaves para a compreensão da força que o “federalismo mineiro” apresenta ainda hoje, como influência sobre o comportamento de estado federado e municípios em Minas Gerais.

4.4 O federalismo mineiro em uma perspectiva histórica

O “federalismo mineiro”, complexo como a estrutura política de Minas Gerais, não pode ser encarado como um fenômeno recente, fruto do processo de redemocratização brasileiro da década de 1980. Nesse período, é certo que ocorreram acontecimentos decisivos para o fortalecimento dos poderes locais, porém os resultados verificados em Minas Gerais não teriam ocorrido se já não existisse, há muitas décadas, uma profunda base de sustentação para esse padrão de relacionamento entre o Estado mineiro e seus respectivos municípios. A norte-americana Frances Hagopian (1996), ao estudar a persistência do modo específico de se fazer política em Minas Gerais, acaba por reunir elementos de grande importância para a perspectiva federativa desenvolvida no presente trabalho, especialmente no que decorre da evolução histórica do sistema político estadual.

O foco principal do estudo de Hagopian (1996) é a relação entre a sociedade e a política, marcada pela intermediação do Estado, como costuma acontecer no Brasil com um todo. Ao desenvolver seu argumento, entretanto, Hagopian (1996) inevitavelmente

se defronta com o papel desempenhado pelos municípios e pelo governo estadual mineiro, assim como as relações entre esses, algo que é de extrema valia para o presente trabalho. É possível interpretar, com base na exposição de Hagopian (1996), que o município mineiro típico e sua dinâmica política passaram virtualmente incólumes pelas duas principais mudanças estruturais vividas pelo Brasil durante o século XX, enquanto o mesmo não pode ser dito a respeito das esferas estadual e federal. Assim, atores políticos locais puderam chegar à década de 1980 em plenas condições de demandar uma posição de destaque no processo de reinstitucionalização da política mineira, deflagrado pela redemocratização nacional. A Revolução de 1930 e o golpe de 1964, de acordo com Hagopian (1996), alteraram radicalmente a forma de se fazer política no Brasil, sem contudo chegar a inviabilizar a maneira como os políticos tradicionais se comportavam com suas bases municipais.

Para se abordar a temática do poder político das lideranças locais, assim como as relações que esse estabelece com as demais esferas de poder, é inevitável a referência à obra clássica de Victor Nunes Leal (1975), “Coronelismo, enxada e voto”, publicada inicialmente em 1949. A dinâmica principal descrita por Leal (1975) permanece em grande parte atual, apesar de que algumas origens e métodos foram abandonados ao longo dos anos – como poderá ser visto adiante. Apesar de recuar sua abordagem ao período Colonial e dedicar bastante detalhe ao contexto do Império, o ponto central do sistema de poder descrito por Leal (1975) se encontra na República Velha (1889 – 1930), uma vez que foi nesse momento em que passaram a coincidir a decadência relativa do poder privado no interior – personificado nos grandes proprietários de terras – com a expansão de um regime político representativo de amplas proporções: *...este sistema político é dominado por uma relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido* (LEAL, 1975, p. 252).

A capacidade dos chefes políticos locais arregimentar votos, a concentração desses sobre o aparato administrativo e político municipal, e a forma como relações de apoio pessoais acabam por determinar o modelo de relacionamento entre as esferas federativas: essa espinha dorsal do pensamento de Leal (1975) permaneceu vigente até os dias atuais, conforme confirmam estudos de grande fôlego da estrutura política brasileira (HAGOPIAN, 1996; AMES, 2003). Vale a pena destacar, dessa forma, o destaque feito por Leal (1975) da predominância do poder estadual sobre os municípios, o que impede – historicamente – que a União se coloque como polo alternativo de poder, acessível aos prefeitos. Mesmo que o autor não se dedique muito a explicar as

origens desse fenômeno – faz apenas alusão à trajetória tradicional dos políticos estaduais, iniciada no âmbito local –, são vários os pontos nos quais Leal (1975) reforça a presença dos estados como intermediários obrigatórios das demandas municipais.

O bem e o mal, que os chefes locais estão em condições de fazer aos seus jurisdicionados, não poderiam assumir as proporções habituais sem o apoio da situação política estadual para uma e outra coisa. Em primeiro lugar, grande cópia de favores pessoais depende exclusivamente das autoridades estaduais. Com o chefe local – quando amigo – é que se entende o governo do estado em tudo quanto respeite aos interesses do município.

(LEAL, 1975, p. 44).

Essa vinculação entre as esferas local e estadual constitui uma das bases do “federalismo mineiro”, que aqui nos propomos a expor. Uma peculiaridade do contexto de Minas Gerais – dentre várias outras que serão expostas adiante – constitui na determinação legal de 1891, que estabelecia a eleição direta e específica para o comando do Executivo local, a ser exercido pelo presidente da câmara dos vereadores. Em vários outros estados brasileiros, para esse cargo predominava a nomeação pelo governador do estado. Nesse sentido, a luta política municipal mineira ganhava dinamismo e direcionamento, vinculando-se à institucionalidade legal instalada pelo novo regime republicano. A persistência da vida política municipal, ao longo da sequência de contínuas disputas eleitorais locais, torna flagrante o contraste com as reviravoltas institucionais ocorridas nas esferas estadual e federal durante o século XX; no longo prazo, deve-se a essa estabilidade municipal a forte presença desse ente na configuração do “federalismo mineiro”.

A relação entre a esfera política local e a estadual era, de acordo com Leal (1975), marcada pela dependência mútua. Os atores estaduais em constante demanda por apoio político que os sustentasse – internamente ou mesmo perante interesses de forças federais – ao passo que prefeitos e chefes locais, em geral, demandando recursos para suas respectivas administrações municipais, que permitissem sua manutenção na qualidade de liderança política da cidade. Essa relação, vertical porém não necessariamente hierárquica¹⁴, constitui a base do “federalismo mineiro”, no qual atores

¹⁴ A determinação de um hipotético centro de poder no âmbito do “federalismo mineiro” não constitui objetivo do presente trabalho. Trata-se, antes de mais, de uma questão intrinsecamente complexa: ao mesmo tempo que é possível identificar, mesmo hoje, sinais de força municipal na ordem constitucional mineira, torna-se difícil delimitar com clareza movimentos coordenados de centenas de cidades mineiras em torno de pontos de interesse comum. Mensurar e comparar, portanto, a influência municipal e a estadual representaria um esforço significativo para a obtenção de resultados que pouco contribuem efetivamente para a compreensão do “federalismo mineiro”. Sendo assim, cabe ao presente trabalho

locais são capazes de levar suas demandas diante dos poderes Executivo e Legislativo estaduais, cujos líderes se esforçam para atender e, assim, manter suas bases eleitorais locais ativas para as próximas eleições.

(...) os serviços públicos do interior são deficientíssimos, porque as municipalidades não dispõem de recursos para muitas de suas necessidades. Sem o auxílio financeiro do estado, dificilmente poderiam empreender as obras mais necessárias, como estradas, pontes, escolas, hospitais, água, esgotos, energia elétrica. Nenhum administrador municipal poderia manter por muito tempo a liderança sem realizar qualquer benefício para sua comuna. (...) E o estado – que, por sua vez, dispõe de poucos recursos, insuficientes para os serviços que lhe incumbem – tem que dosar cuidadosamente esses favores de utilidade pública. O critério mais lógico, sobretudo por suas consequências eleitorais, é dar preferência aos municípios cujos governos estejam nas mãos dos amigos. (...)

(LEAL, 1975, p.45).

A atualidade de tal trecho é, na segunda década do século XXI, impressionante. Em que pese a existência atual de transferências obrigatórias e automáticas de recursos da União e dos estados aos municípios, assim como o advento de uma série de mecanismos federais que financiam a execução de políticas públicas pelos municípios, persiste a demanda aguda dos prefeitos por transferências voluntárias de recursos das demais esferas federativas. Isso ocorre exatamente porque são os recursos politicamente negociados exatamente aqueles capazes de imprimir a marca própria do prefeito na cidade que administra, garantindo ganhos políticos posteriores devido às benfeitorias por ele viabilizadas. Esse efeito político só pode ser obtido a partir de ações extraordinárias, capazes de elevar o prefeito por sobre a platitude das tarefas cotidianas que possuem financiamento garantido pelas transferências automáticas de recursos – e que, exatamente por esse motivo, não são percebidas pela população como sinal de competência administrativa pelo eleitorado. Portanto, a carência dos atores municipais em termos de recursos para investimentos extraordinários acaba por manter em voga a dinâmica descrita por Leal (1975) acima, mesmo que em condições um pouco diversas.

Márcio Cataia (2011), em uma análise de amplitude nacional sobre as finanças municipais brasileiras entre 2004 e 2007, conclui que para 68% dos municípios brasileiros as transferências de recursos – estaduais e federais – representam mais de 90% do orçamento local. A maior parte desses recursos transferidos, entretanto, está vinculada à aplicação em finalidades específicas, o que os coloca fora do espaço de escolha dos gestores municipais. Nesse sentido, Cataia (2011) destaca o papel

identificar e descrever as forças que compõem o fenômeno do “federalismo mineiro”, e não compará-las em suas capacidades de influência sobre o sistema como um todo.

desempenhado pelas transferências voluntárias, realizadas principalmente através de convênios entre os entes federados, e que permitem aos atores políticos locais a realização de despesas de sua escolha – sobretudo, investimentos em infraestrutura.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2011), em relatório referente ao ano de 2011, aponta que nesse ano foram realizadas transferências voluntárias da União a estados e municípios no patamar de R\$ 10 bilhões: valor superior ao dos anos de 2007, 2008 e 2009, cerca de R\$ 9 bilhões em cada, porém inferior aos R\$ 15 bilhões transferidos no ano de 2010. Os municípios mineiros absorveram, em 2011, 8,86% do total de recursos destinados pela União aos governos locais com base em transferências voluntárias – terceira posição, após o conjunto dos municípios paulistas (13,07%) e baianos (9,93%), apesar de Minas Gerais concentrar o maior número de municipalidades no país. Trata-se, portanto, de um montante de R\$ 547.685.000,00 em recursos federais, destinado às prefeituras mineiras para utilização conforme escolha de seus prefeitos (STN, 2011).

É preciso marcar, portanto, discordância nesse ponto em relação a Arretche (2012): a autora julga ser insignificante a influência das transferências de recursos politicamente negociadas sobre os municípios, especialmente devido ao fato dessas constituírem um percentual reduzido do valor total disponível aos prefeitos. Na verdade, de acordo com a perspectiva do presente trabalho, a dinâmica é diametralmente oposta: exatamente esse pequeno volume de recursos transferido aos municípios, por ter sido resultado de negociações e escolhas específicas, planejadas para gerar impacto político, que poderá ser empregado em ações que produzam impacto eleitoral para todos os envolvidos. Portanto, por mais que tenha mudado o contexto administrativo da organização federativa brasileira, a mola propulsora do municipalismo descrito por Leal (1975) é a mesma que impulsiona o “federalismo mineiro” da década de 2000, aqui descrito e analisado: a negociação entre atores estaduais e municipais que articula a troca de recursos estaduais por apoio político local.

O quadro municipal pintado por Leal (1975), sobretudo no que se refere à República Velha, teve condições de persistir em Minas Gerais inicialmente devido ao papel de destaque desempenhado pelo estado no movimento de 1930, que entre outras efeitos, fez com que o único governador mantido em seu cargo fosse o mineiro. Mesmo quando Getúlio Vargas ordenou pela centralização de poder e enfraquecimento das elites estaduais tradicionais, em Minas Gerais esse processo se deu pela escolha de novos mandatários a partir das correntes políticas já existentes (HAGOPIAN, 1996).

Leal (1975) aponta que a valorização de critérios técnicos sobre os políticos, ideia ardorosamente defendida por lideranças do novo regime como Francisco Campos, fez com que fosse adotada a nomeação de prefeitos – pelos interventores estaduais – ao invés de eleições diretas ao longo de todo o Estado Novo varguista. Selecionados entre os campos políticos tradicionais de cada localidade, e resultantes de articulações intensas em torno de tais indicações, os prefeitos desse período foram pouco diferentes em relação a seus antecessores e sucessores.

(...) Se, de uma parte, os prefeitos nomeados geralmente se revelaram muito mais políticos do que administradores, de outra os governos estaduais se orientaram principalmente por critérios políticos, e não técnicos, na nomeação dos prefeitos, visto que aproveitaram a grande maioria dos que anteriormente já eram chefes políticos locais.

(LEAL, 1975, p. 129).

O período varguista, marcado pela interrupção do processo eleitoral nos municípios mineiros, transcorreu sem que acontecessem mudanças significativas na configuração das forças políticas municipais. Afinal, os técnicos nomeados pelo regime se transformaram, em larga medida, em políticos, e as lideranças locais tradicionais foram capazes de se manter em plena atividade. Quando da redemocratização de 1945, os palcos políticos municipais mantiveram o mesmo enredo e atores políticos, mudando apenas alguns detalhes processuais como a volta das eleições e dos partidos.

Dois pontos merecem ser destacados na trajetória de continuidades vivida pelos municípios mineiros: a constante necessidade de recursos externos e a referência principal à esfera estadual para obtê-los. Dessa forma, lideranças políticas locais congregam apoios para o governo estadual, recebendo em troca recursos – financeiros ou materiais – que podem ser empregados junto à população municipal. Essa relação, que é vista tradicionalmente como desfavorável ao ente municipal (LEAL, 1975; HAGOPIAN, 1996), não é necessariamente tomada dessa forma pelo presente trabalho. A leitura aqui feita da CEMG/89, sob uma perspectiva federativa, nos indica que as demandas municipais podem ser capazes de pressionar decisivamente o ente estadual.

A segunda transição política pela qual as esferas políticas municipais passaram praticamente incólumes, segundo o que se pode depreender de Hagopian (1996), foi o golpe de 1964. Limitando radicalmente as possibilidades de se fazer política nas esferas federal e estadual – cancelando eleições diretas para o Executivo, dentre outras medidas –, o regime instaurado pelos militares pouco alterou o panorama competitivo na imensa

maioria das cidades brasileiras¹⁵. Se por um lado as facções políticas locais foram levadas a se adaptar a modificações de cunho processual, sobretudo devido à adoção do bipartidarismo (HAGOPIAN, 1996), é essencial destacar que a disputa eleitoral prosseguiu nos municípios, mantendo o vigor dessa esfera federativa em contraste com estados e União – tolhidos de forma radical pelo regime ditatorial.

Dessa forma, o século XX brasileiro foi marcado – duas vezes – pelo desmonte quase completo da forma de se fazer política nas esferas federal e estadual: a partir das rupturas de 1930 e 1964. Ao largo desses choques passaram os municípios mineiros: Hagopian (1996) buscou os motivos de tal fato, encontrando-os ligados à incomum capacidade de adaptação dos políticos tradicionais mineiros. Sob a perspectiva federativa, temos então uma diferenciação marcante entre os municípios – dotados de maior capacidade de ação política – e o estado, o que marca essencialmente o “federalismo mineiro”, que tem seu centro nervoso nos governos locais.

Importantes análises sobre o federalismo brasileiro têm buscado marcar o centro de equilíbrio das relações interfederativas no período pós-redemocratização. Merecem destaque, nesse sentido, a análise feita por Fernando Luiz Abrucio (1998) o poder dos governos estaduais durante a transição democrática, assim como a leitura da recentralização de poder na União feita por Arretche (2012). O presente trabalho, entretanto, não busca se situar ao longo dessas linhas de classificação, especialmente porque as relações de poder no âmbito do “federalismo mineiro” são bastante peculiares: a força política dos municípios é utilizada para suprir a debilidade fiscal desses, porém a forma desarticulada de ação dos agentes locais evita que o Estado mineiro, mesmo que muito pressionado, seja subjugado, pois não há a configuração de um novo polo de poder a partir dos municípios. Logicamente, a ação isolada de centenas de municípios produz efeitos coletivos, porém esses não assumem a forma compacta e lógica – por exemplo – de uma federação de municípios, mas apenas a forma de uma forte demanda por recursos a ser dispersada da maneira mais individualizada possível.

O trecho abaixo refere-se ao período da ditadura pós 1964, porém é semelhante a outros que, tratando da República Velha ou do período democrático do pós-guerra, ilustram a relação de dependência dos municípios:

¹⁵ Capitais estaduais, estâncias hidrominerais, municípios localizados em região de fronteira ou com população superior a 200 mil habitantes: esses foram os tipos de cidades que deixaram de realizar eleições diretas para a escolha de seus prefeitos durante o regime dos militares. Para os demais, a grande maioria, mantiveram-se as regras anteriormente vigentes, e assim a boa parte da competitividade entre as forças políticas locais (HAGOPIAN, 1996).

Durante o domínio militar, deputados federais e estaduais continuaram a aumentar suas clientelas ao ganhar, com recursos do Estado, o apoio de políticos locais que eram tão dependentes quanto sempre foram de políticos estaduais para oferecer serviços e programas municipais. Muitos prefeitos em Minas Gerais mencionaram que a reforma fiscal de 1967 aliviou um pouco de sua crise fiscal, mas não alterou a natureza de dependência de sua relação com os níveis do Estado mais altos. Nas palavras de um prefeito de oposição: 'Graças à centralização de receitas, os municípios são escravos dos governos federal e estadual'. Pelo interior do Brasil, prefeitos oferecem apoio estadual a deputados estaduais e federais que, em troca, tentam ganhar programas estaduais para as áreas em que obtiveram maior apoio. Graças a seu papel central na distribuição de recursos estaduais, deputados eram a tábua de salvação dos prefeitos. (...)

(HAGOPIAN, 1996, p. 171, tradução nossa).

Importante destacar que, na relação entre prefeitos e deputados, não há uma atribuição específica de papéis: qualquer das partes pode dar início à articulação, sendo que o vigor político da esfera municipal, continuamente ao longo do século XX, torna mais provável que os prefeitos ajam de forma mais ativa nessa relação, pressionando suas demandas sobre deputados e mesmo sobre o executivo estadual mineiro.

Outro ponto da análise de Hagopian (1996) que contribui com a perspectiva do presente trabalho está relacionado com a predominância da esfera estadual, em comparação com a federal, na relação com os municípios. A autora norte-americana reúne, além de impressões coletadas em entrevistas com diversos prefeitos, uma variedade de resultados de pesquisas que comprovam ser a busca de recursos pelos atores locais uma jornada que termina, com poucas exceções, em Belo Horizonte, ao invés de Brasília.

Programas federais direcionados pelas lideranças estaduais beneficiaram a liderança militar nacional ao ajudar a construir maiorias para a Arena, mas esses também eram percebidos pelos eleitores como tendo sido realizados por seus políticos estaduais. (...) Com a implementação de políticas deixada à discricionariedade dessas elites estaduais, que percebiam suas funções da mesma maneira clientelística com a qual sempre haviam operado, os recursos do Estado eram alocados através de redes verticalmente organizadas, altamente politizadas, e que tinham início no gabinete do governador e se estendiam por deputados e prefeitos.

(HAGOPIAN, 1996, p. 176, tradução nossa).

A ocorrência acima, referente ao período 1964-1985, ilustra momento particular de uma longa trajetória de presença predominante da influência da esfera estadual sobre a municipal. A própria experiência pessoal do presente autor em agências do Governo do Estado de Minas Gerais entre os anos de 2007 e 2011, mesmo que não sujeita a qualquer tratamento de cunho científico, coaduna a centralidade do papel desempenhado pela administração estadual sobre as prefeituras. Como consequência

dessa força maior da relação entre estado e municípios, Hagopian (1996) afirma que a influência estadual é a que mais afeta a dinâmica política dos municípios.

(...) Em Minas, a eleição de um governador da UDN – Magalhães Pinto – em 1960 produziu ganhos substanciais para o partido na Assembleia Legislativa e nas eleições municipais que se seguiram em 1962. A UDN mais do que dobrou sua representação na Assembleia... (Barbosa, 1964). Na disputa municipal de 1958, com um governador do PSD (Bias Fortes), o PSD ganhou 42% das eleições municipais e outros 13% em aliança com outros partidos; a UDN elegeu menos de 10% de seus candidatos diretos e outros 19% em aliança com outros partidos. Em contraste, em 1962 a UDN ganhou mais 61% das prefeituras anteriormente comandadas pelo PSD, aumentando a porcentagem de prefeitos da UDN para 22%, enquanto os prefeitos do PSD caíram para 35% do total. Os resultados eleitorais dos candidatos do PR cresceram em 1954 e 1958, e caíram em 1962 juntamente com os votos do PSD com o qual estava aliado (Barbosa, 1964).

(HAGOPIAN, 1996, p. 182, tradução nossa).

Esse quadro político, como já mencionado, tendeu da manutenção ao agravamento nas décadas seguintes: tanto os militares buscaram apoio das estruturas políticas tradicionais locais durante o período 1964 – 1985, quanto as negociações de abertura política foram calcadas em alianças conservadoras com poderes locais estabelecidos (HAGOPIAN, 1996) e relações de barganha federativa com os municípios (ABRUCIO, 1998). Como em 1945, em 1985 a transição de volta à democracia foi outro momento no qual a dinâmica política dos municípios foi preservada e, por isso, acabou fortalecida em relação às demais esferas federativas (radicalmente reestruturadas), sobretudo devido à prática contínua da disputa eleitoral local.

Ao longo de todo o processo histórico de desenvolvimento do “federalismo mineiro” – manutenção das disputas políticas locais concomitante ao enfraquecimento das esferas estadual e federal – a carência municipal de recursos foi a faceta mais evidente e destacada. A força das centenas de lideranças locais, tão importante para o presente trabalho, poucas vezes foi considerada como fator político de vulto na literatura brasileira recente. No trecho abaixo, Hagopian (1996) apresenta essa engrenagem do poder local de forma bastante precisa:

Na política tradicional brasileira, o caminho para os altos escalões do Estado – especialmente os gabinetes estadual e federal –, tanto para membros de famílias tradicionais quanto para aspirantes à elite do Estado, é uma trilha eleitoral que atravessa os legislativos estadual e federal, campos de recrutamento de ministros e secretários estaduais. Uma boa performance nas eleições legislativas estaduais e federais, que era uma condição sine qua non para participação na oligarquia estadual de Minas Gerais, era difícil de atingir sem, primeiro, capturar a lealdade de líderes partidários locais, os quais, de outra forma, exerceriam pouca influência na política partidária estadual e federal. As elites estaduais tradicionais estavam ancoradas na política local: políticos de famílias tradicionais oligárquicas fincavam bases em cidades do interior que persistiam por uma vida e transcendiam gerações de políticos; quanto mais seguras as bases locais, mais fortes suas posições na política estadual.

(HAGOPIAN, 1996, p. 198, tradução nossa).

Fica evidente, portanto, não apenas a importância do município no concerto de poder mineiro, como também a centralidade que esse passa a assumir na dinâmica política estadual quando se recupera a prática democrática. A seguir, o Poder Legislativo estadual é adotado como ponto de observação para o jogo das forças que caracterizam o “federalismo mineiro”.

4.5 O “federalismo mineiro” e o Legislativo estadual

Como ilustração do papel do município na esfera federal mineira, vale a pena analisar a situação emblemática da distribuição do principal imposto de arrecadação estadual, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), entre os governos locais mineiros. De acordo com a CF/88, 25% da arrecadação do ICMS deve ser distribuído aos municípios, sendo que $\frac{3}{4}$ desse montante de forma proporcional ao valor adicionado fiscal (VAF) gerado em cada cidade, e o restante de acordo com decisão autônoma de cada estado. Carvalhais e Rocha (2014) apontam que muitos estados brasileiros optaram por manter todo o montante de ICMS devido aos municípios vinculado à geração de riqueza local – VAF municipal –, o que faz com que essa distribuição de recursos tenha um caráter de regressividade fiscal: independentemente do tamanho da população local, ou da gravidade de suas demandas sociais, cada prefeitura recebe o repasse integralmente proporcional à riqueza gerada em seu território. Minas Gerais, entretanto, faz uso de sua prerrogativa constitucional desde 1991, sendo um dos primeiros estados brasileiros a regulamentar a distribuição da chamada cota-parte do ICMS entre seus municípios (CARVALHAIS e ROCHA, 2014).

A legislação original de rateio da cota-parte municipal do ICMS mineiro privilegiava a geração de riqueza na distribuição de 94% do valor a ser repartido, sendo o restante voltado principalmente para os municípios mineradores (RIANI, 2000); foi pequena, assim, a parcela de renda efetivamente distribuída. A grande mudança ocorreu em 1995, com a promulgação da chamada Lei Robin Hood (lei estadual nº 12.040/1995), que estabeleceu critérios de distribuição de recursos que visavam transferir renda dos municípios mais ricos àqueles marcados por menor dinamismo econômico (RIANI, 2000; CARVALHAIS e ROCHA, 2014). Interessante sublinhar que a distribuição de renda entre municípios pressupõe que alguns cedam recursos em

benefício de outros: do ponto de vista político, pela dinâmica do “federalismo mineiro”, tanto municípios ricos quanto pobres são igualmente importantes para a esfera estadual, já que os agentes eleitos com votos obtidos em cada um deles dependem das bases políticas locais para sobreviver politicamente.

A trajetória da Lei Robin Hood, assim como das alterações pelas quais essa passou ao longo do tempo, representa o exercício de diferentes pressões municipais sobre a esfera estadual do Executivo e do Legislativo, sendo que sua observação desnuda a difícil e lenta tarefa de conciliação desses interesses locais divergentes. Sendo assim, faz sentido que a versão inicial da Lei Robin Hood tenha deixado o VAF como critério de maior peso a influenciar as distribuições de recursos que se pretendiam “progressivas”: para além dos 75% da parcela municipal do ICMS que a CF/88 já vincula à riqueza gerada em cada cidade, mais 8,45% desse total continuaram a ser alocados de acordo com esse critério, reduzindo a 16,55% o valor da transferência de ICMS a ser utilizado para distribuição inter-regional de renda. Anualmente, a parcela da cota-parte do ICMS a ser distribuída de acordo com o VAF seria reduzida gradativamente, chegando a 4,61% em 2000, de acordo com o texto original dessa lei¹⁶.

O intento, impossível por definição, era o de fazer com que muitos municípios ganhassem, sem que nenhum perdesse recursos fiscais. O resultado, sob essa metodologia, foi destacado por Carvalhais e Rocha (2014) como de baixo potencial redistributivo para os municípios com altos índices de pobreza, fossem esses de grande ou pequeno porte.

A justificativa que acompanha o projeto de lei 568/1995 (MINAS GERAIS, 1995), proposto pelo governador Eduardo Azeredo e que deu origem à Lei Robin Hood, traz dois pontos importantes a merecer destaque:

A proposta encaminhada resulta de estudos realizados pelas Secretarias de Estado da Fazenda e de Assuntos Municipais sobre a distribuição da parcela do ICMS pertencente aos municípios...cuja aplicação visa assegurar maior equanimidade na distribuição de tais recursos aos municípios.

(MINAS GERAIS, 1995, destaque nosso).

Merece destaque a menção à Secretaria de Estado de Assuntos Municipais, instância eminentemente política, o que sugere uma articulação política prévia com os atores locais envolvidos na medida – própria do federalismo, nos termos clássicos de

¹⁶ A lei estadual nº 13.803/2001 estendeu tal tabela de variação anual da participação do VAF na devolução do ICMS. Porém, ao invés de prosseguir reduzindo o percentual, esse foi elevado lentamente, chegando a 4,68% para o exercício de 2005.

Elazar (1991), essa composição orgânica de interesses entre os entes federados. O outro destaque fica por conta da ausência de qualquer menção à CEMG/89, que em seus artigos 2º, 41º, 183º e 231º (MINAS GERAIS, 2014), coloca como um dos objetivos do Estado de Minas Gerais a distribuição de renda e a superação da desigualdade entre regiões mineiras. Diante de previsão constitucional tão nítida, a distribuição progressiva dos recursos do ICMS dispensaria tamanha cautela política e, no mínimo, essa obrigação constitucional mereceria ocupar lugar de destaque em uma lei que a busca concretizar.

A lei estadual nº 13.803/2000 (MINAS GERAIS, 2000) também é significativa na negociação da repartição do ICMS no âmbito do “federalismo mineiro”. Além de aumentar a participação do VAF como critério redistributivo, recuperando discretamente um pouco do espaço perdido pelos municípios mais ricos na legislação de 1995, essa lei simplifica os processos de cálculo e divulgação dos valores a serem transferidos aos municípios, conferindo mais previsibilidade às prefeituras. Para além da nova tentativa de se conciliar as posições discrepantes dos diversos tipos de municípios, merece atenção especial a justificativa apresentada pelo deputado Alberto Bejani ao propor o Projeto de Lei 830/2000 (MINAS GERAIS, 2000), que daria origem à norma em questão:

Optamos por uma opção salomônica, mantendo as proporções existentes na atual legislação. Nenhum município perderá ou ganhará em função desse projeto.

(MINAS GERAIS, 2000).

Tratando-se a divisão de recursos fiscais de um jogo de soma zero, a declaração transcrita acima cai imediatamente no vazio: os percentuais de ICMS repassados aos municípios de Mateus Leme e Mesquita – compensações por emancipação de distritos – foram reduzidos a zero em 2005, sendo integralmente somados à parcela distribuída com base na riqueza gerada por cada município – o VAF. Proporcionalmente, cresce a parte dos mais ricos, mesmo que o montante entregue aos mais pobres não tenha sido explicitamente reduzido. Além de vazio de conteúdo, o trecho acima também se destaca pelo estilo de redação pouco usual, que demonstra o desejo agudo de manter satisfeitas as bases locais de poder de todos os deputados estaduais.

Tanto na justificativa da lei de 1995 quando na da lei de 2000, faz falta a menção ao povo, beneficiário último e maior da distribuição de renda regional em Minas Gerais. São citados apenas, como atores da dinâmica em questão, os entes federados

municipais, o que evidencia a característica de representação territorial que a ALMG tem – cumulativa à representação popular, que lhe é legalmente atribuída.

Por fim, a lei estadual 18.030/2009 representa o último ato do longo processo de estabelecimento de um critério de distribuição progressivo da quarta parte do ICMS devido aos municípios. Essa lei estabelece que, a partir de 2011, fosse a zero a participação do VAF na parcela variável do ICMS transferido aos municípios mineiros. Foi preciso, portanto, um período de 16 anos para que a distribuição de renda, que ocupa papel de destaque na CEMG/89, pudesse de fato tomar corpo na partição do principal imposto estadual entre os municípios mineiros: mais do que as relações horizontais entre os governos locais, pesou muito nesse processo a preocupação dos políticos estaduais em não perder apoio junto a suas bases locais de poder. Percebe-se essa angústia, principalmente, através das justificativas elaboradas pelos propositores das leis que trataram do assunto, fossem esses representantes do Executivo ou do Legislativo estaduais, como se pode ver – mais uma vez – abaixo, na reprodução do projeto de lei 637/2007 (PINHEIRO, 2007), de autoria do deputado Dinis Pinheiro, e que deu origem à norma ora em tela:

Após diversas reuniões e audiências públicas nas quais ouvimos o clamor da grande maioria dos municípios mineiros, ficaram patentes a importância e a necessidade de se alterar a forma atual de distribuição do ICMS.

Realizamos vários estudos, projeções e estimativas de impacto, a fim de encontrar um caminho que nos levasse à adoção de critérios que proporcionassem ganhos de receita aos municípios cuja arrecadação impossibilita seus administradores de realizarem investimentos na área social e proporcionarem condições dignas de vida aos cidadãos.

(MINAS GERAIS, 2007b, destaque nosso).

Vê-se, no trecho acima, não apenas a extrema cautela com a qual o deputado menciona a nova metodologia de distribuição de recursos, como também o protagonismo dos governos locais como destinatários dos valores a serem repassados sob a nova fórmula: são esses entes federados os principais destinatários necessitados dos recursos, que assim poderão beneficiar aos cidadãos municipais – esses citados pela primeira vez, e dessa forma indireta.

A lenta evolução percebida na distribuição do ICMS contrasta agudamente com o panorama que Marta Arrecthe (2012) pinta para a esfera federal brasileira: interesses de estados e municípios são alterados – geralmente, reduzidos – sem grandes delongas, de acordo com as demandas da agenda do Executivo federal. A vinculação dos parlamentares ao longo das linhas partidárias, deixando de lado a representação dos entes federados de origem dos deputados e senadores (ARRETCHE, 2012), em nada se

relaciona com o lento e escalonado processo de conciliação de interesses locais que vimos ocorrer em Minas Gerais, tanto no âmbito do Executivo quanto do Legislativo. A forte vinculação das instâncias estadual e municipais, marca que vemos ser típica do “federalismo mineiro”, é responsável por manter Minas Gerais em constante processo de negociação federativa, como descreve a teoria federativa de Elazar (1991).

Fátima Anastasia (2001), em trabalho dedicado às reformas institucionais realizadas no Legislativo mineiro, oferece algumas contribuições para as perspectivas desenvolvidas no presente trabalho. Inicialmente, ao abordar a produção legislativa no período 1995 – 1998, ela conclui que o Poder Executivo estadual não desempenha o papel principal como propositor das matérias que acabam por ser aprovadas; esse dado contrasta não apenas com as evidências relacionadas à esfera federal, como em relação às análises das diversas assembleias legislativas que constam do mesmo volume no qual foi publicado o trabalho de Anastasia (2001). É importante associar a peculiaridade mineira mostrada por Anastasia (2001), com a especificidade das elites políticas tradicionais mineiras – de cunho marcadamente local – em se adaptarem às mudanças da estrutura política brasileira e, assim, garantir sua sobrevivência e relevância por todo o século XX (HAGOPIAN, 1996).

Segundo Anastasia (2001), enquanto o governador mineiro propôs 12,35% da legislação aprovada, os deputados foram responsáveis por 16,38% desse total – considerando-se nesse cálculo apenas as leis tidas como “relevantes”¹⁷. Para a análise desenvolvida no presente trabalho, é importante marcar que o governador mineiro não se coloca como o principal definidor das pautas de discussão do Legislativo mineiro; esse posto cabe, de fato, aos próprios legisladores estaduais. Considerando que tais deputados estaduais costumam ter, como já visto no presente trabalho, uma forte vinculação com as forças políticas locais, faz sentido supor que o Legislativo mineiro seja marcado por uma certa dinâmica municipalista.

Uma visita ao sítio da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG, 2015) na internet é capaz de confirmar tal orientação municipalista dessa Casa, reforçando a ideia de “dupla representação” do presente trabalho: em cada perfil com informações dos deputados eleitos, consta não só a lista de municípios nos quais esse foi votado, como também o número de votos obtido em cada localidade, acompanhado do respectivo percentual da votação total no município. O interesse é apresentar,

¹⁷ Descarta-se dessa contagem leis que dão nome a espaços públicos, declaram entidades como de utilidade pública e afins (ANASTASIA, 2001).

publicamente, quais os municípios nos quais o parlamentar em questão foi o mais votado, o que lhe rende a condição de “majoritário” em tal cidade. Frances Hagopian (1996) comenta que, a partir do período democrático de 1946 – 1964, cabia ao deputado “majoritário” exercer o “comando político” do município, o que significa que esse deveria ser consultado pelo governo estadual sempre que fossem tomadas medidas relacionadas a essa cidade. Adicionalmente, as nomeações para cargos estaduais lotados em tal município dependiam da aprovação do “deputado majoritário” no local (HAGOPIAN, 1996). Como confirma a observação pessoal do presente autor entre os anos de 2007 e 2011, as inaugurações de obras públicas e demais entregas de benefícios de autoria estadual devem sempre ocorrer com a ciência – e, preferencialmente, também com a presença – do deputado estadual “majoritário” na cidade, mesmo que esse às vezes não seja parte do bloco governista na ALMG.

Fátima Anastasia (2001) tem como preocupação principal a abertura do Legislativo mineiro à participação popular, e sob esse viés, apresenta o processo de modernização e reforma institucional pelo qual passou a ALMG a partir do final dos anos 1970. É fato que muitos avanços foram feitos, desde a proposição de eventos e mecanismos participativos no regimento interno de 1990, até a regulamentação e fortalecimento desses no regimento atual, que data de 1997. Essas mudanças, entretanto, não partiram ou foram estimuladas pelos deputados, mas tiveram origem e incentivo constantes a partir dos servidores efetivos da Casa, conscientes de que essa deve ser aberta à população e à proposição direta de suas demandas.

Dalmir de Jesus, ex-diretor geral da Casa, assinalou, em 1996, que desde 1986 a ALEMG tinha uma administração mais continuada e afinada, responsável pela implementação do projeto de atuação informado pela necessidade de ampliar a interação com a sociedade civil. Segundo ele, foi celebrado um pacto entre os deputados e o corpo permanente da Casa, que garantia a continuidade administrativa requerida para o desenvolvimento do projeto de mudança.

(ANASTASIA, 2001, p. 30).

É preciso assinalar, em primeiro lugar, que se a maioria dos deputados fosse contrária às mudanças institucionais propostas e implementadas pelo Comitê, ela poderia evitá-las baseada no postulado majoritário da organização legislativa. Então, se a maioria não impediu a continuidade desse processo, ao menos implicitamente está de acordo.

(ANASTASIA, 2001, p. 70).

Anastasia (2001), ao não encontrar oposição explícita dos deputados à criação de mecanismos participativos na ALEMG, concluiu que os parlamentares não têm interesses nítidos contra esse tipo de expediente. Podemos sugerir, a partir dessa

informação, que os parlamentares não têm interesse pela interlocução direta com o público, pois se o tivesse, teriam uma postura diferente e, portanto, facilmente detectável pelos estudos de Anastasia (2001). Fica claro, dessa forma, que se os deputados estaduais mineiros não têm uma relação clara de vinculação e submissão para com o governador, e também não podem ser descritos como entusiastas da participação popular, então a lealdade desses parlamentares só pode ter seu centro localizado em outro ponto que não o povo ou o governador. Podemos supor, ainda com base no que foi discutido até agora, que esse centro principal de lealdade dos deputados estaduais se encontra nos municípios, micro-complexos políticos que são tomados de lógicas individuais e fortalecidos por mais de um século de prática contínua do jogo político competitivo.

Para deixar mais claro o quadro do “federalismo mineiro”, e mais especificamente o papel de “dupla representação” – popular e territorial – que desempenha a Assembleia Legislativa de Minas Gerais, realizamos uma análise sucinta dos nove regimentos internos que essa Casa já teve, desde sua instalação em 1835. Nesses documentos, que estabelecem as regras gerais de funcionamento do Legislativo e por isso constituem retratos fieis da distribuição de poder em dado momento, as principais instâncias de poder são as comissões permanentes: pequenos grupos fixos de deputados, encarregados de organizar a discussão de temas específicos antes que esses sejam levados para debate e votação em plenário. A depender do momento histórico, as atribuições das comissões permanentes podem variar, chegando a incluir a decisão definitiva sobre um assunto. De toda forma, é indiscutível o papel de destaque que esses grupos temáticos possuem dentro do Poder Legislativo, como pode ser visto no Quadro 4.1, abaixo. No presente trabalho, o Legislativo mineiro foi analisado a partir de um regimento interno do período Monárquico (1835), três da República Velha (1891, 1906 e 1918), dois do período democrático pós-guerra (1947 e 1951), um da época da ditadura militar (1971) e dois do atual período democrático (1990 e 1997). Em todos eles, há pelo menos uma comissão permanente dedicada aos municípios e assuntos locais a esses relacionados.

Quadro 4.1 – Comissões permanentes da ALMG dedicadas a municípios e temas locais

	Regimento Interno	Total de comissões permanentes	Designação da comissão permanente de interesses locais
1	1835	11	3) – da Fazenda municipal; 4) – de Propostas e representações das Câmaras
2	1891	12	7ª – de Câmaras Municipais
3	1906	11	V – De Câmaras Municipais e negócios interestaduais
4	1918	10	IX – de Câmaras Municipais
5	1947	12	X – de Assuntos municipais e negócios interestaduais
6	1951	12	X – de Assuntos municipais e interestaduais
7	1971	13	II – de Assuntos municipais e planejamentos regionais III – de Assuntos da SUDENE e estímulos fiscais
8	1990	14	III – de Assuntos municipais e regionalização
9	1997	14	II – de Assuntos municipais e regionalização

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Assis (1998) e MINAS GERAIS (1891, 1906, 1918, 1947, 1951, 1971, 1990 e 1997).

Importante perceber que no Brasil, tradicionalmente, cabia às Câmaras Municipais o protagonismo político e administrativo em âmbito local (LEAL, 1975; CASTRO, 2010), o que justifica a denominação dada pelos quatro primeiros regimentos internos em referência às Casas legislativas municipais. À parte das mudanças na denominação dada à comissão permanente, é fácil notar o vivo interesse dos deputados estaduais mineiros em relação aos municípios e suas prefeituras, o que coaduna com as perspectivas históricas já expostas no presente trabalho (LEAL, 1975; HAGOPIAN, 1996): ambos apontam para o dinamismo político das esferas locais de governo e a vinculação que essas produzem em relação à esfera estadual de poder. Como se pode ver, as radicais mudanças pelas quais passou o Brasil ao longo de todo esse período só foram capazes de causar mudanças superficiais na importância conferida pelo Legislativo mineiro à temática do município.

O Quadro 4.2, abaixo, realiza uma análise comparativa, elencando as temáticas que foram objeto de comissões permanentes da Assembleia Legislativa de Minas Gerais em diversos momentos históricos. Vale lembrar que, na dinâmica legislativa, a delimitação dos assuntos discutidos em cada comissão permanente não obedece a uma classificação estanque, de forma que o Quadro 4.2 foi elaborado a partir da denominação de cada comissão – também um indicador do interesse dos deputados em relação a cada tema. Nesse sentido, é comum a ocorrência concomitante de duas comissões permanentes habilitadas a discutir um mesmo tema, o que é registrado no

Quadro 4.2 pela marca dupla na coluna referente ao regimento específico do Legislativo mineiro.

Quadro 4.2 – Temáticas das comissões permanentes da ALMG

Tema da comissão	Ocorrência de comissões temáticas em cada regimento vigente									Total de comissões
	1835	1891	1906	1918	1947	1951	1971	1990	1997	
Conformidade legal	X	XX	X	XX	X	X	X	X	X	11
Assuntos locais	XX	X	X	X	X	X	XX	X	X	11
Produção		X	X	X	X	X	XX	XX	XX	11
Orçamento	X	X	X	X	X	X	XX	X	X	10
Educação	X	X	X	X	X	X	X	XX	X	10
Redação	X	X	X	X	X	X	X	X	X	9
Segurança pública	X	X	X	X	X	X	X	X		8
Saúde		X	X	X	X	X	X	X	X	8
Transportes, obras e comunicações	X	X	X	X	X	X	X		X	8
Gestão interna da Casa	X	X	X		XX	X				6
Gestão do Estado						X	X	X	X	4
Trabalho e assistência social					X	X			X	3
Participação		X	X							2
Defesa do consumidor								X	X	2
Meio ambiente								X	X	2
Direitos humanos								X	X	2
Assuntos indígenas	X									1
Religião	X									1

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Assis (1998) e MINAS GERAIS (1891, 1906, 1918, 1947, 1951, 1971, 1990 e 1997).

Chama a atenção, no Quadro 4.2, que a temática dos assuntos locais foi objeto de 11 comissões permanentes do Legislativo mineiro, assim como as comissões voltadas para a produção (agricultura, indústria, comércio e outras atividades econômicas) e as dedicadas à análise da conformidade legal das propostas em debate. Levando em conta o caráter processual das comissões de conformidade legal (assim como das comissões de redação, gestão interna e participação), o que as obriga a se dedicarem a todos os assuntos, temos então que os dois assuntos mais valorizados pelos legisladores mineiros são as atividades produtivas e os assuntos municipais. Entretanto, merece registro o fato de que a dinâmica dos municípios é objeto de comissão permanente – duas, inclusive – desde o regimento interno de 1835, enquanto que as atividades econômicas apenas passaram a receber tal atenção a partir de 1891.

Merece destaque especial, ainda no âmbito do Quadro 4.2, a duplicidade de comissões dedicadas a assuntos locais que está presente no regimento de 1971, exatamente por esse ter sido elaborado na época de maior restrição às liberdades políticas no Brasil. A “Comissão de assuntos da SUDENE e estímulos fiscais” dedicava-se especificamente aos municípios do Norte de Minas, área apresentada por Hagopian (1996) como especialmente do ponto de vista político – algo que se percebe por ser essa a única área mineira incluída na abrangência da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), um órgão federal, desde a sua fundação na década de 1950. A comissão em questão tinha o objetivo de discutir formas de se fomentar o desenvolvimento econômico específico do Norte de Minas, constituindo-se como um canal adicional para a exposição das demandas de suas lideranças locais.

Além da força política dos atores locais do norte mineiro, fica evidente a manutenção da vitalidade política dos municípios de Minas Gerais, até mesmo durante o período autoritário dos militares: mantidas as eleições municipais em sua quase totalidade, permaneceu atuante a influência desses atores em âmbito estadual. A título de comparação, nem mesmo as comissões orçamentárias – intrinsecamente associadas ao funcionamento do Legislativo – e aquelas voltadas para transportes e obras públicas, apresentam tanta frequência na pauta histórica de interesses dos deputados mineiros quanto a atenção dedicada às suas bases políticas municipais.

A seguir, a análise histórica do “federalismo mineiro” se concentra sobre o desenvolvimento ocorrido no âmbito do Poder Executivo, o que implica na consideração da burocracia estadual como um campo de disputa política, e não apenas técnico – conforme discutido no capítulo 3 do presente trabalho.

4.6 O “federalismo mineiro” e o Poder Executivo

Analisar as bases locais do “federalismo mineiro” no Poder Executivo estadual é uma tarefa que, por mais que se faça necessária no presente capítulo, apenas será realizada em detalhes no próximo capítulo do presente trabalho: trata-se de um dos pilares principais de interpretação do viés político presente no “Choque de Gestão”. Entretanto, é possível apontar desde já algumas de suas raízes históricas, o que torna mais simples a compreensão das dinâmicas que, presentes no ambiente federativo atual, exercem influência considerável sobre a implementação do “Choque de Gestão”.

Amílcar Vianna Martins Filho (2009), em uma detalhada reconstrução histórica da política mineira nos primeiros anos do período republicano, destaca que as divergências entre os representantes das diversas regiões mineiras eram tão grandes, que a bancada de Minas Gerais na Câmara dos Deputados ganhou o apelido de “colcha de retalhos”. A unificação dos diversos grupos de políticos mineiros ocorreu ao longo da década de 1890, tendo como um de seus principais elementos a acomodação dos interesses regionais. Nesse processo, contaram muito a centralização gerada pela criação do Partido Republicano Mineiro (PRM), a extrema habilidade conciliatória dos governadores Silviano Brandão e Francisco Salles, além da queda nos preços internacionais do café, que fragilizou a posição dos representantes das regiões Sul e Zona da Mata (MARTINS FILHO, 2009). Porém, mais importante ainda foi o uso do Estado nessa engrenagem de conciliação, fazendo com que os interesses particulares das lideranças políticas locais – seja de qual fosse a região mineira – pudessem ser acolhidos no seio do governo da situação.

Entretanto, mais do que qualquer outra característica, a marca distintiva do patrimonialismo em Minas foi o empreguismo, praticado em tal escala pelo governo a ponto de caracterizar o Estado durante a Primeira República como representação praticamente perfeita do conceito de estado cartorial.

(MARTINS FILHO, 2009, p. 210).

A maior parte dos cargos componentes da administração estadual não requeria habilitação especial para serem preenchidos ou a exigência de concurso público. As nomeações dependiam exclusivamente da vontade dos governantes. Assim sendo, mesmo políticos como Arthur Bernardes, conhecido por sua austeridade e pela defesa de projetos modernizadores, eram forçados a aceitar a realidade política da melhor maneira possível.

(MARTINS FILHO, 2009, p. 211).

Sendo assim, construiu-se a unidade política mineira, em grande parte, a partir da absorção das lideranças das diversas regiões pela máquina burocrática estadual. Mesmo colocando significativa pressão sobre as contas públicas, essa fórmula foi considerada um sucesso, não apenas porque a ação concertada dos políticos projetou Minas Gerais ao protagonismo nacional durante a República Velha, como também essa foi capaz de obter acesso a um grande volume de recursos federais, carreando-os para o estado mineiro (MARTINS FILHO, 2009).

Frances Hagopian (1996) foi capaz de identificar muitas dessas práticas da administração estadual – da nomeação de apoiadores políticos até a liberação seletiva de recursos –, com certa facilidade em Minas Gerais, até o início da década de 1990. Dessa forma, articulando a busca de apoios políticos por parte do Poder Executivo estadual

com a pressão exercida pelos municípios no âmbito do “federalismo mineiro”, o presente trabalho traçou um perfil dos dois secretariados que iniciaram as administrações estaduais ora analisadas: 2003 – 2006 e 2007 – 2010. É possível perceber, em ambos os casos, não apenas a significativa presença do elemento político, como também a dispersão territorial das bases de apoio locais mantidas por esses.

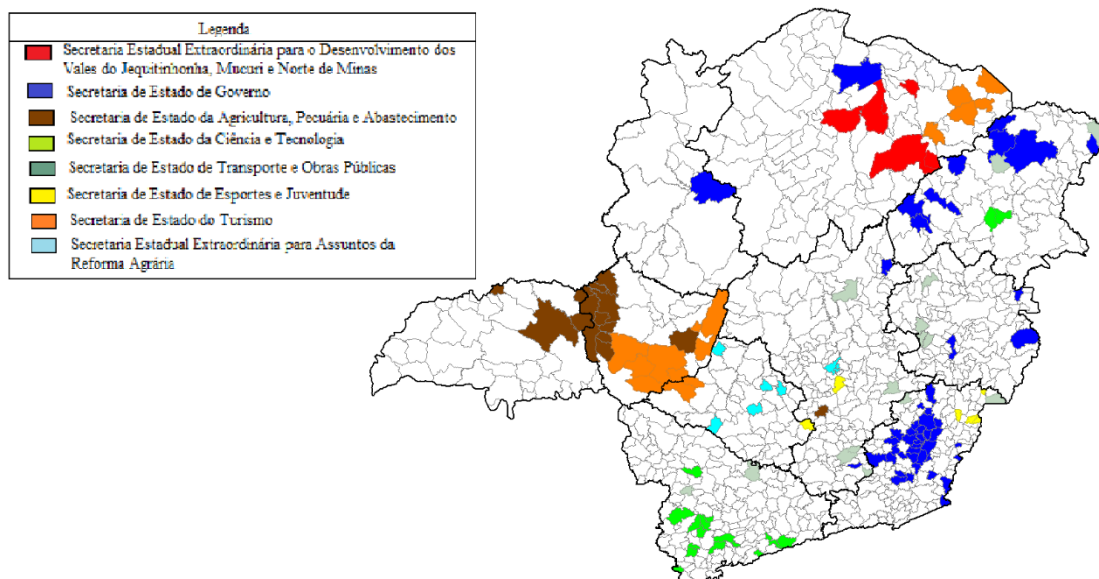
Leal (1975) e Hagopian (1996) apontam que o candidato ao Legislativo que obtém a maior votação em um município mineiro recebe a denominação de “majoritário” nesse local, passando a adquirir considerável prestígio político em assuntos relacionados a esse município. Se no passado a condição de “majoritário” dava ao parlamentar o poder – informal (LEAL, 1975) – para nomear os servidores estaduais lotados nessa cidade, hoje pressupomos esse poder bastante reduzido graças à disseminação de concursos públicos ocorrida nos últimos anos. Entretanto, ainda é significativo o destaque que os deputados “majoritários” detêm em relação aos municípios onde foram mais votados: por exemplo, o sítio da ALMG na internet disponibiliza um mecanismo de busca que indica, a partir da seleção de um município, qual é o parlamentar majoritário na localidade em questão (ALMG, 2015).

Tendo por base a íntima relação existente entre as lideranças locais e seus respectivos deputados majoritários, é possível supor que a presença desses deputados no corpo do Executivo estadual significa uma forma clara de garantir a representação das forças políticas municipais no âmbito da administração mineira. Considera-se, no levantamento em questão, que a nomeação de um parlamentar majoritário a uma Secretaria de Estado significa a realização de um acordo político entre o governador, o deputado eleito e as lideranças locais por esses representadas. Convém medir, dessa forma, o número de acordos realizados.

Dessa forma, temos que das 17 secretarias de Estado que iniciaram a administração 2003 – 2007, oito eram dirigidas por deputados recém-eleitos em outubro de 2002: três federais e cinco estaduais, sendo que cada um obteve votação em centenas de cidades. Em termos de representação das lideranças locais, temos que esses oito parlamentares eram majoritários em um total de 137 municípios¹⁸, representados na Figura 4.1, abaixo:

¹⁸ Dessa forma, quando um deputado estadual e um federal foram majoritários em um mesmo município, por se tratarem de acordos distintos, essa cidade é computada duplamente. Essa situação ocorreu duas vezes na eleição de 2002 (cidades de Araponga e Jequitinhonha) e dez vezes no pleito de 2006 (cidades de Andrelândia, Bias Fortes, Matias Barbosa, Olaria, Pequeri, Piau, Santana do Deserto, Santana do Garambéu, Santo Antônio do Grama e Senador Cortes).

Figura 4.1 – Municípios onde os Secretários de Estado empossados em 2003 foram majoritários nas eleições legislativas de 2002

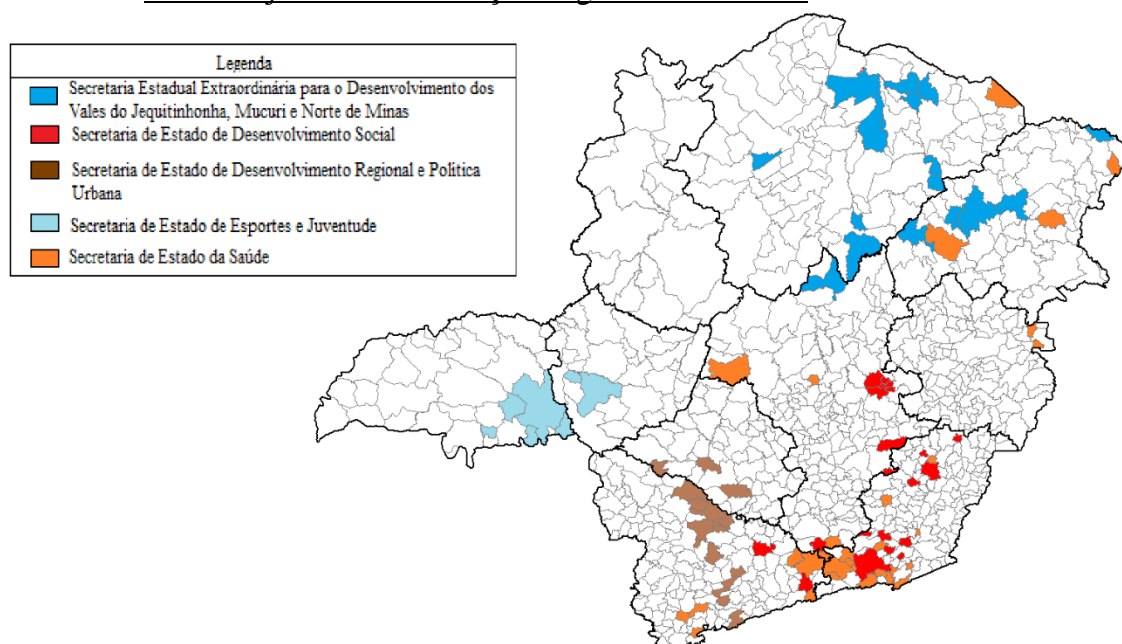


Fonte: Elaboração própria a partir de TSE (2015).

Chama a atenção, na figura acima, o número bruto de municípios representados na burocracia estadual; esse, afinal, teria sido ainda maior se fossem computados os secretários de Estado que não concorreram em 2002, apesar de apresentarem sólidas carreiras políticas. O que mais merece destaque, entretanto, é a diversidade regional do quadro pintado acima, o que parece remontar diretamente ao processo de união das correntes políticas mineiras em torno da burocracia estadual, descrito por Martins Filho (2009).

Já o período 2007 – 2010 teve início com 19 secretarias de Estado, sendo que dessas, cinco comandadas por deputados eleitos em 2006: dois parlamentares federais e três estaduais, que alcançaram a condição de majoritários em 103 municípios. A Figura 4.2, abaixo, representa tais cidades:

Figura 4.2 – Municípios onde os secretários de Estado empossados em 2007 foram majoritários nas eleições legislativas de 2006



Fonte: Elaboração própria a partir de TSE (2015).

Em 2007, apenas a região Noroeste – a menos povoada e com o menor número de cidades – não teve nenhum de seus municípios representado no secretariado estadual mineiro, o que não desabona a tendência de diversidade regional vista em 2003. Independentemente da confirmação de que a ação desses secretários de estado realmente privilegiou os municípios nos quais eles obtiveram a maior votação, o que interessa ao presente trabalho é o critério adotado pelo governador para compor sua principal equipe de trabalho: a garantia de um canal direto de comunicação – especialmente político – com um grande número de lideranças locais. Pode-se aventar, inclusive, que foi justamente a condição de majoritário em muitas cidades o que cacifou tais deputados para postularem a condição de secretários de Estado – como, inclusive, já foi verificado em outros momentos históricos, no presente trabalho (LEAL, 1975; HAGOPIAN, 1996).

Mesmo levando em conta que alguns secretários de Estado podem ter sido nomeados devido à lideranças que exercem em campos alheios à representação política – como a agricultura, por exemplo – ainda assim permanece em destaque o elemento municipalista. Mesmo nessa hipótese, fez-se necessária a campanha eleitoral – e suas indispensáveis articulações com as lideranças locais – coroada pela vitória nas urnas, para que o representante de uma categoria social específica atingisse o cacife política

suficiente para compor o secretariado estadual mineiro. Assim, receber o endosso de algumas dezenas de municípios pela via eleitoral parece atuar, para um ator político, como um importante fator de prestígio junto à administração estadual.

O “federalismo mineiro”, enquanto objeto de estudo, encontra obstáculos de várias ordens para ter seus limites conceituais estabelecidos. Entretanto, como fenômeno do mundo real, é facilmente descrito como a força política dos municípios mineiros que, não conseguindo se articular em torno de um movimento unificado, se configura em centenas de pressões pontuais exercidas sobre a esfera estadual de poder. Levando em conta que as lideranças locais tendem a falar em nome de boa parte do eleitorado de seus municípios, o governador passa a ter vivo interesse em atender às demandas individuais e localistas de cada cidade, tendo em vista a sequência dos ciclos eleitorais. Assim se constitui o poder dos municípios no âmbito do “federalismo mineiro”, no interesse do poder estadual constituído em manter ativas suas bases eleitorais locais.

Evidenciar esse componente territorial das relações intergovernamentais em Minas Gerais, mesmo que a partir dos fragmentos esparsos nos quais esse se mostrou mais nítido, foi a principal tarefa do presente capítulo. A seguir, será explorada a forma como o “Choque de Gestão”, marcado por todas as peculiaridades já vistas nos capítulos 2 e 3 do presente trabalho, foi implementado no ambiente do “federalismo mineiro”: uma complexa rede de forças locais que busca exercer influência sobre as ações do Executivo estadual.

5 “CHOQUE DE GESTÃO”: ORIGINALIDADE E MECANISMO DE EXECUÇÃO

O presente trabalho, em seu primeiro capítulo, buscou definir o “Choque de Gestão” a partir da análise dos documentos que lhe dão origem e forma. Foi possível descobrir, assim, que entre os anos de 2002 e 2008, não houve uniformidade na forma como os documentos de planejamento que instituíram o CG conceituaram ou mesmo abordaram essa iniciativa do governo estadual mineiro. Frente a essa indefinição, que nos permitiu identificar uma diferença generalizada entre o conteúdo dos documentos de planejamento do “Choque de Gestão” e a propaganda oficial do governo a seu respeito, faz-se necessário agora analisar o CG a partir de sua essência, a saber, a forma como se estrutura e funciona. Dessa maneira, ao invés de tomar por referência disposições e conceitos relacionados ao CG, essa plataforma de ação do Governo de Minas Gerais é abordada agora a partir de seus aspectos mais concretos. Os resultados são confrontados com o cenário vigente do “federalismo mineiro”, como forma de se perceber a maneira escolhida pelos autores do CG para lidar com as questões da política e das relações intergovernamentais de Minas Gerais entre 2003 e 2010.

São dois os mecanismos a partir dos quais a estrutura de funcionamento do CG é exposta no presente capítulo: a análise dos instrumentos de gestão propostos pelo “Choque de Gestão” e o estudo da estratégia de implementação adotada para as medidas essenciais no âmbito do CG, os “projetos estruturadores”. Tais perspectivas de análise permitem, afinal, que se trace um perfil mais preciso do “Choque de Gestão”, baseado em sua estrutura de funcionamento efetivamente verificada, e não em qualidades que lhes são atribuídas.

5.1 A suposta originalidade do “Choque de Gestão”

Para a análise dos mecanismos que compõem o “Choque de Gestão”, tomamos por base a obra do chileno Carlos Matus (1987; 1993), autor considerado por muitos como precursor do pensamento atual sobre planejamento no setor público da América Latina (SILVA, NIERO e MAZZALI, 2009; MISOCZY e GUEDES, 2011). Ex-ministro do governo de Salvador Allende no Chile e consultor da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) na área temática de políticas públicas, Matus

desenvolveu a metodologia batizada “planejamento estratégico situacional” (PES), viajando pelo continente para divulgá-la até seu falecimento, em 1998.

No Brasil, Matus esteve presente em várias ocasiões, sobretudo no final da década de 1980, apresentando o PES em diversos seminários promovidos por governos e órgãos públicos; consta que foi intensa a adesão da burocracia brasileira a essa metodologia de planejamento (MISOCZY e GUEDES, 2011). Matus teve alguns de seus principais livros traduzidos para o português e publicados no Brasil pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) na década de 1990, porém tais edições são de acesso muito restrito atualmente, ausentes da maioria das bibliotecas de acesso público, livrarias e mesmo de redes de livreiros independentes. O presente trabalho, por exemplo, toma por base a publicação em dois volumes de “Política, planejamento e governo”, obra na qual o PES é apresentado de forma completa: a indisponibilidade de exemplares fez com que o tomo I ora utilizado fosse uma edição do IPEA de 1993, enquanto tomo II consultado fosse uma edição de 1987, lançada em espanhol nos Estados Unidos para consulta interna da Organização Panamericana de Saúde (OPAS).

É possível supor, a partir desse contexto, que provavelmente as ideias de Carlos Matus tenham tido maior divulgação no Brasil do que o próprio nome de seu autor. Sem mencionar uma vez sequer o nome de Matus, ou a sigla de seu “planejamento estratégico situacional” (PES), os seis documentos de planejamento analisados no primeiro capítulo do presente trabalho empregam um grande número de procedimentos criados pelo autor chileno. Como não há referência às fontes utilizadas, é impossível saber se a adoção do PES foi feita a partir de consulta direta à obra de Matus ou às de outros autores que deram continuidade a seu legado teórico. De toda forma, é clara a identidade entre os mecanismos de planejamento propostos pelo “Choque de Gestão” e as recomendações que compõem o “planejamento estratégico situacional”, desenvolvido por Carlos Matus já na década de 1980.

Investigar sobre as origens conceituais do “Choque de Gestão” é uma tarefa que se reveste de importância devido ao uso político ao qual o CG foi submetido ao longo de sua trajetória: via de regra, foi apresentado à população como uma inovação no campo da gestão pública, capaz de dotar o Estado mineiro de eficiência inédita. Considerando que os seis documentos de planejamento analisados no presente trabalho não fazem qualquer referência às fontes consultadas por seus autores, fortalece-se a noção de que o “Choque de Gestão” foi mesmo criado inteiramente pelo grupo político que assumiu o governo mineiro em 2003, de maneira completamente inédita.

Considerando o peso conferido pelo grupo governista ao quesito originalidade, na forma como apresentava o CG ao público mineiro, torna-se essencial analisar essa dimensão do “Choque de Gestão”.

Em linhas gerais, a concepção de planejamento público esposada por Carlos Matus (1993) agrega perspectivas políticas e sociológicas ao núcleo do planejamento estatal, partindo do argumento de que legitimidade social e apoio da coalizão governista são tão importantes para o sucesso de um plano quanto a atribuição dos recursos orçamentários adequados. Matus (1993) desenvolve mecanismos intrincados para incorporar essas duas ordens de fatores à prática do planejador público, culminando em prescrições de ação bastante precisas e consistentes.

Nesse sentido, vale a pena apresentar dois exemplos de como Matus (1993) introduz a variável política no cálculo do planejamento público, que servirão como base para comparação com a forma como o “Choque de Gestão” aborda o mesmo tópico.

Governar, então, exige a constante articulação de três variáveis:

(a) Projeto de governo;

(b) Capacidade de governo;

(c) Governabilidade do sistema.

Essas três variáveis constituem um sistema triangular em que cada uma depende das outras.

(MATUS, 1993, p. 59).

A governabilidade de um sistema é relativa a um ator determinado, às demandas ou exigências colocadas pelo projeto de governo a esse ator e à sua capacidade de governo. A primeira relativização indica que um sistema não é igualmente governável ou ingovernável para os diferentes atores sociais, pois ele controla diferentes proporções de variáveis do sistema. A segunda relativização indica que a governabilidade do sistema depende do conteúdo propositivo do projeto de governo; por exemplo, é mais governável para objetivos modestos e menos governável para objetivos ambiciosos. A terceira relativização indica-nos que a governabilidade do sistema é maior se o ator em questão tem alta capacidade de governo, e é menor se tem baixa capacidade de governo.

(MATUS, 1993, p. 60-1).

Como visto no primeiro capítulo do presente trabalho, o elemento político se faz presente de maneira estrutural no “Choque de Gestão”: do total de 172 propostas localizadas nos seis documentos do CG analisados, 43 apresentam a política como meio de ação ou objetivo a ser atingido. A condição colocada por Matus (1993), de que o planejamento público deve considerar o jogo de forças políticas no qual está inserido, de fato, está presente no contexto do CG. Porém, é preciso destacar que o “Choque de Gestão” não apresenta o refinamento da visão política de Matus (1993), já que propõe instrumentalizar forças políticas de maneira extremamente superficial, através de expressões como *...envidar esforços junto ao governo federal...* (NEVES, 2002, p. 113).

Outro aspecto relacionado à interface entre política e planejamento existente na obra de Matus (1987) aparece quando esse autor afirma que os objetivos do planejamento devem ser apresentados de forma atrativa ao público, com o intuito de obter apoio popular para as medidas que o compõem:

...a situação-objetivo tem que poder ser expressa em termos publicitários eficazes. (...) Assim, a situação-objetivo é o guia direcional do processo de mudança situacional, e a norma com a qual o ator busca a adesão popular.

(MATUS, 1987, p. 436, tradução nossa, destaque nosso).

O apelo publicitário do planejamento público está presente no CG de forma muito evidente: tanto no sóbrio PMDI 2003 – 2020, que expõe as “aspirações para o futuro de Minas” e a “visão de futuro para 2020” nos moldes precisos que Matus (1987) estabelece para a “situação-objetivo”, quanto também no PMDI 2007 – 2023, apresentado em formatação extremamente “publicitária” – como já apontado no primeiro capítulo do presente trabalho – semelhante a um catálogo de produtos. A utilização do planejamento público como ferramenta publicitária, acessível e atraente à sociedade como um todo, constitui das principais inovações do “Choque de Gestão”, o que se percebe pelo sucesso que obteve junto à opinião pública. De fato, um dos motivos que justifica a busca de significado conceitual realizada no primeiro capítulo do presente trabalho foi justamente a grande variedade de formas e situações nas quais o termo “Choque de Gestão” passou a ser empregado. Apesar de possível, é pouco provável que o viés publicitário do CG não tenha sido em grande parte estipulado de forma consciente por seus autores e, nesse sentido, também diretamente inspirado pela metodologia que Matus (1987) trouxe ao Brasil.

Além das concepções mais amplas, que incorporam política e sociedade ao campo do planejamento público, Carlos Matus (1987; 1993) apresenta detalhadamente uma série de técnicas para elaboração de planos, que em conjunto definem com precisão o PES. O principal ponto de interesse do presente trabalho, na obra de Matus, está relacionado exatamente com o método de planejamento que esse autor delineia: podemos perceber que várias das prescrições que caracterizam o PES são reproduzidas integralmente no desenho do “Choque de Gestão”, enquanto outras, por sua vez, ganham corpo no CG de forma incompleta. Ao final, é possível concluir que são poucos os mecanismos desenvolvidos por Carlos Matus (1987; 1993) que não se encontram representados no CG, o que chama a atenção para a ausência completa de menção ao

PES ou ao seu autor nos seis documentos aqui avaliados. A suposta – e divulgada – originalidade do “Choque de Gestão” não se sustenta após a comparação com os princípios mais básicos do PES.

Inicialmente, é bom destacar que o “planejamento estratégico situacional” é composto de quatro diferentes “momentos”, que podem ser descritos superficialmente como etapas do processo de planejamento, porém que não se sucedem de maneira sequencial: a descoberta de novos dados ou o surgimento de novas demandas pode fazer com que diferentes “momentos” se sobreponham, ou mesmo alterem sua sequência original. De forma simplificada, podemos dizer que Matus (1987) estabelece: o “momento explicativo” como dedicado ao diagnóstico da situação; o “momento normativo” que corresponde à delimitação de ações típicas do planejamento tradicional; o “momento estratégico”, que estuda a viabilidade do plano em várias dimensões; e o “momento tático-operacional”, no qual se acompanha a execução do plano, procedendo às necessárias atualizações de suas estratégias. Sendo o “Choque de Gestão” um plano pronto, ao qual tivemos acesso já quando de sua execução, é importante destacar a impossibilidade de se verificar a obediência¹⁹, pelos autores do CG, das várias recomendações de Matus relacionadas ao processo de elaboração de um plano. Dessa forma, serão analisadas as características finais do “Choque de Gestão”, e não seu processo de elaboração.

No conceito de Matus (1993), o planejamento deve ocorrer em módulos que englobam vários setores da Administração Pública em torno da realização de objetivos concretos. Sendo assim, não há compartimentalização da ação do Estado – e do planejamento – ao longo das instâncias burocráticas tradicionais, mas sim o envolvimento de todos para a realização de um conjunto de metas globais (MATUS, 1993). Essa concepção coincide inteiramente com o conceito das “áreas de resultados”, incorporado ao CG a partir do PMDI 2007 – 2023 e do PPAG 2008 – 2011, que buscam organizar toda a ação do Estado em torno de metas setoriais, para as quais devem contribuir indistintamente várias secretarias temáticas. É possível perceber, a partir das transcrições abaixo, a semelhança entre os conceitos apresentados inicialmente por Matus (1993), e depois pelo PMDI 2007 – 2023 (MINAS GERAIS, 2007a):

¹⁹ O processo de elaboração do “Choque de Gestão”, além de não estar descrito nos seis documentos de governo que estabeleceram o CG formalmente, também não é apresentado nos dois volumes editados pelos seus principais autores com o objetivo de expor mais detalhes dessa experiência (VILHENA, MARTINS e MARINI, 2006; GUIMARÃES, PORDEUS e CAMPOS, 2010).

Os módulos de ação dividem o plano em grupos articulados de ação, em relação aos problemas enfrentados. Aqui, o conceito básico é o de operação, entendido como um conjunto diverso de recursos escassos (poder, conhecimentos, recursos econômicos correntes, investimentos econômicos, capacidades organizacionais, etc), que, mediante um processo de produção social, combina-os e converte-os num produto (fatos políticos, bens e serviços, conhecimentos, organizações, sistemas, instituições, etc), que tem um impacto ou resultado sobre um problema.

(MATUS, 1993, p. 257-8).

O PMDI que propomos contém a estratégia 2007 – 2023, construída a partir destes cinco eixos e de uma ampla consulta a especialistas e dirigentes de governo nas diversas áreas. A concretização desta estratégia em um rol de ações e produtos esperados se fez mediante a definição de 11 Áreas de Resultados. Cada Área de Resultados agrega os principais desafios, objetivos e metas para a administração pública bem como iniciativas essenciais para transformarmos a estratégia em resultados efetivos.

(MINAS GERAIS, 2007a, p. 8).

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.

(MINAS GERAIS, 2007a, p. 27).

Percebe-se, portanto, que os “módulos de ação” de Matus (1993) e as “áreas de resultados” do CG (MINAS GERAIS, 2007a) têm o mesmo objetivo e dinâmica: agregar os esforços do Estado em torno de problemas prioritários, deixando em segundo plano as ações tradicionais, compartimentadas de forma setorial.

A forma de atuação do Poder Público, tanto no “Choque de Gestão” quanto no PES, se direciona pela execução de grandes projetos que, atuando no contexto de cada “módulo” – ou “área de resultados” – do plano, busca solucionar diretamente os aspectos mais problemáticos desse campo. Nesse sentido, cada “área de resultados” do CG conta com um “projeto estruturador” responsável por impulsionar as demais ações planejadas para essa área. Analogamente, na terminologia de Matus (1987), os “módulos” de um plano elaborado sob a égide do PES têm, cada um, a delimitação de seus respectivos “nós críticos”, que devem ser solucionados a partir de projetos especiais, denominados “módulos O-P” (operação-problema). Temos aqui, portanto, que a categoria de ação mais importante do “Choque de Gestão” corresponde precisamente às prescrições feitas por Carlos Matus (1987) no desenvolvimento de seu método de planejamento público; esse fato, combinado com a ausência de referências explícitas ao PES nos documentos do CG, permite a conclusão de que o “Choque de Gestão” não constitui inovação no campo das políticas públicas, nem teórica e nem prática.

Para além da delimitação das áreas de ação prioritárias do Estado, a semelhança entre o “Choque de Gestão” e o “planejamento estratégico situacional” abarca também os projetos estruturadores – principais ferramentas de ação do CG. Não apenas o CG e o PES têm em comum o viés de patrocinar grandes e emblemáticos projetos, como também a maneira como esses são descritos merece atenção, como se pode perceber nas transcrições abaixo.

O conceito de oportunidade significa, pelo menos, duas coisas: (1) que as condições são tão propícias quanto passageiras e é necessário aproveitá-las enquanto duram; e (2) que as condições propícias são, em parte, criadas pelos atores sociais, com cadeias de eventos construtores de viabilidade. Neste último sentido, oportunidade significa inserir no lugar adequado da cadeia temporal de eventos aquele evento para o qual se quer construir viabilidade. Ambos os processos de gestação de oportunidades conjugam-se na prática social somando-se ou compensando-se parcial ou totalmente.

(MATUS, 1993, 64-5, destaque nosso).

Em uma situação em S1, se o espaço de variação dos fluxos de produção possíveis (EVP-S1) exclui para o ator A1 a execução do projeto P2, então a condição básica para dotar de viabilidade esse projeto reside no fato de que A1 deve ser capaz de planejar e executar antes um projeto P1, que seja viável nos limites de EVP-S1. Os efeitos de P1 transformam EVP-S1 em EVP-Sj, de tal modo que o novo espaço de variação do possível – EVP-Sj – inclua em suas fronteiras o projeto P2.

(MATUS, 1987, p. 519, tradução nossa).

O projeto estruturador torna possível a viabilidade de outros projetos. O projeto dá partida e visibilidade a uma cadeia de outras iniciativas. Abre espaço para a promoção de novos investimentos ou estimulação de ações da sociedade, complementando e fortalecendo o efeito estruturador da nova situação que se está construindo. É a âncora de um grupamento de outros projetos de efeitos sinérgicos.

(MINAS GERAIS, 2003, p. 35, destaque nosso).

Os trechos acima chamam a atenção para a coincidência entre as ideias presentes no CG e no PES: os grandes projetos são cruciais não apenas por aquilo que buscam diretamente executar, mas principalmente pelo efeito geral que causarão no ambiente, modificando-o no sentido de viabilizar outros cursos de ação. Especialmente, chama a atenção a semelhança das palavras escolhidas por Matus (1987 e 1993) e pelos autores do CG (MINAS GERAIS, 2003) para apresentar o conceito em questão: “possibilitar a viabilidade” e “construir a viabilidade” são expressões praticamente idênticas, que acabam por fortalecer a ideia de que o “planejamento estratégico situacional” foi a fonte de inspiração para o “Choque de Gestão” como um todo.

A perspectiva do projeto estruturador como algo mais do que “um conjunto de ações voltado para a construção de um resultado” não é o único ponto no qual o PES e o CG concordam, no que se refere a essa modalidade específica de planejamento. Para ambas as lógicas de pensamento, o projeto estruturador pode desempenhar um papel

ainda mais destacado: criar as condições políticas favoráveis ao processo de planejamento como um todo. Nesse sentido, tanto o PES quanto o CG abrem a possibilidade de que um projeto seja elaborado e implementado sem a consideração direta – ou primordial – de seus efeitos para a população, mas apenas de suas consequências no âmbito político. É certo que essa lógica se situa dentro do contexto de “viabilizar outras ações”, exposto logo acima, porém merece destaque por explicitar o ambiente político como foco e, principalmente, por equiparar a validade da busca por objetivos políticos à importância de se perseguir metas nas áreas da saúde ou educação, por exemplo.

(...) A escolha do curso de ação e a análise de cada trajetória supõe uma conjugação entre os projetos P (selecionados por sua eficácia direcional) e os projetos K (selecionados por serem acumuladores de força).

(MATUS, 1987, p. 577, trad. nossa).

A sagacidade, experiência e sentido de oportunidade do estrategista se expressa na forma como escolhe os projetos K, assim como na forma como os combina com uma determinada seleção de projetos P.

Dessa forma, a pressão que os diversos atores aplicam sobre um projeto não se exerce apenas sobre um projeto P, destituído de acompanhamento tático-processual, mas também se efetiva sobre um processo K, que envolve parte de um – ou de vários – projetos P.

(MATUS, 1987, p. 563, trad. nossa).

A concepção exposta acima – uma categoria de projetos criada exclusivamente para fins processuais – não está presente de uma forma explícita nos seis documentos que definem o CG entre 2003 e 2010. Logicamente, os efeitos políticos desse tipo de exposição de estratégia de ação seriam negativos; afinal, um dos objetivos do CG era o de reunir apoio popular. Mesmo assim, é possível enxergar no CG essa estratégia de ação desenhada por Matus (1987): tanto o Plano de Governo de 2002 quanto o PMDI 2003 – 2020 trabalham com uma proposta de 30 projetos estruturadores claramente definidos; o PPAG 2004 – 2007, porém, traz em si um estruturador a mais, incluído no “Choque de Gestão” pelos deputados estaduais (MINAS GERAIS, 2004). Ceder esse importante espaço de planejamento aos agentes políticos do Legislativo significa dividir com os parlamentares um pouco do mérito pelo sucesso do CG; em outros termos, houve concordância com a criação de mais um projeto apenas para se gerar viabilidade política para os demais estruturadores já desenhados. Fica claro, dessa maneira, que o 31º projeto estruturador tinha uma clara função processual, buscando obter apoio junto ao Legislativo estadual para as trinta propostas prioritárias do governo.

Pode-se questionar o motivo do CG ter adotado um projeto “tipo K” apenas no terceiro documento que o delimita (PPAG 2004 – 2007), elaborado já no decorrer do ano de 2003: podemos atribuir esse fato a um possível erro de cálculo dos autores do CG, que talvez não esperassem enfrentar questionamentos vindos da Assembleia Legislativa; ou ainda, a um erro de aplicação dos pressupostos do PES no “Choque de Gestão”, verificado pela ausência de um projeto de tipo processual em suas duas versões originais.

De toda forma, é possível perceber a fidelidade do CG ao PES também devido à formatação dada ao componente político: esse foi encaixado no bojo do “Choque de Gestão”, como ação governamental tão válida quanto as demais, ao invés de proceder à busca de apoio político por meio de medidas externas ao plano – como é de costume na América Latina, segundo Matus (1993). Sendo assim, se a ação original do “Choque de Gestão” destoou em relação aos ditames do “planejamento estratégico situacional” (MATUS, 1987 e 1993), a reação de seus autores às primeiras leituras desse ambiente político de implementação do CG foram típicas daquilo que propõe Carlos Matus.

Assim como os seis documentos analisados no presente trabalho, responsáveis por dar forma ao “Choque de Gestão” entre 2003 e 2010, o “planejamento estratégico situacional” também se organiza a partir de diferentes níveis de proposições, sucessivamente mais abrangentes e encarregadas de conferir direcionamento à ação do Estado (NEVES, 2002; MINAS GERAIS, 2008a). O fato do PES sugerir cinco níveis de planejamento (MATUS, 1993) é plenamente condizente com os documentos que dão forma ao CG entre 2003 e 2010: dois desses documentos adotam seis níveis de planejamento (NEVES, 2006; MINAS GERAIS, 2008a), três estão estruturados em três níveis (NEVES 2002; MINAS GERAIS, 2003; MINAS GERAIS, 2004), enquanto um opera com quatro níveis (MINAS GERAIS, 2007a). Assim sendo, a variação em torno do referencial recomendado pelo PES é, em geral, pequena.

Interessante apontar que a definição de “programa” estabelecida por Matus (1987) é, ao mesmo tempo, ampla e precisa o suficiente para abarcar a maneira como o “Choque de Gestão” é definido nos seis documentos analisados no presente trabalho:

Chamaremos “programa” àquele tipo de oferta social com o qual os atores sociais competem pela adesão de um grupo humano ao qual querem servir, mas ao qual também precisam somar força e legitimidade em torno de seu conteúdo.

(MATUS, 1987, p. 402, tradução nossa).

[O programa] ...*não é um cálculo de apoio à ação, é um recurso de comunicação em busca de apoio...*

(MATUS, 1987, p. 403, tradução nossa).

Dessa forma, a função principal que deve cumprir o programa é definir uma direção viável que leve mais adiante o processo de planejamento, entendido como um método de condição para o cumprimento de seus objetivos. O plano tem, assim, a função tripla de convocação, compromisso e guia para ação prática.

(MATUS, 1987, p. 404-5, tradução nossa).

A visão de Matus (1987) sobre a amplitude da dimensão do planejamento é capaz de emprestar coerência aos significados erráticos que são atribuídos ao “Choque de Gestão” nos seis documentos que o definem para o período 2003 – 2010. Basicamente, o CG busca atrair a atenção e o apoio do público mineiro, busca sobrepor-se a outras estratégias de gestão até então adotadas em Minas Gerais e, ao mesmo tempo, oferece alguns elementos técnicos, suficientes para indicar o tipo de ação pretendido pelo governo. Podemos afirmar, portanto, que é grande a possibilidade de que a falta de rigor metodológico na conceituação do “Choque de Gestão”, identificada no primeiro capítulo do presente trabalho, tenha tido sua origem nas múltiplas funções previstas por Matus (1987) para um plano. Sendo impossível confirmar a origem da inspiração original do “Choque de Gestão”, resta apenas conjecturar se a consulta feita pelos autores do CG teve como base a obra original de Matus (1987; 1993), ou algum outro autor que reproduziu seus ensinamentos; afinal, seria muito pequena a probabilidade de que essa coincidência de ideias e termos utilizados no PES e no CG tenha origem apenas aleatória.

Ainda em relação à forma geral de organização do “planejamento estratégico situacional”, é importante destacar que Matus (1987) estabelece alguns elementos adicionais, que não só complementam o instrumental visto até agora, como também buscam revesti-lo de coerência global. Todos esses instrumentos coincidem com partes componentes do CG, que se não constavam dos documentos iniciais que o delimitaram, foram incluídos ao longo do período 2003 – 2010.

...a prática de elaboração de um plano modular requer regras precisas para seu funcionamento.

Para cumprir com estas exigências, o planejamento situacional propõe adotar cinco requisitos:

- 1) *Recursividade;*
- 2) *Plenitude;*
- 3) *Interseção bem definida;*
- 4) *Responsabilidade institucional definida;*
- 5) *Coordenação para as interseções.*

A regra de recursividade estabelece um critério de divisão dos módulos em submódulos, de tal forma que o sistema modular siga a estrutura de uma árvore taxonômica, cujos primeiros galhos sejam os projetos de ação.

A regra de plenitude obriga a dividir todo o universo do plano em módulos, sem deixar espaços indefinidos ou sobrepostos. Toda proposta de ação que se inclui no plano deve integrar um módulo ou um submódulo.

A regra de interseção bem definida estabelece que as interseções entre módulos devem ser precisas e, para isso, obriga a identidade com algum submódulo.

A regra de responsabilidade institucional definida estabelece que cada módulo e submódulo deve ter um responsável.

A regra de coordenação para as interseções estabelece a necessidade de que um submódulo, que seja parte de dois ou mais módulos, tenha um mecanismo de coordenação intra ou interinstitucional.

(MATUS, 1987, p. 463-4, trad. nossa).

Os cinco critérios elencados por Matus (1987) são claramente aplicáveis ao “Choque de Gestão”, a começar pelo primeiro, que é evidenciado pelo conteúdo do Quadro 2.3, onde se vislumbra a vinculação entre níveis e subníveis de trabalho em todos os documentos que ditam a organização do CG entre 2003 e 2010. Já a regra da plenitude faz-se presente apenas no documento mais recente desse trabalho, o PPAG 2008 – 2011, que cria as categorias de “programas associados” e “programas especiais” como complemento aos então nomeados “programas estruturadores” (MINAS GERAIS, 2008a).

Importante perceber que, à parte da nomenclatura, nada muda no PPAG 2008 – 2011 em relação aos demais documentos: continuam os estruturadores a ser as prioridades da ação estadual, enquanto as demais ações seguem a lógica tradicional de atuação por área temática. Isso nos permite concluir que essas alterações no âmbito do CG apenas tinham o fito de adequá-lo às linhas gerais do “planejamento estratégico situacional”, o que parece demonstrar a importância do referencial teórico de Carlos Matus (1987).

A regra da interseção bem definida está presente de forma bem clara nos documentos que estabelecem o “Choque de Gestão”, tanto nos intrincados diagramas que ilustram as conexões entre os projetos, ações e áreas de resultados – sobretudo nos PMDIs –, quanto nas descrições textuais e esquemáticas que apresentam os contextos de atuação de cada módulo previsto no CG. Destaque-se o PMDI 2007 – 2023 e o PPAG 2008 – 2011, que elencam com precisão os indicadores e os dados que servirão para balizar os resultados obtidos pelo “Choque de Gestão”: nesses casos, é possível ver o quão nítidas são as delimitações das áreas de atuação de cada projeto estruturador.

Já a regra da responsabilidade institucional definida vem a ser concretizada no “Choque de Gestão” a partir da prática de pactuação de resultados, batizada “Acordo de

Resultados” (DUARTE *et al*, 2006). Apesar do objetivo principal desse instrumento ser o de estabelecer compromissos entre governo e burocracia estatal em torno de metas a serem cumpridas, uma das principais contribuições desse mecanismo consiste em identificar setores, gestores e até os funcionários encarregados da realização de cada uma das ações do CG. Uma vez que o cumprimento dos compromissos do acordo assinado pode gerar até mesmo recompensa financeira aos funcionários, é indispensável o registro preciso das tarefas e a atribuição dessas aos indivíduos responsáveis por sua execução.

Por fim, a coordenação para as interseções, condição colocada por Matus (1987) para que os projetos tenham seus espaços de atuação melhor delimitados, tem sua representação no mecanismo exclusivo de coordenação dos projetos estruturadores denominado “escritório central de projetos GERAES” (Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado) (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006c; MINAS GERAIS, 2003; SANTOS, OLIVEIRA e SILVEIRA, 2013). O GERAES, que é apresentado pela primeira vez no PMDI 2003 – 2020 apenas como o conjunto dos projetos estruturadores (MINAS GERAIS, 2003), conformava-se como uma estrutura anexa à burocracia formal do Estado, encarregada de acompanhar intensivamente a execução e o desempenho dos projetos mais importantes do “Choque de Gestão”. Assim, não só cobrava o cumprimento de metas, como também realizava um acompanhamento multissetorial da ação do Poder Público estadual, já que cada projeto estruturador tinha ações distribuídas em várias secretarias de Estado distintas. A coordenação entre a atuação de cada projeto estruturador – e suas “interseções” – se dava, portanto, não apenas a partir de acompanhamento preciso de cada projeto estruturador, mas também através de reuniões periódicas entre os gerentes executivos de todos eles (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006c).

A obediência do “Choque de Gestão” às cinco regras do planejamento em módulos, definidas por Carlos Matus (1987), constitui-se como mais um sinal de que o CG teve o “planejamento estratégico situacional” como sua fonte de inspiração principal. Diferente da área da administração de empresas, a gestão pública não é marcada por uma profusão de novos paradigmas organizacionais, que se sucedem em curtos espaços de tempo. Pelo contrário, como pôde ser visto no primeiro capítulo, os modelos de pensamento no setor público permanecem em voga por décadas, antes de serem substituídos por novas concepções. Apesar de Rezende (2004) já ter apresentado um balanço abrangente da reforma administrativa iniciada no Brasil em 1995, podemos

afirmar que a maior parte dos instrumentos dessa permanece em voga, já que não surgiu ainda paradigma conceitual que pudesse inspirar novas formas de ação.

Podemos vincular a agenda reformista que marcou o Brasil a partir de 1995 à introdução das ideias de Carlos Matus no Brasil, feita por esse próprio autor em uma série de palestras na primeira metade da década de 1990. Dessa maneira, temos um reduzido espaço de tempo, contido em um mesmo paradigma de reforma do Estado, o que limita bastante a possibilidade de que outro autor tenha desenvolvido no Brasil os conceitos que viriam futuramente a inspirar o “Choque de Gestão”. Mesmo que exista, entretanto, essa suposta referência alternativa adotada pelos mentores do CG, a semelhança em relação ao PES de Matus (1987; 1993) é grande o suficiente para que questionemos acerca da originalidade do “Choque de Gestão”. Um ponto, portanto, já parece pacificado: o “Choque de Gestão” não se constitui como inovação no campo da gestão pública, uma vez que a grande maioria de seus conceitos e instrumentos pode ser localizada – de forma coesa e unificada – em publicações científicas da área.

Prosseguindo na identificação entre estruturas e mecanismos do “planejamento estratégico situacional” e do “Choque de Gestão”, temos que Matus (1987) elenca alguns instrumentos básicos necessários para que o PES seja aplicado adequadamente:

Por conseguinte, o requisito organizacional básico de ordem prática para que um governo funcione eficazmente, validando seus planos com resultados, reside na existência do sistema triangular: plano modular – orçamento por programas – gestão por operações.

(MATUS, 1987, p. 640, trad. nossa).

Todos os três pilares citados acima não apenas estão presentes na estrutura do CG, como também desempenham papel central nessa. Por exemplo, a estrutura modular do plano corresponde à adoção dos projetos estruturadores pelo CG, de acordo com discussão já realizada no presente trabalho. O item referente aos orçamentos por programas está presente no “Choque de Gestão” a partir da classificação orçamentária à qual estão sujeitos os projetos estruturadores, já que não só os recursos para tais iniciativas são especificados em separado, como também são considerados como prioridade em relação às demais ações do Estado.

Os projetos estruturadores, como definido no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira de 2004 e 2005, têm fluxo de recursos privilegiado, ou seja, entre as despesas orçamentárias passíveis de contingenciamento, os projetos estruturadores são os últimos a sofrerem (sic) redução no crédito inicial do orçamento. Esta medida tornou crível a intenção do governo para as pessoas responsáveis pela execução dos projetos estruturadores,

revertendo uma percepção histórica no Estado de que a estratégia e suas metas não têm correspondência nas ações concretas para viabilizá-las. (...).

(OLIVEIRA, ALMEIDA e GUIMARÃES, 2006, p. 73-4).

Por fim, o que Matus (1987) compreende por “gestão por operações” engloba uma série de mecanismos encarregados de viabilizar o acompanhamento da execução dos projetos prioritários, entre os quais se destaca um escritório central encarregado do GERAES – integrante do CG e já analisado no presente trabalho. Outro aspecto da gestão por operações de Matus (1987) é um sistema que traduza os *...indicadores de execução em sinais de atenção e alerta que mostrem sinteticamente o cumprimento das metas institucionais* (MATUS, 1987, p. 648, trad. nossa). No “Choque de Gestão”, o equivalente a tal instrumento é denominado *status report*, um *...relatório situacional...que consolida todas as informações do projeto...* (SANTOS, OLIVEIRA e SILVEIRA, 2013, p. 7), que é apresentado nas reuniões mensais de acompanhamento realizadas pelo GERAES. Por fim, deve-se mencionar o sistema de premiação dos servidores públicos que cumprem suas metas, previsto por Matus (1987) como componente da gestão por operações, e que consta do CG como parte integrante do “Acordo de Resultados” – instrumento de formalização de metas a serem cumpridas por órgãos, setores e servidores do Estado de Minas Gerais.

Além das autonomias, há na legislação um mecanismo de premiação dos servidores. De forma a incentivar a adoção do [Estado para Resultados], foi estabelecido, como contrapartida, que aos servidores dos órgãos e entidades acordados serão concedidos incentivos baseados em prêmio por produtividade.

(DUARTE *et al*, 2006, p. 100).

Pode-se perceber, assim, que tanto em considerações de caráter programático, quanto na abordagem de instrumentos específicos, a coincidência entre o “planejamento estratégico situacional” (MATUS, 1987 e 1993) e o “Choque de Gestão” é marcante. A conclusão de que o CG se constitui como uma aplicação do PES não só é natural como também deveria ser trivial. Porém, a ausência completa de referências ao PES, a Matus ou a qualquer outra fonte nos documentos que estabelecem o “Choque de Gestão” entre 2003 e 2010 acabam por atribuir interesse ao tema. O que está em discussão, portanto, passa a ser o caráter “inovador” atribuído ao “Choque de Gestão”, que não só tem um apelo político considerável – e reconhecido por seus autores – como também passou a ser associado ao CG de forma quase unânime: QUEIROZ e CKAGNAZAROFF (2010), ao entrevistarem 70 servidores públicos estaduais mineiros, constataram que apenas três

não consideravam o CG como inovador, sendo que somente um desses afirmou que os instrumentos gerenciais propostos pelo “Choque de Gestão” já eram todos existentes.

A conclusão à qual podemos chegar, após a presente análise, é a de que o “servidor solitário” identificado por QUEIROZ e CKAGNAZAROFF (2010) tem toda a razão: o “Choque de Gestão” não pode ser considerado como uma estratégia inovadora no âmbito da gestão pública. Trata-se, afinal, da aplicação dos preceitos do “planejamento estratégico situacional”, desenvolvido e introduzido no Brasil pelo chileno Carlos Matus (1987 e 1993). No limite, podemos até considerar que o CG possa ter se inspirado em outro teórico da gestão pública, porém é impossível supor que esse tivesse proposições muito diferentes das que compõem o PES de Matus.

Compreender as origens do “Choque de Gestão” apenas demandou o presente esforço porque seu processo de elaboração carece de transparência. Como visto no capítulo 1 do presente trabalho, fatos como a contratação de uma empresa de consultoria em planejamento, ou mesmo as discrepâncias conceituais entre essa e os servidores da SEPLAG (autores dos PPAGs), apenas podem ser percebidos após análises minuciosas. Um precioso instrumento para a compreensão do processo de elaboração do CG é a série de seis cartilhas “Gestão para Resultados municipais” (MINAS GERAIS, *s. d.*), distribuída pela SEPLAG por volta do ano de 2009 com o intuito de disseminar alguns dos mecanismos do CG para os municípios mineiros.

Basicamente, ao apresentar aos agentes locais a forma de utilização dos instrumentos do CG, a equipe da SEPLAG acabou por expor parte de seus próprios métodos de trabalho. Merece destaque, nesse sentido, o volume dedicado à “Gerência de Projetos”, no qual a equipe da SEPLAG declara estar fazendo uso de algumas práticas desenvolvidas pelo *Project Management Institute* (PMI), um organismo sediado nos Estados Unidos e dedicado ao aperfeiçoamento de técnicas de elaboração e gestão de projetos na iniciativa privada. Periodicamente, é publicado um volume que resume a versão mais atual dos procedimentos recomendados pelo PMI, que recebe em português o nome de Guia PMBOK (*Project Management Body of Knowledge*) (PMI, 2004).

O formato de estruturação de um projeto – incluindo itens, documentos a serem preenchidos e a sequência desses – que a SEPLAG recomenda aos municípios é, basicamente, aquele que consta do Guia PMBOK (PMI, 2004) como referência para empresas privadas. Constam do volume “Gerenciamento de projetos” (MINAS GERAIS, *s. d.*), inclusive, modelos de formulários com os logotipos do Governo de

Minas Gerais e do GERAES, o que sugere que tal metodologia vinha sendo tomada como referência no âmbito do “Choque de Gestão”. De fato, um dos envolvidos na formulação das cartilhas em questão havia apresentado trabalho em evento acadêmico, pouco tempo antes, tratando da maneira como os servidores públicos estaduais envolvidos em projetos estruturadores avaliavam a adequação do método PMBOK ao setor público mineiro (SILVEIRA e OLIVEIRA, 2008).

Temos, dessa forma, identificada mais uma referência utilizada na concepção do “Choque de Gestão”. Diferente dos conceitos de Carlos Matus (1987; 1993), entretanto, o método PMBOK (PMI, 2004) trata de aspectos procedimentais – e não conceituais – do planejamento. Talvez, justamente por não representar um risco ao mito da originalidade do “Choque de Gestão”, o PMBOK tenha sido reconhecido – mesmo que de forma discreta – pelos autores do CG como uma de suas fontes de inspiração. Vale destacar, entretanto, que nos seis documentos de definição do CG analisados no capítulo 1 do presente trabalho, também estão ausentes quaisquer menções ao método PMBOK.

A avaliação sobre a originalidade do “Choque de Gestão”, já discutida no presente trabalho, não sofre alteração devido às considerações sobre o método PMBOK: independentemente de ser praxe, ou não, a citação de referências bibliográficas em documentos de planejamento de governos, o ponto principal é o de que o “Choque de Gestão” consiste da aplicação de métodos gerenciais que não representavam novidade. O envolvimento de uma empresa privada de consultoria na gênese do CG, já discutida no capítulo 1, pode lançar dúvidas sobre a autoria dessa estratégia de gestão – se idealizado pela empresa ou por agentes do governo –, porém a responsabilidade pelo planejamento público não deixa de caber à Administração Pública estadual, assim como os méritos pelos bons resultados alcançados.

Importante destacar também, no âmbito das cartilhas “Gestão para resultados municipais” (MINAS GERAIS, *s. d.*), uma certa relação com o fenômeno do “federalismo mineiro”, discutido no capítulo 3 do presente trabalho. É fato que, no contexto do federalismo brasileiro, os municípios enfrentam histórica deficiência em termos de capacidade administrativa, o que representa limitações também para a cooperação desses com os governos estadual e federal. Assim, as características próprias do CG nos permitem supor que o Governo de Minas Gerais não buscava apenas sanar uma deficiência técnica dos municípios, mas também dividir com esses parte do grande sucesso administrativo e – sobretudo – político conquistado através do

“Choque de Gestão”. Dessa forma, em um contexto no qual passaram a ser valorizados os instrumentos e técnicas de gestão pública, principalmente pela contenção da crise fiscal pela qual passava o Estado mineiro até 2003, o “Choque de Gestão” passou a ser visto como um ativo valorizado, capaz de ser disponibilizado aos municípios em troca de apoio político.

Impossível medir o apoio obtido pelo Governo de Minas Gerais junto aos municípios decorrente do compartilhamento de algumas técnicas do CG. Porém, o simples fato de o “Choque de Gestão” ter se tornado um elemento passível de ser oferecido como benefício aos municípios, já nos remete ao padrão histórico de relacionamento federativo vigente entre os poderes locais e o estadual em Minas Gerais – a saber, o “federalismo mineiro”, discutido no capítulo 3. De toda forma, é improvável que o elemento técnico tenha superado o financeiro no contexto da barganha federativa entre estado e municípios em Minas Gerais, sendo que a oferta da “Gestão para resultados municipais” tem valor principalmente como ilustração da mentalidade então predominante entre a burocracia estadual mineira.

O principal ponto de contato entre o “federalismo mineiro” e o “Choque de Gestão” se encontra na forma através da qual esse foi executado, entre os anos de 2003 e 2010. É possível perceber que, mesmo os mais avançados instrumentos do “Choque de Gestão”, como os projetos estruturadores, têm uma forte ligação com as engrenagens históricas do “federalismo mineiro”, não apenas na maneira como foram desenhados, mas principalmente a partir dos instrumentos escolhidos para a execução desses projetos: preferencialmente através da celebração de convênios de transferência de recursos para os municípios, que passam a deter boa parcela do poder sobre o processo de construção e entrega à população das ações que compõem o CG.

A seção a seguir desenvolve análise a respeito dos mecanismos utilizados para a execução das ações previstas no “Choque de Gestão”. Nesse sentido, o suposto caráter inovador do CG será avaliado a partir de outra perspectiva: os parceiros e métodos escolhidos para se colocar em prática o planejamento do CG.

5.2 A execução do “Choque de Gestão”

A presente análise do “Choque de Gestão”, que até agora concentrou-se sobre os aspectos estruturais de seus documentos de planejamento, passa aqui a enfocar a maneira como o CG foi implementado no período de 2003 a 2010. Essa perspectiva é

importante, especialmente, porque nos permite perceber como os responsáveis pelo CG foram capazes de balizar sua implementação em relação ao conjunto de forças federativas e políticas que constituem o fenômeno do “federalismo mineiro”. Considerando o peso de uma trajetória centenária, que envolve o funcionamento da burocracia mineira, é de se esperar que qualquer projeto administrativo de vulto seja confrontado com resistências significativas, quando do momento de ser colocado em prática. O objetivo da presente seção, que conclui o trabalho atual, é o de verificar a medida na qual o “Choque de Gestão” foi afetado pelo meio político-burocrático no qual foi colocado em prática.

Para colocar em prática a proposta de análise de implementação do CG, foi escolhido como item principal, devido à sua característica intrínseca de acordo político, a celebração de convênios entre o governo estadual e as prefeituras municipais mineiras. O instrumento do convênio administrativo, segundo REIS (2013), faz parte da legislação brasileira desde a Constituição de 1934, já dotado de funções e características semelhantes às que estão em vigor hoje, passando a ganhar mais destaque à medida que a ideia de descentralização da execução das funções públicas ganhou corpo no país. De acordo com FARIA (2015), os convênios são uma espécie de acordo – e não contrato – na qual ambas as partes contribuem de forma distinta para um interesse comum.

O convênio (...) é meio jurídico adequado para a realização de políticas públicas em geral, por órgãos ou entidades de duas esferas federativas ou das três. Podendo participar também... pessoas da iniciativa privada, sem fins lucrativos. (...) ... por meio da avença, o município poderá desempenhar atividades de competência da União ou do Estado ou de ambos (sic), se for do interesse local. Então, essa modalidade de ajuste favorece e propicia condições para o cumprimento do princípio da subsidiariedade.

(FARIA, 2015, p. 377-8).

Para além do fato básico de que representam uma forma de cooperação, outro aspecto dos convênios se mostra essencial no âmbito da presente análise: a nítida limitação desse instrumento jurídico. Esses são acordos, assim, que demandam previsão muito precisa a respeito do objetivo a ser atingido, do período de validade, dos valores a serem transferidos de parte a parte como meio de se viabilizar as ações acordadas. Essa característica fica bem clara na exposição que Faria (2015) apresenta da Lei Federal 8.666/1993, que disciplina os convênios, especialmente no que se refere aos componentes obrigatórios do “plano de trabalho” – documento indispensável e anexo ao convênio.

(...) c) etapas ou fases de execução – o objeto de um convênio varia de conformidade com o interesse das partes convenientes, exemplos: construção de uma escola, de uma praça de esportes, de uma fonte luminosa; a realização de uma determinada pesquisa, a realização de um curso de especialização, de um curso de capacitação, de um curso de aperfeiçoamento; uma campanha de vacinação. Esses são alguns exemplos de objeto de convênios. (...)

(...) f) previsão de início e fim da execução do objeto – os ajustes jurídicos em geral, firmados pela Administração Pública, inclusive o convênio, sujeitam-se à fixação de prazo para a execução do objeto e para o encerramento do convênio. (...) A ausência de cláusula estipulando o prazo de vigência do convênio ou a estipulação de prazo indeterminado conduz o Tribunal de Contas competente a declarar a irregularidade do ajuste. A não aprovação pela Corte de Contas implica consequências de natureza sancionatória para o executor do convênio.

(FARIA, 2015, p. 376-7, destaque nosso).

O caráter limitado do convênio, apresentado de forma muito clara nos trechos acima, deixa evidente seu papel coadjuvante no campo das políticas públicas. Subentende-se que políticas de tipo contínuo, ou objetos de demanda recorrente, são por demais necessários e cotidianos para serem realizados através de uma sequência de convênios sucessivos. Nesses casos, fazem-se necessárias outras categorias de acordo, de caráter permanente, que tornem possíveis maiores níveis de previsibilidade no relacionamento entre os entes federados, além de um planejamento mais sofisticado no campo das políticas públicas. Destaca-se o Sistema Único de Saúde como um instrumento de cooperação permanente de políticas públicas.

Decorre dessa consideração, assim, a importância do convênio como indicador da forma como são executadas as políticas públicas em um determinado contexto. Os dados obtidos pela presente pesquisa indicam que o cenário estadual mineiro é marcado, entre 2003 e 2010, pela celebração de um número massivo de convênios, que não demonstra redução à medida que avança a implementação do “Choque de Gestão”. Por definição, as propostas de modernização e eficiência do Estado, que caracterizam o CG, não poderiam dividir espaço com a utilização exacerbada do mecanismo – precário e limitado – do convênio como instrumento das políticas públicas. Porém, é exatamente esse o cenário encontrado pela presente pesquisa²⁰.

²⁰ É útil recorrer aos dois primeiros capítulos do presente trabalho, para que se possa recordar a amplitude e a ambição com as quais foi concebido, implementado e divulgado o “Choque de Gestão”. Nesse contexto, o recurso à implementação de políticas públicas pela via dos convênios com municípios, em grande escala, representa um contraste significativo com o instrumental supostamente inovador do CG. Não cabe ao presente trabalho, entretanto, apontar os caminhos que deveriam ter sido adotados pelo “Choque de Gestão” no processo de execução de suas propostas; porém, é lícito esperar que fosse articulada uma opção, mais eficiente do que do que um instrumento intrinsecamente *ad hoc* e assistemático como o convênio.

Como forma de confrontar de maneira acurada a implementação do “Choque de Gestão” com o panorama dos convênios celebrados pelo Estado mineiro, o presente trabalho colocou ênfase sobre a execução das áreas de maior prioridade no âmbito do CG: os projetos estruturadores. Em qual medida, então, os projetos da vanguarda modernizante do CG foram implementados por convênios, um instrumento jurídico tradicional e voltado para a consecução de pequenos objetivos pontuais? A questão central, portanto, está ligada simultaneamente às esferas política e federativa: uma vez que cada convênio reflete um acordo político celebrado entre governador e prefeito, até que ponto essa relação deixa de compor o jogo de forças do “federalismo mineiro”, para passar a se inserir no âmbito da eficiência da máquina pública, aventada constantemente pelos autores do CG?

No contexto do presente trabalho, é lícito supor que a opção do governo mineiro pelos convênios, como instrumento de execução do CG, talvez seja sinal da presença das tradicionais forças político-federativas que marcam o “federalismo mineiro”: a concessão de apoios estaduais às lideranças políticas locais, em troca de sustentação política no futuro. Também é importante considerar que, ao abdicar da possibilidade de construir instrumentos mais perenes e sofisticados de cooperação federativa, como os sistemas federais de políticas públicas propostos pelo Governo Federal, o governo mineiro optou por transferir a execução de importantes partes da estratégia do CG exatamente para os entes federados em piores condições institucionais para executá-las – os municípios. Dessa forma, o enfoque sobre os convênios nos permite perceber o “Choque de Gestão” sob diversas perspectivas simultâneas, sempre com as referências da busca pela eficiência e do “federalismo mineiro” como pano de fundo.

A análise dos convênios celebrados pelo Governo do Estado de Minas Gerais envolve, necessariamente, um volume expressivo de dados, cuja obtenção pode ser tão complexa quanto seu processamento. Para a realização do presente trabalho, inicialmente foi solicitada a lista de convênios celebrados pelo Executivo estadual ao Portal da Transparência de Minas Gerais, tendo por base o período do início de 2003 ao final de 2010. A resposta obtida, apesar de detalhada e extensiva em informações, apenas cobria os anos de 2007 a 2010: segundo informação fornecida pela Secretaria de Estado de Governo (SEGOV), não havia anteriormente controle centralizado sobre os convênios estaduais celebrados. Dessa forma, são aqui apresentados inicialmente tais dados, referentes ao segundo quadriênio de interesse do presente trabalho, como forma

de se compreender em linhas globais a maneira como o Governo de Minas Gerais fez uso dos convênios como ferramenta de implementação de políticas públicas entre 2007 e 2010²¹. Posteriormente, são analisadas algumas categorias específicas de convênios em todo o período de 2003 a 2010²², que são capazes de oferecer mais respostas sobre as relações federativas subjacentes a tais acordos administrativos.

É preciso considerar, inicialmente, o expressivo número de convênios celebrados pela administração estadual mineira entre 2007 e 2010: 23.482, sendo que todos esses envolvem a transferência de recursos dos cofres estaduais para os demais signatários desses acordos. O volume de recursos transferido pelo Poder Público Estadual para execução por parte de terceiros é de mais de um bilhão de reais anuais, em valores atualizados em referência a dezembro de 2010²³, totalizando quase cinco bilhões de reais no quadriênio em tela. O Quadro 5.1, abaixo, sumariza alguns aspectos dos convênios de transferências de recursos celebrados pelo governo mineiro entre 2007 e 2010.

²¹ A análise de um período de quatro anos, coincidente com um mandato eletivo, apresenta a desvantagem de poder ser contaminada pelos efeitos da conjuntura política na qual decorreu tal quadriênio. Porém, a riqueza dos dados fornecidos pela SEGOV (2015) permitiu que fossem realizadas muitas análises, a partir de múltiplos pontos de vista. Assim, buscou-se matizar a possível influência do reduzido intervalo de tempo da amostra fornecida pela SEGOV (2015).

²² A coleta de dados referente ao quadriênio 2003 – 2006, por ter sido realizada manualmente para a presente pesquisa, não foi capaz de reunir uma quantidade de dados semelhante àquela fornecida pela SEGOV em relação ao quadriênio de 2007 – 2010. Assim, foi preciso estabelecer um foco preciso sobre os convênios celebrados por algumas áreas de atuação do Estado mineiro; perdeu-se, assim, a possibilidade de se trabalhar com uma grande amplitude de dados. Por outro lado, tornou-se viável a comparação entre os dois quadriênios que constituem o interesse do presente trabalho, assim como a comparação entre o contexto de duas eleições locais e duas eleições gerais.

²³ Todos os valores apresentados nos quadros comparativos (diferentes anos) do presente capítulo foram atualizados em relação a dezembro de 2010, fazendo uso do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como indicador oficial do índice inflacionário no Brasil. Os quadros que contém informações estáticas apresentam valores nominais.

Quadro 5.1 – Valores totais transferidos pelo Governo de Minas Gerais por meio de convênios (2007 – 2010)

	2007	2008	2009	2010	Total
Total despesa prevista	36.011.301.752,80	39.428.912.700,79	41.434.221.532,86	41.113.937.207	157.988.373.193,45
Total de despesas com recursos do OGE	18.808.084.556,44	18.832.612.409,95	19.691.624.383,50	19.235.535.596	76.567.856.945,89
Recursos orçamentários excluindo pessoal	20.703.812.511,00	23.091.521.845,68	24.799.534.028,72	24.449.334.348,00	93.044.202.733,40
Total de recursos do OGE em convênios	1.285.845.221,99	1.089.523.354,45	1.200.486.136,09	1.346.391.969,05	4.922.246.681,58
Percentual dos recursos disponíveis (exceto pessoal)	6,21%	4,71%	4,84%	5,50%	5,29%
% do total da despesa prevista	3,57%	2,76%	2,89%	3,27%	3,11%
% do total de recursos do OGE	6,83%	5,78%	6,09%	7,00%	6,42%

Fonte: Elaboração própria a partir de SEGOV (2015).

Percebe-se, inicialmente, que o patamar de gastos orçamentários realizados por meio de convênios varia de 4,71% a 6,21% do total de recursos disponíveis para alocação pelo Executivo – incluídas despesas fixas com o funcionalismo. Esse número representa a escolha do Executivo em realizar suas tarefas através de entidades externas, sejam essas prefeituras municipais ou entidades sem fins lucrativos; a média total do quadriênio é de 5,29% dos recursos orçamentários disponíveis.

Não se percebe vinculação evidente entre a transferência de recursos via convênios e os ciclos eleitorais bianuais: o ano de maior participação desse tipo de recursos nas receitas disponíveis foi 2007 (6,21%), quando não houve votação; entretanto, o maior volume financeiro repassado pela administração estadual foi registrado em 2010, ano de eleições gerais. O maior valor fiscal disponível para alocação pelo governo estadual foi registrado em 2009, ano que teve o segundo menor volume e percentual de recursos executados pela via dos convênios.

O Quadro 5.2, abaixo, oferece outra perspectiva sobre os convênios celebrados pelo governo mineiro entre 2007 e 2010, analisando a composição dos recursos que constam de tais acordos.

Quadro 5.2 – Composição dos recursos totais transferidos por meio dos convênios celebrados pelo Governo de Minas Gerais (2007 – 2010)²⁴

	2007	2008	2009	2010
Número de convênios	4.573	6.454	6.719	5.736
Contrapartidas	3,92%	30,56%	8,92%	10,54%
Emendas	5,80%	7,77%	9,79%	7,56%
OGE	90,28%	61,67%	81,29%	81,90%
Média OGE por convênio (R\$)	281.181,98	168.813,65	178.670,35	234.726,63

Fonte: Elaboração própria a partir de SEGOV (2015).

Importante destacar que, a depender do objetivo a ser realizado no âmbito de um convênio, exige-se que a parte encarregada de sua execução também contribua financeiramente para o montante total acordado: trata-se das contrapartidas, indicadas no Quadro 5.2. Também merece atenção o aporte de recursos aos convênios por meio das emendas parlamentares: essas indicam a existência de interesses pontuais dos parlamentares em fomentar determinadas ações, com parceiros e em locais específicos. Assim, valores referentes tanto a contrapartidas quanto a emendas parlamentares não estão necessariamente presentes em todos os convênios.

No Quadro 5.1, tanto quanto na situação presente no Quadro 5.2, não são visíveis alterações significativas que possam ser associadas às disputas eleitorais de 2008 e 2010. O maior número de convênios celebrados foi registrado em 2009, enquanto o maior valor médio de recursos do Orçamento Geral do Estado (OGE) transferido por convênios ocorreu em 2007, ambos anos sem eleições. No mesmo sentido, em 2008, quando aconteceram eleições municipais, também os executores dos convênios foram instados a contribuir com o maior percentual dos valores totais executados: 30,56%. Esse número parece indicar uma alteração no objeto tipicamente executado no âmbito do convênio – provavelmente a predominância da realização de obras em detrimento de outras modalidades de atendimento.

As emendas parlamentares também parecem não seguir a lógica eleitoral, pois como consta do Quadro 5.2, seu ponto alto em participação nos convênios ocorreu em 2009: ano de maior orçamento estadual absoluto, porém o que apresenta o segundo menor valor bruto destinado aos convênios, segundo o Quadro 5.1.

Os convênios para transferência de recursos, celebrados pelo governo estadual, constituem um objeto privilegiado para observação da relação entre a execução de políticas públicas e a dinâmica eleitoral: não apenas o estado transfere valores essenciais

²⁴ Valores atualizados pelo IPCA referentes a dezembro de 2010.

a municípios e entidades diversas, como também passa a esses o poder de dar concretude às promessas contidas nos convênios. Assim, esses instrumentos jurídicos representam não apenas a valiosa oportunidade para que os receptores de recursos se coloquem em evidência diante da população – oferecendo diretamente produtos e serviços ao público – como também transferem os meios para a realização das tarefas propostas. Difícil conceber, portanto, um mecanismo tão propício à projeção política de lideranças específicas, sobretudo por se encontrar inteiramente submetido à discricionariedade do Executivo estadual – já que os convênios são voluntários, não se prestando à transferência de recursos legalmente compulsórios. Mesmo assim, entretanto, os convênios celebrados pelo Estado de Minas Gerais entre 2007 e 2010 parecem não ter se mostrado suscetíveis aos processos eleitorais de 2008 (local) e de 2010 (nacional).

Antes que se possa concluir pela isenção asséptica do governo e da burocracia mineiras em relação aos contextos eleitorais entre 2007 e 2010, contradizendo toda a discussão teórica do capítulo 3 do presente trabalho, é preciso introduzir a variável federativa na presente análise. Portanto, o presente trabalho trata de dividir os convênios celebrados entre 2007 e 2010 em duas categorias: os que transferem recursos do governo estadual às prefeituras municipais, aqui tratados por “convênios federativos”, e aqueles que envolvem todos os tipos de entidades não-governamentais – de hospitais filantrópicos a equipes de futebol amador – aqui denominados “convênios genéricos”. A título de ilustração, o Quadro 5.3, abaixo, apresenta informações sobre dois tipos típicos de convênios genéricos: aqueles que beneficiam as Santas Casas de Misericórdia, hospitais sem fins lucrativos, e os que beneficiam clubes esportivos e culturais.

Quadro 5.3 – Convênios celebrados pelo Governo de Minas Gerais em favor de Santas Casas e clubes (2007 – 2010)

	2007	2008	2009	2010	Total
Santas Casas					
Número de convênios	34	53	68	20	175
Valor contrapartidas	0,0	0,0	17.818,16	0,00	17.818,16
Valor emendas	830.929,29	537.308,37	1.234.153,80	85.000,00	2.687.391,46
Valor OGE	2.877.822,81	5.731.663,17	9.021.715,25	8.971.905,04	26.603.106,27
Total	3.708.752,10	6.268.971,54	10.273.687,21	9.056.905,04	29.308.315,89
Média OGE por convênio	84.641,84	108.144,58	132.672,28	448.595,25	152.017,75
Média valor emenda por convênio	24.439,09	10.137,89	18.149,32	4.250,00	15.356,52
Clubes esportivos e culturais					
Número de convênios	28	64	71	2	165
Valor contrapartidas	36.810,11	61.782,85	3.604,25	36.000,00	138.197,21
Valor emendas	365.373,16	972.523,71	1.582.820,85	0,0	2.920.717,72
Valor OGE	781.435,02	1.839.673,86	1.452.252,60	222.982,08	4.296.343,56
Total	1.183.618,29	2.873.980,42	3.038.677,70	258.982,08	7.355.258,49
Média OGE por convênio	27.908,39	28.744,90	20.454,26	111.491,04	26.038,44
Média valor emenda por convênio	13.049,04	15.195,68	22.293,25	0,0	17.701,31

Fonte: Elaboração própria a partir de SEGOV (2015)

É possível perceber, em ambos os casos, um crescimento constante entre os anos de 2007 e 2009, tanto no número de convênios quanto nos valores brutos totais do OGE transferidos. O valor médio por convênio, transferido pelo Governo Estadual a partir do OGE, também teve crescimento constante – com exceção dos repasses feitos aos clubes em 2009. A participação dos deputados estaduais é marcante na comparação dos recursos de convênios destinados a clubes, chegando a representar a maior fração desse montante em 2009 – antes de chegar a zero em 2010, ano de eleições para renovação de seus próprios mandatos. O recuo dos deputados também está patente no aporte de recursos para as Santas Casas, no mesmo ano de 2010. Em um primeiro momento, tais números podem indicar uma dissociação entre a dinâmica dos convênios e os ciclos eleitorais, porém, uma leitura mais cautelosa mostra que o Quadro 5.3 pode representar um reflexo indireto desses mesmos ciclos: Santas Casas e clubes, por exemplo, podem se colocar para os deputados como parceiros pouco interessantes, do ponto de vista político, em anos eleitorais; dessa forma, nesses períodos os deputados concentrariam os recursos à sua disposição em convênios estabelecidos com parceiros de características bem distintas, como as prefeituras municipais,

Em relação aos convênios celebrados entre a administração estadual e as Santas Casas, vale a pena mencionar que muitos desses se inseriram em um contexto de grandes investimentos em infraestrutura de saúde pública de Minas Gerais, realizada a partir de 2003, no exercício das atribuições estaduais no âmbito do SUS. Portanto, por se tratar de volumes maiores de recursos transferidos em cada convênio, típicos dos custos elevados de equipamentos e obras em saúde, é possível compreender o caráter errático das contribuições oferecidas pelos deputados estaduais: via de regra, comprometeriam um alto percentual dos valores à sua disposição, concentrando-o em públicos limitados e localizados no espaço, gerando reduzida exposição pública e benefícios políticos. Ao privilegiar os clubes em relação às Santas Casas na alocação de recursos, os deputados atingem a um público mais amplo e de forma mais eficiente, já que passam a compor um valor maior do total transferido pelo convênio.

Vale destacar, ainda, que os anos eleitorais contam com restrições relativas à celebração de novos convênios, decorrentes da legislação vigente, que impedem a efetivação desses acordos durante o período de campanha. Sendo assim, merecem destaque não só o crescimento do número total de convênios estaduais em 2008 – tanto com clubes quanto com as Santas Casas –, realizados em um período reduzido de tempo, quanto o expressivo volume transferido pelo Governo Estadual em 2010 para os hospitais: apenas 0,55% inferior ao montante do OGE repassado em 2009, quase o triplo da média geral de valores do OGE por convênio. Esses números indicam um esforço intensivo da administração estadual para formalizar um grande número de convênios, apesar do reduzido tempo disponível nos anos eleitorais, o que contribui para mostrar a importância que os convênios têm no âmbito da política mineira.

A segmentação dos convênios genéricos em subcategorias, como feito no Quadro 5.3, acima, permite que sejam compreendidas algumas dinâmicas da alocação de recursos – e repartição de atribuições executivas – por meio desse mecanismo jurídico. Porém, persiste a necessidade de se identificar o sentido mais amplo do emprego dos convênios, de forma que o corte federativo se coloca como a principal contribuição do Quadro 5.4, abaixo.

**Quadro 5.4 – “Convênios federativos” celebrados pelo Governo de Minas Gerais
(2007 – 2010)**

	2007	2008	2009	2010	Total
Número de convênios	2.523	3.891	3.735	4.764	14.913
Valor contrapartidas	47.812.077,75	75.858.515,72	120.418.158,01	149.650.978,03	393.739.729,51
Valor emendas	62.815.809,12	110.327.590,01	96.950.651,15	123.134.337,33	393.228.387,61
Valor OGE	257.271.657,04	13.935.490,23	78.169.384,95	1.062.376.895,42	2.611.753.427,64
Variação OGE	-	99,76%	51,41%	36,52%	-
Total	367.899.543,91	700.121.595,96	995.538.194,10	1.335.162.210,78	3.398.721.544,75
Média OGE por convênio	101.970,53	132.083,14	208.345,22	223.001,02	175.132,66
Média valor emenda por convênio	24.897,27	28.354,56	25.957,34	25.846,83	26.368,16

Fonte: Elaboração própria a partir de SEGOV (2015).

Ao focar nas relações federativas entre o Estado de Minas Gerais e seus 853 municípios, o Quadro 5.4 aborda frontalmente o contexto do “federalismo mineiro”, desenvolvido no capítulo 3 do presente trabalho. O contraste com o panorama dos convênios genéricos é imediato, pois a vinculação dos convênios federativos com os ciclos eleitorais é evidente: os dois anos com o maior número de convênios celebrados são, respectivamente, 2010 e 2008, os mesmos que também apresentam os maiores volumes brutos de recursos de emendas parlamentares aportadas aos convênios federativos. Sendo assim, a queda no total de recursos destinados pelos deputados às Santas Casas e aos clubes em 2010 é facilmente explicada pelo direcionamento desses valores para os convênios federativos, o que é altamente significativo: em ano de eleição legislativa, os parlamentares concentram seus esforços na figura dos prefeitos municipais – e não em lideranças sociais e comunitárias – como forma de garantir a renovação de seus mandatos eletivos. A hipótese do “federalismo mineiro”, segundo a qual os governantes locais ocupam posição central no universo político mineiro, é diretamente reforçada pelos números do Quadro 5.4.

O interesse da administração estadual nos convênios federativos cresce continuamente ao longo do quadriênio em questão, não apenas na alocação de recursos absolutos, como também no aumento da participação dos valores do OGE no total dos convênios. Diferente da estratégia maleável dos parlamentares para alocação de seus recursos, o governo estadual reforçou continuamente seu compromisso com os prefeitos, transferindo cada vez mais a esses as atribuições pela execução de políticas

públicas, juntamente com os recursos necessários para realizá-las. Os líderes municipais são fortalecidos politicamente, cada vez mais, na medida que se tornam partícipes privilegiados da estratégia de gestão do Governo Estadual. É bom lembrar, ainda, que o quadriênio 2007 – 2010 foi um período no qual o “Choque de Gestão” já se encontrava consolidado, na perspectiva de seus mentores, de forma que o fortalecimento do vínculo estadual com as prefeituras foi concomitante ao aprofundamento da estratégia reformista proposta pelo governo de então – a chamada “segunda geração” do CG. A proposta de reforma do Estado e de aumento de sua eficiência, significados comumente associados ao “Choque de Gestão”, conviveu contraditoriamente com a delegação crescente de tarefas aos integrantes mais fragilizados institucionalmente da federação brasileira: os municípios.

O contraste entre os “convênios federativos” e os “genéricos”, como forma de se avaliar o posicionamento da administração estadual em relação a diferentes atores políticos e sociais, torna-se possível a partir da análise do Quadro 5.5, abaixo, que aborda apenas os “convênios genéricos” – documentos que transferem recursos às várias categorias de entidades não-governamentais.

Quadro 5.5 – “Convênios genéricos” celebrados pelo Governo de Minas Gerais (2007 – 2010)

	2007	2008	2009	2010	Total
Número de convênios	2.050	2.563	2.984	972	8.569
Valor contrapartidas	8.014.347,76	464.114.158,59	11.227.153,86	18.958.860,71	502.314.520,92
Valor emendas	20.121.435,46	26.883.173,72	47.812.516,49	1.490.000	96.307.125,67
Valor OGE	.025.716.192,43	574.418.936,75	419.889.163,83	239.830.841,63	2.259.855.134,64
Total	1.053.851.975,65	1.065.416.269,06	478.928.834,18	260.279.702,34	2.858.476.781,23
Média OGE por convênio	500.349,36	224.119,75	140.713,52	246.739,55	263.724,48
Média emenda por convênio	9.815,34	10.488,95	16.022,95	1.532,92	11.239,01

Fonte: Elaboração própria a partir de SEGOV (2015).

Importante destacar o recuo constante do aporte de recursos do OGE aos convênios genéricos ao longo do quadriênio considerado. Esse movimento coincide com o aumento progressivo dos valores destinados às prefeituras municipais, visto no Quadro 5.4, o que reforça o argumento de que o “Choque de Gestão” atuou como intensificador de um dos mais tradicionais padrões de relacionamento existentes no

estado, o “federalismo mineiro”. Portanto, em contraste com a proposta de modernização administrativa, o CG trouxe também uma estrutura de reforço das bases de apoio políticas do governo estadual que remonta à República Velha.

No mesmo sentido, percebe-se que o número de convênios federativos celebrados supera o de convênios genéricos em todos os quatro anos, apesar dos valores médios do OGE repassados por convênios genéricos ter sido quase sempre maior do que os montantes transferidos às prefeituras – com exceção do ano de 2009. Temos, assim, a preferência do governo estadual por celebrar uma grande quantidade de convênios com as prefeituras, sendo esses de pequenos valores, como forma de atingir ao maior número possível de prefeitos com alguma forma de atendimento. Podem ser citados, como exemplos comuns, a pavimentação de pequenos trechos de ruas, a reforma de praças e a concessão de veículos para o uso das prefeituras: benefícios de baixo custo que possibilitam a visibilidade do prefeito municipal como administrador dinâmico e articulador político eficiente diante dos olhos da população local; trata-se da essência, enfim, do “federalismo mineiro”. A atuação política do prefeito, enquanto liderança local, em favor do grupo político que administra o Estado mineiro, é a resposta esperada em troca dos convênios federativos.

É importante lembrar, sobretudo à luz da análise feita sobre os convênios celebrados junto às Santas Casas, que muitos desses acordos de tipo genérico acabam por ter caráter praticamente contínuo – apesar de o instituto do convênio ser, por natureza, de tempo limitado. Ocorre que, dadas as carências estruturais do mecanismo federal de financiamento a áreas como a saúde e a assistência social, tornam-se indispensáveis complementações financeiras até mesmo para a realização de despesas de custeio; convênios dessa natureza foram encontrados com grande frequência envolvendo o governo estadual e órgãos de saúde sem fins lucrativos. Sendo assim, os convênios genéricos representam, em certa medida, um determinado patamar – difícil de ser precisado – de “despesas fixas” para a administração estadual, já que a cessação completa dessas transferências significaria limitação imediata no atendimento à população.

Essa característica pode ser responsabilizada, ao menos parcialmente, pelo fato de o volume de recursos do OGE executado pela via dos convênios genéricos ter sido superior àquele gasto por meio dos convênios federativos em dois dos quatro anos avaliados – 2007 e 2008. Nos anos seguintes, a evolução dos valores destinados às prefeituras fez com que os convênios federativos passassem a receber mais recursos do

que os genéricos. Em valores ajustados pelo IPCA, tendo como referência dezembro de 2010, os convênios federativos partem em 2007 do patamar de R\$ 257 milhões em recursos do OGE, para ultrapassar a marca de R\$ 1 bilhão em 2010, um aumento de 312,94%. Ao mesmo tempo, os convênios genéricos recebiam mais de R\$ 1 bilhão do OGE através de convênios em 2007, concluindo o quadriênio com o valor reduzido à casa dos R\$ 239 milhões de reais (queda de 76,62%). Enfim, uma inversão diametral de posições, que mesmo os “custos fixos” de muitos convênios genéricos não foram capazes de impedir.

Importante perceber, ainda em relação à comparação entre convênios federativos e genéricos, é que o valor médio das emendas parlamentares é sempre superior no caso dos acordos com prefeituras. Isso ocorre porque, pela lógica do “federalismo mineiro”, interessa muito mais aos parlamentares garantir a lealdade dos prefeitos municipais das regiões onde pretendem ser votados. Sendo assim, mesmo que dediquem um volume menor de recursos aos convênios federativos – como em 2007 e 2009 –, os deputados ainda cuidam para que se faça chegar a cada prefeito um valor significativo (mantendo as médias por convênio em um mesmo patamar), o que conseguem cumprir ao aportarem recursos a um número menor de acordos.

Uma análise do conteúdo do conjunto de convênios federativos do período 2007 – 2010, mesmo que importante para o presente trabalho, mostra-se tecnicamente inviável. Não apenas o número de convênios é substancialmente grande (14.913), como também a forma como esses foram computados pelo sistema de controle de convênios do governo estadual muitas vezes não é acurada. Por exemplo, é comum que um tipo de convênio seja registrado de forma fragmentada, associado a vários dos diferentes órgãos públicos envolvidos em sua área temática; assim, faz-se necessário realizar várias buscas distintas, utilizando uma mesma palavra-chave, para que se localizem todos os convênios relacionados com um tipo específico de ação. No mesmo sentido, há muitos convênios que não apresentam descrição de seu objeto no arquivo digital fornecido pela SEGOV ao presente trabalho, constando apenas referências genéricas à área de atuação. Seria preciso, dessa forma, empreender pesquisa junto ao Diário Oficial mineiro, para localização da publicação de cada extrato de convênio; como se verá adiante, a utilização desse expediente foi reservada, na presente pesquisa, apenas a poucas categorias de convênios, que apresentam especial interesse em relação à fórmula de execução do “Choque de Gestão”.

A partir de um esforço de classificação que levou em conta apenas as informações claramente disponíveis (que não suscitaram dúvidas no momento de análise quanto ao objeto acordado) no banco de dados fornecido pela SEGOV à presente pesquisa, foi elaborado o Quadro 5.6, abaixo. Nesse, foram agrupadas as principais categorias de convênios federativos a partir do objeto que esses propunham executar como motivo para a transferência de recursos às prefeituras.

Quadro 5.6 – Principais áreas de celebração de convênios federativos (2007 – 2010)

Área	Objeto		Número de Convênios
Saúde	Unidades de saúde	Ampliação e reforma	208
		Construção	183
	Veículos saúde	Comuns	998
		Ambulância	129
	Material permanente		447
Educação	Veículos transporte escolar	Manutenção	2.514
		Aquisição	487
	Equipamento escolar		124
	Escolas	Construção	82
		Reforma e ampliação	46
Construções	Pavimentação de ruas		3.093
	Construções diversas		2.038
	Construção de equipamentos esportivos		905
	Pontes		516
	Infraestrutura urbana		342
	Rede de água e esgoto		161
	Construção e reforma de praças		149
	Estradas vicinais – manutenção		129
	Parques		127
	Poço artesiano		95
	Construção de prédios públicos		78
	Assistência Social	Crianças e adolescentes em situação de risco	
Benefícios sociais		462	
Eventos para a juventude		430	
Unidades Assistência Social – construção e ampliação		351	
Ações antidrogas		79	
Total			14.685

Fonte: Elaboração própria a partir de SEGOV (2015).

Levando-se em conta a diferença entre o número de convênios do Quadro 5.6 e o total de convênios federativos celebrados entre 2007 e 2010 – 228 – devemos então considerar a classificação acima como uma estatística aproximada da realidade, na medida que esse quadro é capaz de apresentar a ordem de grandeza de cada categoria de

convênio. Ainda assim, incluir na análise os valores orçamentários envolvidos em cada modalidade de convênio não foi considerada uma abordagem esclarecedora, no âmbito do presente trabalho, devido ao fato de que tais convênios excluídos do Quadro 5.6 podem representar um volume considerável de recursos e, assim, gerar somatórios globais pouco representativos da realidade.

O destaque principal do Quadro 5.6 são as construções de vários tipos, que são viabilizadas através da celebração de convênios entre o governo estadual e as prefeituras mineiras. A metodologia de execução de obras, especialmente para as pequenas construções que compõem boa parte do Quadro 5.6, implica a transferência dos recursos financeiros do Governo Estadual às prefeituras, para que essas executem as ações em si, ou conduzam a seleção da empresa privada a ser contratada para esse fim. Também merece menção a utilização de associações de municípios na realização de obras de natureza variada – tanto em estradas vicinais quanto em vias públicas – como fornecedores de asfalto ou serviços de nivelamento e encascalhamento. Há, também, situações nas quais a gestão dos recursos e do processo de contratação de empreiteiras é realizada diretamente pela burocracia estadual, porém esse tipo de procedimento costuma ser adotado em casos de maior complexidade – e que ocorrem em menor quantidade.

A dificuldade em localizar e analisar cada um dos convênios de construções públicas – especialmente porque nem sempre estão disponíveis informações mais detalhadas sobre os procedimentos adotados – impossibilita que se aprofunde o estudo dessa categoria de convênios. Entretanto, basta ver as dimensões que os convênios de construções ocupam no contexto das relações entre estado e municípios para se perceber o sucesso dessa fórmula em atender as demandas políticas postas pela estrutura do “federalismo mineiro”. Centenas de pequenas pontes e mata-burros em zonas rurais, reformas de praças e parques, melhorias em velórios municipais e amenidades afins surgem aos olhos da população como decorrência direta da ação dos prefeitos, fortalecendo-os politicamente, especialmente devido ao fato de que coube à estrutura burocrática municipal a execução das obras. É justamente esse capital político, construído pelos atores locais, que é utilizado posteriormente em favor da administração estadual; a dinâmica de se recompensar o governo estadual pelo apoio concedido aos

prefeitos é que motiva toda a engrenagem do “federalismo mineiro”, como já discutido²⁵.

Também chama a atenção, no Quadro 5.6, a grande quantidade de veículos transferidos pelo governo estadual aos municípios por meio dos convênios: apenas para os setores de saúde e educação, foram identificados 1.614 convênios desse tipo entre 2007 e 2010, sendo que não são incomuns os acordos que estipulam a transferência de mais de um veículo. Uma vez que se trata de um bem que atende diretamente à população, os veículos novos também são capazes de fortalecer a posição política do prefeito em sua área de atuação, sendo condizente com a dinâmica do “federalismo mineiro” descrita no capítulo 3 do presente trabalho.

Em obra que aborda a capacidade do governo estadual para induzir municípios à cooperação – assim como mantê-los unidos em entidades formais como as associações microrregionais e os consórcios intermunicipais de saúde – DINIZ FILHO (2014) destaca a importância da concessão de bens duráveis às instâncias coletivas. Enquanto as doações estaduais, sobretudo veículos e máquinas pesadas, continuam em condições de ser usufruídas pelos municípios, esses permanecem filiados às entidades cooperativas; a decadência das máquinas coincide, portanto, com o arrefecimento do ímpeto dos prefeitos em trabalhar conjuntamente. Essa perspectiva, que abordou as concessões de incentivos feitas pelo governo mineiro nas décadas de 1970, 1990 e 2000, foi capaz de identificar o forte apelo que os veículos guardam para as lideranças políticas municipais (DINIZ FILHO, 2014), o que nos permite situar tais bens como uma das mais valorizadas benesses hoje transacionadas no âmbito do “federalismo mineiro”.

Por parte da administração estadual, o apelo da concessão de veículos baseia-se em uma série de fatores, sendo um dos mais importantes o valor desses, considerado pequeno em relação à satisfação de outros tipos de demandas municipais – sobretudo obras de maior porte. A grande maioria dos convênios celebrados na área da saúde para a transferência de veículos a municípios, entre 2007 e 2010, referia-se a automóveis de passeio ditos “populares”, ou seja, o modelo mais barato disponível no mercado ao

²⁵ Contribuíram para essa percepção não apenas a vasta literatura nacional que aborda a temática das emendas parlamentares, quase sempre executadas na forma de convênios para a realização de pequenas melhorias por parte das prefeituras, como também a vivência pessoal deste autor no Governo do Estado de Minas Gerais entre 2007 e 2011, que permitiu a observação direta do quão são valorizadas tais obras pontuais pelos prefeitos mineiros.

momento.²⁶ Esses visavam atender à grande demanda por transporte dos usuários do sistema de saúde pública, especialmente para a realização de procedimentos não urgentes em cidades-pólo. Também foram concedidos pequenos veículos de transporte de passageiros e ambulâncias simples, em grande quantidade, sendo que micro-ônibus e ambulâncias equipadas compuseram uma parte pequena dessa frota doada. O mais importante a ser notado, entretanto, é que os veículos têm a mobilidade e a identidade visual das quais carecem, por exemplo, as centenas de pequenas pontes construídas pelo estado em áreas rurais isoladas, assim como bueiros e mata-burros que se contam aos milhares no item “construções diversas” do Quadro 5.6.

É forçoso reconhecer, portanto, o grande fluxo de bens e recursos financeiros que são transferidos pelo governo estadual aos municípios mineiros pela via dos convênios. A natureza limitada, tanto no tempo quanto a um objeto preciso, faz dos convênios instrumentos de gestão eminentemente políticos, pois não regulam uma situação em caráter definitivo, equacionando as causas da demanda local. Pelo contrário, os convênios atuam oferecendo alívio para as demandas imediatas do município, sem contudo, lidar com a ordem de fatores que deu origem à demanda em tela. Não há redistribuição de atribuições ou da titularidade de recursos fiscais – dilemas clássicos do federalismo brasileiro – quando se celebram convênios, apenas o envio de um valor específico para o desempenho de uma tarefa. A situação estrutural que motivou o convênio permanece, assim como a necessidade de se celebrar convênio semelhante no futuro, de forma que as partes envolvidas são levadas indefinidamente à negociação política.

Destaque-se, nesse sentido, a grande quantidade de convênios no campo da assistência social, dos quais quase todos são referentes a ações contínuas das prefeituras: o custeio por meio de convênios, que podem ou não ser renovados pelo governo mineiro, cria um vínculo contínuo desse com os governos locais, próprio do “federalismo mineiro” descrito no capítulo 3 do presente trabalho. A ausência de transferências automáticas de recursos na esfera estadual, como as que caracterizam os “sistemas nacionais” de políticas públicas em âmbito federal, deixa aberto o espaço para que variáveis de cunho político participem dos critérios de alocação de recursos pela via dos convênios. Por mais que o presente trabalho não tenha se dedicado a mensurar tal

²⁶ Não foi produzida estatística a esse respeito porque os extratos de convênios celebrados não especificam o modelo, apenas o uso a ser dado e o preço a ser pago pelo veículo. A partir do preço aproximado, foi possível estimar quando se tratava de veículo “popular”, porém não foi possível afirmar com certeza nesse sentido.

vinculação política, é fato que o panorama institucional vigente o torna possível, ao mesmo tempo em que o longo histórico do “federalismo mineiro” o torna “muito provável”.

O ponto principal do presente trabalho, portanto, consiste em determinar o posicionamento do “Choque de Gestão” em relação a esse contexto. Por definição, uma plataforma de ação de cunho reformista e modernizante, como o CG foi continuamente apresentado ao público mineiro, deveria fazer uso de meios de ação de natureza distinta dos convênios – especialmente se considerada a forma intensiva como esses foram empregados no contexto do Quadro 5.6 (2007 – 2010). Mais do que isso, para cumprir as expectativas de ordem técnica suscitadas pelo “Choque de Gestão”, esse deveria propor um novo padrão de relacionamento entre o ente estadual e os municípios mineiros, especificamente marcado pela continuidade e previsibilidade das iniciativas de cooperação. Percebe-se, pelo grande volume de convênios identificado no Quadro 5.6, que o “Choque de Gestão” não logrou concretizar esses objetivos em uma perspectiva ampla da burocracia estadual – para além das áreas prioritárias definidas pelo planejamento do CG, percebe-se o uso do instrumento dos convênios em larga escala.

É fato que a característica principal do CG é a de dispensar atenção diferenciada a alguns setores da ação estatal, considerados prioritários ou capazes de gerar efeitos secundários sobre as demais áreas. Portanto, o presente trabalho aprofunda a análise do CG ao se concentrar sobre alguns pontos específicos – projetos prioritários definidos pelo CG – da máquina pública estadual, reproduzindo a lógica típica do “Choque de Gestão”.

Independentemente dos resultados dessa análise, a visão proporcionada pelo Quadro 5.6 parece indicar a persistência da estrutura tradicional de relacionamento entre governo estadual e municípios de Minas Gerais, vigente ao menos desde 1889, e que se caracteriza pela coexistência entre fatores técnicos e políticos na concessão de apoios financeiros. O “federalismo mineiro” aparenta ter resistido como força significativa no cenário interferativo estadual: se não é possível, no presente trabalho, medir o retorno político oferecido pelos prefeitos à liderança política estadual, foi possível perceber a oferta – pontual e negociada – de incentivos por parte do governo mineiro, condizente com o método tradicional de busca de apoio junto aos governos locais.

É oportuno pontuar, no contexto do “federalismo mineiro” que a natureza do objeto estudado no presente trabalho exerce efeito determinante sobre o método de

pesquisa empregado e os resultados obtidos: as relações entre municípios e Estado federado são tema muito pouco estudado no Brasil, prevalecendo no país o interesse pela influência exercida pelo governo central. Assim, são analisadas aqui forças pouco conhecidas pelo viés acadêmico e que, como se verá adiante, não apresentam dinâmicas tão estáveis, nítidas e de fácil mensuração como – por exemplo – os sistemas nacionais de políticas públicas: altamente burocratizados, que oferecem panorama privilegiado para a observação do equilíbrio das forças federativas no Brasil. Não custa lembrar, portanto, que longe de buscar respostas dotadas de precisão matemática, o presente trabalho se orienta pela eliminação das hipóteses menos prováveis, a partir das análises possíveis na conjuntura federativa em tela, para assim confirmar as hipóteses que se sustentam de fato.

Como forma de analisar o efeito do “Choque de Gestão” sobre as relações federativas vigentes em Minas Gerais, serão analisadas duas categorias de convênios: aqueles celebrados entre a Secretaria de Estado de Saúde (SES) e os municípios para a concessão de veículos, e todos os convênios celebrados entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU) e os municípios mineiros que tivessem por objeto ações ligadas aos projetos estruturadores – prioridades de ação definidas pelo “Choque de Gestão”²⁷. É importante destacar que a análise dos convênios celebrados entre SEDRU, SES e os municípios mineiros teve início a partir da eliminação de quaisquer recursos de origem federal que, porventura, estivessem sob responsabilidade do governo estadual. Para tanto, foram localizadas todas as publicações dos respectivos extratos dos convênios no Diário Oficial mineiro e, através da análise referente à origem dos recursos a serem executados, foram excluídos os acordos que figurassem apenas como mero repasse de recursos federais. Portanto, foram considerados apenas os valores sobre os quais o governo mineiros tinha pleno controle.

Apesar de serem duas secretarias de Estado voltadas para objetos bastante diferentes, tanto SEDRU quanto SES apresentam em comum características essenciais para o presente trabalho: ambas executam suas funções a partir de intenso relacionamento com os municípios, oferecem serviços tidos em alta conta pela população (como a saúde e habitação, por exemplo), além de executarem volumes orçamentários significativos.

²⁷ De fato, apenas um convênio da SEDRU com os municípios não buscava executar parte de projeto estruturador.

A análise dos convênios de concessão de veículos da SES aos municípios figura como caso exemplar do “federalismo mineiro”, servindo como referência para que possamos avaliar os convênios da SEDRU. O grande número de veículos cedidos aos municípios, as especificidades desse bem no contexto político local, assim como o fato dessas ações não estarem relacionadas com projetos estruturadores na grande maioria dos convênios da SES: são os fatores que credenciam a concessão de veículos como objeto privilegiado para a observação do persistente padrão de relações entre municípios e o Estado mineiro, de forte cunho político e aqui denominado “federalismo mineiro”.

Antes de expor os dados referentes aos convênios de concessão de veículos pela SES aos municípios, é preciso esclarecer que não foram computados os acordos que previam outras transferências – como equipamentos médicos permanentes ou material de consumo – juntamente com os automóveis. Dessa forma, apenas foram considerados os convênios exclusivamente destinados à compra de veículos. Buscamos, assim, instrumentos jurídicos nos quais o veículo desempenhava o papel de protagonista, ficando evidente sua centralidade como motivador da cooperação entre os poderes estadual e local. Também foram desconsideradas as várias situações nas quais os veículos foram cedidos a entidades sem fins lucrativos, sobretudo a hospitais; nesses casos, não se tratava de convênios federativos. Assim, justificam-se as divergências entre os números de convênios da SES relacionadas a veículos que poderão surgir a seguir.

Antes de concentrar atenção específica sobre as transferências de recursos para aquisição de veículos, convém observar a SES sob uma perspectiva mais ampla, como mostra o Quadro 5.7, abaixo. Destaque-se, antes demais, o grande número de convênios celebrados pela SES no período 2007 a 2010, que representa 13,16% de todos os convênios firmados pelo governo mineiro nesse quadriênio, contribuindo também para ilustrar o quão centrais são as demandas da área de saúde no contexto geral das ações do Estado mineiro.

Quadro 5.7 – Total de convênios celebrados pela SES (2007 – 2010)²⁸

SES	2007	2008	2009	2010	Total
Número de convênios	474	867	1.030	720	3.091
Valor contrapartidas	21.845.848,21	2.745.988,50	13.691.974,66	5.366.646,16	43.650.457,53
Valor emendas	8.962.609,53	8.087.185,52	10.973.280,24	9.819.072,49	37.842.147,78
Valor OGE	773.598.485,26	225.059.150,68	381.168.645,89	304.087.355,27	1.683.913.637,10
Total	804.406.943,00	235.892.324,70	405.833.900,79	319.273.073,92	1.765.406.242,41
Média OGE por convênio	1.632.064,31	259.583,79	370.066,64	422.343,54	544.779,56
Média emenda por convênio	18.908,45	9.327,78	10.653,67	13.637,60	12.242,68

Fonte: Elaboração própria a partir de SEGOV (2015).

O Quadro 5.7, acima, cumpre o importante papel de apresentar as dimensões gerais do fenômeno dos convênios no âmbito da burocracia mineira: trata-se de um universo de milhares de acordos celebrados entre a Administração pública e parceiros de vários tipos, além de recursos da ordem de 1,7 bilhão de reais. Importante lembrar que os números totais de convênios da SES apenas foram disponibilizados pela SEGOV à presente pesquisa no que se refere ao período 2007 – 2010; antes disso, não havia registro centralizado de tal tipo de informação. Nesse contexto, vale destacar que o maior número de convênios foi celebrado em 2009, ano que não ocorreu disputa eleitoral; o mesmo pode ser dito em relação ao volume de recursos repassados aos municípios. O valor total transferido pelos deputados estaduais por meio de emendas parlamentares também acompanha o quadro de recursos do OGE: substancialmente maior em 2009 do que nos demais anos considerados. O Quadro 5.7, portanto, indica especialmente que as demandas da saúde pública em Minas Gerais são graves o suficiente para exercer pressão constante sobre o Estado, deixando em segundo plano as pressões pontuais típicas dos ciclos eleitorais.

Já o Quadro 5.8, abaixo, ao destacar apenas os convênios estabelecidos entre a SES e as prefeituras municipais, identifica um fato interessante: o valor destinado aos municípios por meio das emendas parlamentares sofre um acréscimo de 100,29% entre 2009 e 2010, o que indica a sensibilidade dos parlamentares em relação ao papel crucial desempenhado pelos prefeitos nas esferas políticas locais.

²⁸ Valores corrigidos com base no IPCA, com referência ao mês de dezembro de 2010.

Quadro 5.8 – Convênios federativos celebrados pela SES (2007 – 2010)²⁹

SES	2007	2008	2009	2010	Total
Número de convênios	215	367	582	504	1.668
Valor contrapartidas	21.845.484,21	1.649.690,35	13.512.113,48	5.366.646,16	42.373.934,20
Valor emendas	3.024.609,71	3.866.268,26	4.395.543,46	8.804.072,49	20.090.493,92
Valor OGE	79.445.247,04	57.574.849,21	230.004.163,54	194.203.360,75	561.227.620,54
Total	104.315.340,96	63.090.807,82	247.911.820,48	208.374.079,40	623.692.048,66
Média OGE por convênio	369.512,77	156.879,69	395.196,15	385.324,12	336.467,39
Média emenda por convênio	14.067,95	10.534,79	7.552,48	17.468,39	12.044,66

Fonte: Elaboração própria a partir de SEGOV (2015).

Permanece o ano de 2009 como o principal exercício, em termos de transferências de recursos estaduais aos governos locais pela via de convênios. Nesse sentido, além da maior intensidade típica das demandas na área da saúde, é possível também especular subsidiariamente a respeito de uma característica de continuidade nas relações que marcam o “federalismo mineiro”: é possível que a relação entre governador e prefeitos seja caracterizada pela transferência constante de apoios, e não apenas por remessas esporádicas em anos eleitorais. Nessa hipótese, fatores conjunturais seriam capazes de explicar as variações anuais nos totais de recursos transferidos por convênios. Não cabe ao presente trabalho, concentrado que está sobre a execução do “Choque de Gestão”, identificar os fatores específicos que regulam a dinâmica de repasses de recursos às prefeituras; porém, é importante que se considere a possibilidade de que outras ordens de fatores possam influenciar a relação entre governos estaduais e prefeituras, se somando à influência dos ciclos eleitorais gerais e locais.

Importante destacar, no Quadro 5.9, abaixo, a exclusão de todos os convênios relacionados com a concessão de veículos por parte da SES: assim, busca-se identificar as demandas mais corriqueiras e típicas da área da saúde, isolando a influência dos veículos – e de seu importante potencial eleitoral. Vale destacar que, no Quadro 5.9, tanto estão computados convênios genéricos (realizados com parceiros não governamentais) quanto os federativos (que envolvem as prefeituras municipais).

²⁹ Valores corrigidos pelo IPCA, tendo como referência o mês de dezembro de 2010.

Quadro 5.9 – Convênios da SES que não envolvem a concessão de veículos (2007 – 2010)

SES	2007	2008	2009	2010	Total
Número de convênios	422	759	688	494	2.363
Valor contrapartidas	21.722.435,96	2.387.930,63	12.837.174,91	4.344.314,49	41.291.855,99
Valor emendas	8.012.050,00	6.331.239,63	7.726.767,98	4.962.072,49	27.032.130,10
Valor OGE	771.353.208,26	220.441.692,09	352.130.472,31	290.089.850,43	1.634.015.223,10
Total	801.087.694,25	229.160.862,35	372.694.415,20	299.396.237,41	1.702.339.209,20
Média OGE por convênio	1.827.851,20	290.437,01	511.817,54	587.226,41	691.500,30
Média emenda por convênio	18.985,90	8.341,55	11.230,63	10.044,68	11.439,75

Fonte: Elaboração própria a partir de SEGOV (2015).

Os menores valores totais concedidos pela via das emendas parlamentares ocorreram nos dois anos eleitorais do período – 2008 e 2010. Percebe-se, assim, que os deputados estaduais preferem alocar seus principais ativos em outro tipo de setor ou área de governo, quando se trata de momentos decisivos como as eleições locais e gerais. Perceber o destino dado pelos deputados estaduais aos valores das emendas parlamentares que, em 2007 e 2009 haviam sido destinados à saúde, será um importante passo que o presente trabalho dará adiante para compreender o comportamento desses personagens cruciais para o “federalismo mineiro”.

Quanto à ação da SES, distribuindo os recursos do OGE, os anos de 2007 e 2009 merecem destaque: isso indica que, em anos eleitorais, são outros os setores prioritários no repasse dos recursos pela via dos convênios. Inclusive, o maior número de convênios foi mesmo firmado em 2008, o que significa pequenos repasses para um maior número de beneficiários: padrão condizente com o apoio a centenas de lideranças locais, no contexto das eleições municipais.

O Quadro 5.10, que segue abaixo, traz em si uma especialização significativa da situação da SES vista até agora: apura os convênios federativos celebrados pelo governo estadual dedicados à transferência de veículos³⁰. Importante destacar que, como a ação de concessão de veículos pela SES a municípios constitui-se como um dos focos da

³⁰ É preciso mencionar que os dados referentes ao quadriênio 2003 – 2006, relacionados aos convênios celebrados pela SES e pela SEDRU, foram coletados diretamente nas edições do Minas Gerais, o diário oficial mineiro: entre janeiro de 2003 e junho de 2005 foram consultados os exemplares impressos disponíveis no acervo da Fundação João Pinheiro, e de julho de 2005 a dezembro de 2006 foram acessadas as edições digitais disponibilizadas na internet.

presente análise sobre convênios estaduais, foram levantadas informações adicionais referentes ao primeiro quadriênio de implementação do “Choque de Gestão”.

Quadro 5.10 – Convênios federativos da SES para concessão de veículos (2003 – 2010)³¹

SES	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Número de convênios	2	137	156	87	29	79	240	186	916
Valor emendas	0,0	1.082.904,63	2.983.095,69	2.082.149,70	650.599,95	1.401.433,16	0,0	4.422.000	12.622.183,13
Valor OGE	72.047,12	4.395.938,15	6.969.193,93	2.415.709,42	773.353,55	3.417.170,42	14.647.036,84	5.792.434,16	38.482.883,59
Total	72.047,12	5.478.842,78	9.952.289,62	4.497.859,12	1.423.953,50	4.818.603,58	14.647.036,84	11.115.577,58	51.105.066,72
Variação OGE	-	6.0001%	58,53%	-65,33%	-67,98%	341,86%	328,63%	-60,45%	-
Média OGE por convênio	36.023,56	32.087,14	44.674,32	27.766,77	26.667,36	43.255,32	61.029,32	31.142,12	42.011,88
Média emenda por convênio	0,0	7.904,41	19.122,40	23.932,75	22.434,48	17.739,66	0,0	23.774,19	13.779,67

Fonte: Elaboração própria a partir de SEGOV (2015).

Percebe-se, no Quadro 5.10, que permanece a prevalência do ano de 2009 como o exercício no qual foram repassados mais valores do OGE aos municípios, através de convênios, para a compra de veículos na área da saúde. Porém, mais importante do que isso é o contexto das eleições locais de 2004 e 2008, ambas marcadas pelo acréscimo agudo dos valores repassados em relação aos respectivos anos anteriores. Percebe-se, assim, que os recursos que escassearam em outras áreas (como visto no Quadro 5.9) em anos eleitorais, passam a marcar presença em ações voltadas para a compra e transferência de veículos aos municípios mineiros. É lícito supor que se trata de uma opção consciente, por parte da direção da SES, em alocar os recursos do OGE de maneira a beneficiar os atores políticos locais, precisamente nos anos em que esses mais precisam entregar resultados positivos de suas gestões ao eleitorado. O acréscimo de valores do OGE para a compra de veículos pelas prefeituras foi da ordem de 6.001%, na passagem de 2003 para 2004, enquanto que o segundo maior percentual de aumento – 341,86% – aconteceu também na véspera de outra eleição local, de 2007 para 2008.

Também nesse sentido, o Quadro 5.11 mostra a atuação dos deputados estaduais ao alocarem recursos para a veículos pela via das emendas parlamentares, privilegiando claramente os anos eleitorais: o ano de maior destaque foi 2010, tradicionalmente valorizado pelos legisladores devido às eleições nas quais esses buscam renovar seus mandatos; merece destaque também o aumento agudo das verbas transferidas nos anos

³¹ Valores corrigidos pelo IPCA, com base no ano de dezembro de 2010.

de eleições locais (2004 e 2008), quando podem ser fortalecidas as alianças com lideranças municipais, indispensáveis no contexto do “federalismo mineiro”. A sensibilidade política dos deputados, associada ao descompromisso direto desses com a execução das políticas públicas, pode ser indicação valiosa a respeito dos critérios utilizados pelo Estado mineiro na distribuição dos recursos pelo método dos convênios. Desimpedidos dos compromissos típicos do Executivo, talvez, os deputados possam fazer exatamente aquilo que os gestores da SES gostariam de ter feito, mas que não puderam realizar com a intensidade desejada: alocar mais recursos às engrenagens de poder do “federalismo mineiro”, fortalecendo a posição política de prefeitos e apoiadores locais, para assim obter posterior suporte desses em retorno. O caráter especulativo dessa hipótese não a torna inválida, já que é claro o movimento de esvaziamento de certas categorias de convênios em anos não eleitorais, para reforço fiscal de outros tipos de convênios nesses anos, sobretudo os de eleições municipais.

As ações de transferência de valores para a compra de veículos pelos municípios, por meio de convênios firmados pela SES, salvo raras exceções, não fizeram parte dos projetos estruturadores do “Choque de Gestão”. Dessa forma, não se constituíram como ações prioritárias no contexto do CG, e a vinculação dessas às forças do “federalismo mineiro”, que foi detectada no quadro acima, pouco seria capaz de manchar o compromisso do “Choque de Gestão” com a implantação de uma gestão técnica e eficiente na burocracia mineira. Afinal, um dos pontos principais da metodologia do CG é a concentração de esforços sobre áreas prioritárias, para que os resultados obtidos nessas possam influenciar os demais setores da máquina pública. Sendo assim, o Quadro 5.11, abaixo, apresenta as ações orçamentárias da SES que, entre 2003 e 2010, cederam recursos (representados em valores nominais) através de convênios federativos para a compra de veículos. As ações descritas no Quadro 5.11, conforme indicado em sua primeira linha, fazem parte de um mesmo projeto do governo mineiro, que não compõe o corpo de medidas prioritárias do “Choque de Gestão”; as três únicas exceções, indicadas por asteriscos, foram ações incorporadas temporariamente a “projetos estruturadores” nos anos de 2005 e 2009.

Quadro 5.11 – Ações orçamentárias da SES que cederam recursos para compra de veículos através de convênios federativos (2003 – 2010)

Projeto não-estruturador: Regionalização da assistência à saúde						
	Ação orçamentária	Meta financeira	Valor executado	Proporção executada (%)	Execução via convênios	Proporção do total executado (%)
2003	Coordenação, assessoramento e supervisão das ações de promoção da saúde	232.871.719	78.490.952,68	33,70	50.000	0,06
2004	Promoção e execução de ações de saúde coletiva	37.707.042	104.259.977,13	276,50	4.077.467,81	3,91
2005	Fortalecimento da saúde em pequenos municípios*	10.466.884	6.363.469,46	60,80	859.000	13,49
	Promoção e execução de ações de saúde	117.754.046	80.138.526,99	66,92	6.944.411	8,66
Subtotal		128.220.930	86.501.996,45	67,46	7.803.411	9,02
2006	Fortalecimento da rede municipal de saúde	5.000.000	3.962.082,33	79,24	271.000	6,83
	Promoção e execução de ações de saúde	37.661.843	98.935.168,18	262,69	3.391.809,29	3,42
Subtotal		42.661.843	102.897.250,51	241,19	3.662.809,29	3,55
2007	Fortalecimento da rede municipal de saúde	24.100.000	69.527.117,21	288,49	728.150	1,04
	Promoção e execução de ações de saúde	48.778.108	150.335.927,20	308,20	480.000	0,31
		72.878.108	219.863.044,41	301,68	1.208.150	0,54
2008	Fortalecimento da rede municipal de saúde	37.100.000	110.999.702,37	299,19	1.313.000	1,18
	Promoção e execução de ações de saúde	66.406.109	157.487.431,56	237,16	3.036.500	1,92
Subtotal		103.506.109	268.487.133,93	259,39	4.349.500	1,62
2009	Fortalecimento da rede municipal de saúde	118.270.000	169.855.407,55	143,62	13.448.841,67	7,91
	Promoção e execução de ações de saúde	68.197.792	67.099.659,12	98,39	130.000	0,19
	Implantação e manutenção da rede Viva Vida*	69.550.000	32.646.666,77	46,94	50.000	0,15
	Melhoria da qualidade da atenção primária à saúde*	6.450.000	5.986.572,36	92,82	150.000	2,50
Subtotal		262.467.792	275.588.305,8	104,99	13.778.841,67	4,99
2010	Fortalecimento da rede municipal de saúde	151.550.000	209.181.550,99	138,03	5.773.734	2,76
	Promoção e execução de ações de saúde	63.938.468	61.412.541,82	96,05	4.352.000	7,08
	Vigilância epidemiológica e ambiental	39.202.043	56.864.292,92	145,05	142.700	0,25
Sub total		254.690.511	327.458.385,73	128,57	10.268.434	3,13

* Incorporado a estruturador nesse ano.

Fonte: Elaboração própria a partir de MINAS GERAIS (2003, 2005, 2006, 2007b, 2008b, 2009, 2010, 2011) e SEGOV (2015).

Percebe-se, inicialmente, que das 17 ações orçamentárias que cederam recursos para a compra de veículos pelas prefeituras, apenas três fizeram parte de projetos estruturadores do CG, nos anos de 2005 e 2009. Dessa forma, a compra de veículos pela SES representa, em grande parte, não só uma medida típica de construção de apoios locais pelo governo estadual, como também exemplo da burocracia tradicional em funcionamento: o tipo do bem concedido, os reforços orçamentários em anos de eleições locais e, por fim, a não-participação nos mecanismos de gestão prioritários do CG confirmam a *ordinariedade* do exemplo ora abordado.

Considerando três colunas numéricas à esquerda no Quadro 5.11, temos um panorama geral de execução orçamentária que evolui ao longo dos anos, superando em muitas ocasiões a totalidade da previsão anual inicial. Assim, com o passar do tempo, o Estado mineiro se mostrou cada vez mais capaz de executar a maior parte dos recursos que havia previsto no orçamento anual. Esse quadro, que condiz com o desequilíbrio fiscal que marcava Minas Gerais em 2003, também poderá ser visto na análise da SEDRU – secretaria altamente envolvida com o “Choque de Gestão” e que será comparada à SES no âmbito da avaliação do “Choque de Gestão” que compõe o presente trabalho.

As duas colunas numéricas à direita no Quadro 5.11, que indicam os convênios exclusivos para a compra de veículos para municípios, somaram sempre percentuais diminutos em relação aos valores totais executados em cada uma das ações orçamentárias em questão: variam de um máximo de 13,49% em 2005, justamente quando a compra de veículos para a saúde fez parte de um projeto estruturador do CG, até o patamar de 0,06% no ano de 2003. Vale destacar que, em 12 das 17 ações analisadas, o percentual destinado à compra de veículos para prefeituras – exemplo *per se* do “federalismo mineiro” – não alcançou a marca de 5% do valor total executado na ação orçamentária.

Sendo assim, temos que o “federalismo mineiro” não desempenha um papel de vulto como influência no processo de alocação de recursos na área da saúde. É certo que exerce um importante efeito sobre a esfera dos municípios, mas não chega a descaracterizar a ação da Secretaria de Estado de Saúde, desviando-a de seus objetivos técnicos para o desempenho de uma função majoritariamente política. Em matéria de volumes financeiros, o que parece se destacar mais na atuação estadual é o suporte à rede pública de saúde dos municípios, continuamente carente e dependente de repasses de valores do orçamento estadual: destaca-se, nesse sentido, a grande frequência com a

qual a presente pesquisa se deparou com convênios dedicados ao financiamento da compra de medicamentos e demais materiais consumíveis, ou seja, o próprio custeio do funcionamento de incontáveis casas de saúde municipais e filantrópicas.

A análise dos convênios destinados à transferência de recursos para a compra de veículos na área da saúde, vista acima, serve como parâmetro de referência para o estudo da relação entre o “federalismo mineiro” e o “Choque de Gestão”, que vem a seguir. Sendo os veículos bens valorizados no âmbito da relação entre o Estado mineiro e os municípios, foi possível perceber que, na estrutura de planejamento estadual externa aos projetos estruturadores do “Choque de Gestão”, os convênios destinados a atender esse tipo de demanda dos poderes locais representaram sempre um pequeno percentual do total orçamentário disponível. A análise das ações prioritárias do “Choque de Gestão”, por sua vez, terá por foco a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU), instituição marcada por seu envolvimento destacado com o CG, como poderá ser visto na comparação estabelecida pelo Quadro 5.12, abaixo.

Passando para a abordagem direta do núcleo prioritário do “Choque de Gestão”, no que tange à sua relação com o “federalismo mineiro”, merecem destaque os projetos estruturadores vigentes em cada ano do período 2004 – 2010³². Cada um desses projetos, compostos de um número variado de ações, envolvia uma ou mais secretarias de estado em sua execução, já que cada ação tinha sua execução explicitamente atribuída a uma dessas instâncias de governo. O Quadro 5.12, abaixo, apresenta o número de projetos estruturadores associados anualmente a cada secretaria de estado, ou seja, que tiveram ao menos uma ação atribuída sob sua responsabilidade. Essa perspectiva, ao dar origem ao índice aqui batizado “estruturador-ano”, torna possível uma avaliação global de quais secretarias de estado estiveram mais envolvidas com a execução do “Choque de Gestão” a cada ano.

³² Não foi possível localizar informações relativas ao ano de 2003, pois esse estava incluído no PPAG 2000 – 2003, que não englobava o “Choque de Gestão”. Dessa forma, a avaliação da execução desse PPAG não trazia informações relacionadas ao CG.

Quadro 5.12 – Número de projetos estruturadores com os quais esteve envolvida cada secretaria por ano (estruturador-ano) (2004 – 2010)

Órgão	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Setop	3	5	6	7	8	10	10	49
DER	6	6	7	6	6	7	7	45
SEDE	5	7	7	6	6	6	7	44
SEE	2	2	2	2	8	8	8	32
Seplag	3	3	3	4	6	6	6	31
SEDRU	2	3	2	3	6	5	5	26
SEDS	1	1	2	2	5	6	6	23
Emater	4	4	4	4	2	-	2	20
PMMG	1	1	2	2	3	4	4	17
SES	2	2	2	2	3	3	3	17
Sectes	2	2	2	2	3	3	2	16
Cemig	3	2	2	2	2	2	2	15
Semad	2	2	2	2	1	2	3	14
IMA	3	3	2	3	1	1	1	14
P. Civil	1	1	1	2	3	3	3	14
Sedese	2	1	1	1	3	3	3	14
IEF	2	2	2	2	1	2	2	13
SEF	2	2	1	1	2	2	2	12
Epamig	3	2	2	2	-	-	1	10
IGAM	1	1	1	1	2	2	2	10
Fapemig	1	1	-	1	2	2	2	9
Ruralminas	2	2	1	2	-	1	1	9
FJP	1	1	1	1	1	1	2	8
Seapa	2	2	2	2	-	-		8
Setur	1	2	1	1	1	1	1	8
Copasa	2	1	1	1	1	1	1	8
Feam	-	-	2	2	1	1	1	7
Iepha	1	1	1	1	1	1	1	7
C.Bombeiros	-	-	1	1	1	2	2	7
Gasmig	1	1	1	1	1	1	1	7
Idene	1	1	1	-	1	1	1	6
Segov	1	1	1	1	1	1		6
Detel	1	1	1	1	1	-		5
FEH	-	-	1	1	1	1	1	5
SEEJ	-	-	-	1	2	1	1	5
F. Transp.	-	-	-	-	-	2	3	5
SEC	1	-	-	-	-	1	2	4
ESP-MG							3	3
Codemig	-	-	-	-	1	1	1	3
Cohab	1	1	-	-	-	-		2
ARMBH	-	-	-	-	-	1	1	2
Def. Pública							1	1

Fonte: Elaboração própria a partir de MINAS GERAIS (2005, 2006, 2007c, 2008b, 2009, 2010 e 2011).

Importante considerar, inicialmente, que o número de projetos estruturadores, de ações que os integravam, assim como a própria delegação de ações às secretarias de Estado, sofriam alterações significativas a cada ano. As revisões anuais do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), em suas versões 2004 – 2007 e 2008 – 2011, indicam claramente a forma como os instrumentos do “Choque de Gestão” foram modificados ao longo do tempo: dos 30 projetos originais, acrescidos de um adicional sugerido pelos deputados estaduais eleitos em 2002, passamos a ter um total de 57 estruturadores ao final do exercício de 2010. O total de ações, por sua vez, passa de 66 em 2004 para 105 em 2010 (MINAS GERAIS 2004 e 2011).

Nesse contexto, destaca-se a posição da Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas (SETOP), envolvida com a execução de 49 “estruturadores-ano”³³ em todo o período de 2004 a 2010. Não por coincidência, foi o setor de construções, majoritariamente a cargo da SETOP, o maior responsável pela celebração de convênios com prefeituras no quadriênio 2007 – 2010, como já se pôde ver no presente trabalho. Seguem-se, como os mais envolvidos com o CG, o Departamento de Estradas de Rodagem (DER) com 45 “estruturadores-ano”, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE), com 41 “estruturadores-ano” e a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), com 31 “estruturadores-ano”, como os órgãos mais envolvidos na execução do “Choque de Gestão”. Entretanto, pela natureza de suas atividades, esses últimos órgãos tendem a executar diretamente suas ações, havendo pouca possibilidade técnica de que essas sejam transferidas aos municípios por meio de convênios. No mesmo sentido, a Secretaria de Estado da Educação (SEE) tem a maioria de seus 32 “estruturadores-ano” relacionados à própria rede estadual de ensino, o que torna a celebração de convênios um procedimento secundário para a implementação do CG por esse órgão. As medidas relacionadas ao transporte escolar, principais motivadoras de convênios da SEE com os municípios mineiros entre 2007 e 2010, não estiveram incorporadas ao conjunto de ações prioritárias do “Choque de Gestão” nesse quadriênio.

Destacando-se em relação a esse grupo, tem-se a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU), por estar envolvida com um grande número de “estruturadores-ano” – 26 no total, sexta posição no *ranking* do

³³ “Estruturador-ano” indica o número de projetos estruturadores com os quais esteve envolvido o órgão público, em um ano específico. Considerando o período total de execução do “Choque de Gestão” para os quais há dados disponíveis sobre a atribuição das ações de cada projeto estruturador, é possível mensurar o grau de envolvimento de cada órgão estadual com o “Choque de Gestão”.

Quadro 5.12 – além de estar encarregada da realização de funções passíveis de execução por meio de parcerias com os municípios. Devido às características da maioria das ações desenvolvidas pela SEDRU, que permitem sua execução por meio de transferência para os municípios, essa secretaria tem alto potencial de celebração de convênios com prefeituras; esse fator, somado a seu grande envolvimento com o “Choque de Gestão”, tornam a SEDRU *locus* privilegiado para a observação da relação entre a evolução do CG e sua interface com a estrutura do “federalismo mineiro”.

Vale reiterar, nesse ponto, que devido às características acima mencionadas, a SEDRU também se destaca como uma instância privilegiada para receber o tipo de inovação na gestão pública que os documentos do “Choque de Gestão” propuseram em grande quantidade – como pôde ser visto nos primeiros capítulos do presente trabalho. É lícito esperar, portanto, que fossem articulados novos mecanismos de execução de políticas públicas, assim como formas alternativas de coordenação de esforços com os municípios, ambos essenciais para tornar uma secretaria de Estado com as atribuições da SEDRU mais eficiente. Entretanto, não cabe ao presente trabalho sugerir formas inovadoras de cooperação federativa, ou mesmo estabelecer linhas desejáveis a serem seguidas nesse sentido, mas simplesmente averiguar o surgimento de iniciativas nesse sentido que busquem ir além da fórmula simplista da celebração de convênios pontuais para a execução de políticas pelos municípios.

Outro ponto de destaque, no que se refere à SEDRU, é o fato de que todos os convênios celebrados por essa secretaria são do tipo “federativo”, ou seja, de acordo com a nomenclatura adotada no presente trabalho, trata-se dos acordos que têm as prefeituras municipais como partícipes junto ao Poder Público Estadual mineiro. Na verdade, nominalmente, ocorre também a celebração de instrumentos denominados “convênios” pela SEDRU que não envolvem apenas a secretaria e os governos locais: nesses casos, os beneficiários costumam ser a Companhia de Habitação de Minas Gerais (COHAB-MG) e a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA), ambas associadas à secretaria, porém dotadas de grande poder de decisão autônomo. Dessa forma, tais convênios não representam fruto de decisão ou articulação da SEDRU, mas sim formalidades jurídicas necessárias para que COHAB-MG e COPASA levem a cabo seus planejamentos anuais. Uma vez que o objetivo do presente trabalho – analisar o “Choque de Gestão” em relação com o “federalismo mineiro” – envolve estudar a burocracia estadual *stricto sensu*, em sua interface com o universo da política, o estudo das dinâmicas próprias de duas empresas públicas distorceria os resultados encontrados

por envolver dinâmicas distintas daquelas que compõem o interesse da presente pesquisa. A demanda por eficiência e resultados financeiros positivos, típica do meio empresarial, serve como um limitador constante do leque de opções de ação disponíveis a COHAB-MG e COPASA, o que torna as respectivas companhias estaduais menos suscetíveis a fatores de ordem política do que o próprio corpo burocrático do Estado.

Considerando, portanto, apenas os convênios federativos típicos, que envolvem SEDRU e as prefeituras municipais mineiras, o Quadro 5.13, abaixo, apresenta um resumo geral de tais acordos, considerando todo o período 2003 – 2010. Importante frisar que as informações relativas ao quadriênio 2003 – 2006 apenas estavam disponíveis de forma esparsa nas edições diárias do Minas Gerais (órgão oficial de divulgação do Poder Público Estadual), o que fez com que a obtenção acurada dessas se tornasse um processo bastante lento. Sendo assim, não foi possível recuperar os dados completos a respeito das contrapartidas oferecidas pelos municípios em alguns convênios; dessa forma, para efeito de uniformidade, essa variável foi excluída do Quadro 5.13 como um todo.

Quadro 5.13 – Total de recursos dos convênios federativos celebrados pela SEDRU (2003 – 2010)³⁴

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Número de convênios	29	2	0	0	22	322	36	23	434
Valor emendas	0,00	0,00	0	0	0,0	387.74 8,30	212.60 1,86	330.00 0,00	930.35 0,16
Valor OGE	3.983.6 55,63	364.28 8,46	0	0	2.531.1 96,83	34.376. 963,74	3.483.8 91,80	2.320.7 37,00	47.060. 733,46
Total	3.983.6 55,63	364.28 8,46	0	0	2.531.1 96,83	34.764. 712,04	3.696.4 93,66	2.803.2 81,39	48.143. 628,01
Variação	-	- 90,85 %	-	-	-	1.258,1 3%	- 89,86 %	- 33,38 %	-
Média OGE por convênio	137.36 7,43	182.14 4,23	0	0	115.05 4,40	106.76 0,75	96.774, 77	100.90 1,61	108.43 4,86
Média emenda por convênio	0,0	0,0	0	0	0,00	1.204,1 8	5.905,6 0	14.347, 82	2.143,6 6

Fonte: Elaboração própria a partir de MINAS GERAIS (2005, 2006, 2007b, 2008b, 2009, 2010, 2011), TCE-MG (2004) e SEGOV (2015).

Como nos demais quadros comparativos do presente capítulo, os valores financeiros foram atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA),

³⁴ Valores corrigidos pelo IPCA, com referência no mês de dezembro de 2010.

tendo como base o mês de dezembro de 2010. O número total de convênios celebrados entre a SEDRU e as prefeituras mineiras foi de 434, concentrados principalmente nos quatro anos finais do período em tela. No mesmo sentido, o aporte de recursos pela via das emendas parlamentares é nulo entre 2003 e 2007, passando a ocorrer apenas nos três anos restantes. É possível verificar, também recorrendo ao Quadro 5.12, que o número de “estruturadores-ano” associados à SEDRU cresceu consideravelmente no segundo quadriênio considerado, 2007 – 2010. Podemos interpretar, portanto, que a SEDRU passou a ser considerada como uma peça mais importante na execução do “Choque de Gestão” ao longo dos anos: seu desempenho, portanto, pode ser considerado como uma representação especialmente fiel das diretrizes gerais de implementação do CG.

O papel desempenhado pela celebração de convênios com municípios nos mostra, assim, que o mecanismo político das relações federativas que caracterizam o “federalismo mineiro” faz parte da lógica geral de execução do “Choque de Gestão”. A partir dos dados apresentados pelo Quadro 5.13, é possível discutir a hipótese de que as relações tradicionais entre prefeituras e governo estadual tenham sido preservadas – quiçá estimuladas – pela plataforma de ações do “Choque de Gestão”.

Diferente do quadro global de convênios celebrados entre 2007 e 2010 pelo governo mineiro e as prefeituras, no caso da SEDRU o ano de 2009 não representou o ponto mais alto na trajetória de efetivação desse tipo de acordo. Foi em 2008, ano de eleições locais, que ocorreu um aumento agudo no volume de recursos destinados às prefeituras para a execução de ações da SEDRU: o valor do OGE transferido via convênios federativos em 2008 foi de R\$ 34.764.712,04 (ajustado pelo IPCA para dezembro de 2010), 2,71 vezes maior do que a soma de todos os recursos transferidos nos outros seis anos, que foi de R\$ 12.683.769,72 (também corrigido pelas mesmas referências).

Apesar de o valor médio do OGE transferido por convênio não ter sido significativamente alto em 2008 – terceira menor média –, o que mais se destaca é a quantidade de acordos federativos celebrados nesse ano: 322, quase o triplo da soma dos demais anos representados no Quadro 5.13, que é de 112. Trata-se, portanto, de mais um indício da íntima relação existente entre a execução de políticas públicas estaduais e a dinâmica política dos municípios mineiros: a transferência de recursos para a gestão dos prefeitos ganha proporções agudamente maiores exatamente quando esses atores mais precisam obter notoriedade perante seus eleitores.

O acréscimo de recursos do OGE destinado aos municípios pela SEDRU via convênios é da ordem de 1.258% quando da transição do exercício de 2007 para o de 2008. Posteriormente, o valor total anual retorna ao mesmo patamar, situado entre dois e três milhões de reais, verificado em quatro dos sete anos estudados. Esse tipo de aumento das despesas realizadas através de convênios federativos encontra eco no Quadro 5.10, que apresenta as transferências de recursos para a aquisição de veículos para a área da saúde dos municípios mineiros: as duas maiores variações positivas ocorrem de 2003 para 2004 (6.001%) e de 2007 para 2008 (341%), o que indica uma atenção especial do Executivo Estadual para com as dinâmicas políticas locais em seus períodos eleitorais. Sendo os veículos bens valorizados pelos prefeitos, exatamente por serem capazes de gerar publicidade da gestão junto à população, fica fortalecida a hipótese do “federalismo mineiro” a partir da descoberta desse padrão específico de aumento das verbas transferidas às prefeituras em anos de eleições municipais. À medida que a SEDRU reproduz esse padrão da SES no quadriênio 2007 – 2010, quando passa a desempenhar papel de maior relevo no âmbito do CG, acaba por confirmar não só a validade dessa dinâmica de transferência de recursos como algo recorrente na administração estadual, quanto também a vinculação do “Choque de Gestão” ao “federalismo mineiro”, já que mostra projetos estruturadores e não-estruturadores seguindo uma mesma lógica em relação aos municípios.

Mais evidente ainda foi a alocação de recursos de emendas parlamentares aos convênios celebrados entre SEDRU e as prefeituras mineiras: esse fenômeno ocorre apenas entre 2008 e 2010, sendo que atinge os maiores valores nos anos de eleições municipais e gerais, respectivamente. Extremamente sensíveis à dinâmica do “federalismo mineiro” por não possuírem o poder de executar despesas diretamente, os deputados estaduais acorreram à SEDRU no segundo quadriênio do presente estudo por identificar nessa secretaria, efetivamente, o surgimento de capacidade de atendimento de suas demandas de alocação de recursos junto às prefeituras onde tivessem aliados. Vale lembrar que essa orientação dos deputados foi claramente identificada no Quadro 5.4, dedicado ao total dos convênios estaduais celebrados com prefeituras: os maiores valores de emendas se concentram, respectivamente, nos anos eleitorais de 2010 e 2008. Mas uma vez, percebe-se a identificação entre a SEDRU, o “Choque de Gestão” ao qual essa se integrou intensamente a partir de 2007 e, principalmente, o padrão de relacionamento entre prefeituras e o governo estadual – o “federalismo mineiro”.

O objeto dos convênios celebrados entre governo estadual e prefeituras, como pôde ser visto na análise do caso dos veículos distribuídos pela SES, tem impacto direto sobre a dinâmica de execução de tais acordos. À medida que o objetivo do convênio puder ser realizado pelas prefeituras e, ao mesmo tempo, gerar visibilidade ao prefeito, então cresce exponencialmente a possibilidade dessa categoria de acordo obedecer à lógica do “federalismo mineiro”. A SEDRU se coloca como caso exemplar nesse sentido, pois além de ter o planejamento – regional, urbano e metropolitano – sob sua responsabilidade, encarrega-se das áreas de habitação e saneamento, essas especialmente valorizadas pelos prefeitos devido ao atendimento direto à população que proporcionam e pelo grande volume de recursos que movimentam. Sendo assim, os quadros a seguir detalham a execução de cada um dos 26 “estruturadores-ano” nos quais esteve envolvida a SEDRU entre 2004 e 2010, para que possa ser avaliada a medida na qual o “Choque de Gestão” foi dominado pela lógica do “federalismo mineiro” nessa secretaria.

Como já mencionado na análise do Quadro 5.12, para o ano de 2003 não foi possível quantificar o número de projetos estruturadores e de suas respectivas ações atribuídas à SEDRU: está disponível apenas a previsão, nos documentos de lançamento do CG, porém não os resultados executados ao final do ano – uma vez que esse exercício estava incluído no PPAG 2000 – 2003. Sendo assim, o Quadro 5.14, abaixo, apresenta as informações referentes aos 29 convênios federativos firmados entre SEDRU e as prefeituras mineiras em 2003: todos relacionados com a execução de uma mesma ação de projeto estruturador, expressos em valores absolutos.

Quadro 5.14 – Ações orçamentárias da SEDRU executadas via convênios federativos (2003)

	Meta financeira	Valor executado	Proporção executada	Convênios na ação	Valor executado via prefeituras	Proporção do total executado
Programa de habitações populares - Prohab	2.098.094	1.881.863,49	89,69%	29	2.764.618,04	146,90%

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2004) e SEGOV (2015).

Importante destacar que o valor referente às transferências de recursos para as prefeituras corresponde a 146,90% da dotação orçamentária destinada a essa ação de projeto estruturador em 2003. Essa discrepância pode ser atribuída à não coincidência entre o período de vigência de um convênio – geralmente, um ano a partir da data de

publicação – e o do ano fiscal regular, de maneira que parte dos valores desses convênios pode ter sido efetivamente gasta já em 2004, não compondo o relatório de execução fiscal³⁵ de 2003. O que mais importa, entretanto, é a possibilidade concreta de que o “Programa de Habitações Populares” (PROHAB), componente de projeto estruturador, tenha sido integralmente executado através da transferência dos recursos estaduais para as prefeituras municipais.

Dessa forma, tem-se um curioso cenário em formação: a situação na qual o “Choque de Gestão” traga em si uma lacuna significativa em termos de execução das políticas públicas que propõe, uma vez que muitas de suas ações são simplesmente delegadas aos municípios por meio de convênios. Isso acaba por submeter a dinâmica – alegadamente – modernizante do CG às forças tradicionais do “federalismo mineiro”. A política, nesse caso, se sobreporia à técnica, exatamente na execução de algumas das mais nucleares ações do “Choque de Gestão”.

O Quadro 5.15, abaixo, apresenta as cinco ações de projetos estruturadores que estiveram a cargo da SEDRU no ano de 2004, em valores nominais. Também estão representados os dois convênios federativos celebrados por essa secretaria no ano em tela, o que indica um padrão que seria recorrente no período.

³⁵ Para dados relativos ao ano de 2003, foi consultado o relatório de execução fiscal anual, elaborado pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCE-MG, 2004). Já para os demais anos, foram consultadas as avaliações anuais de execução dos PPAGs (2004 – 2007 e 2008 – 2011), documentos que consideram a metodologia do CG para a apresentação de seus resultados.

Quadro 5.15 – Ações orçamentárias da SEDRU executadas via convênios federativos (2004)

Estruturador: Lares Geraes						
Ação	Meta financeira	Valor executado	Proporção executada	Convênios na ação	Valor executado via prefeituras	Proporção do total executado
Construção ou melhoria de unidades habitacionais na zona rural	2.370.000,00	142.500,00	6,01	0	0	0
Construção ou melhoria de unidades habitacionais e produção de lotes urbanizados na zona urbana	7.582.704,00	4.780.666,26	63,05	0	0	0
Estruturador: Estrada Real						
Ação						
Saneamento básico – esgotamento sanitário	547.296,00	0,00	0,00	0	0	0
Saneamento básico – coleta e disposição final de lixo	150.000,00	0,00	0,00	0	0	0
Saneamento básico – abastecimento de água	250.000,00	0,00	0,00	0	0	0
Convênios celebrados em 2004 não estavam ligados a essas ações.						
Estruturador: Saneamento básico: Mais saúde para todos						
Disposição final de resíduos sólidos*	5.096.696,00	6.046.696,00	118,64	2	271.111,00	4,48
*Ação atribuída ao Fundo Estadual de Saúde (FES); convênios realizados pela SEDRU.						

Fonte: Elaboração própria a partir de MINAS GERAIS (2005) e SEGOV (2015).

Percebe-se, de imediato, que cinco das seis ações de projetos estruturadores atribuídas à SEDRU em 2004 não foram executadas em qualquer proporção. Esse fato, que se repete com frequência nos anos seguintes, é significativo dentro da proposta de eficiência do Estado que tanto caracteriza o “Choque de Gestão” na visão de seus autores. O documento que contribuiu com informações para a presente análise, a Avaliação Anual do PPAG em suas versões 2004 – 2007 e 2008 – 2011, baseia-se principalmente na medição da execução orçamentária para fornecer os parâmetros de sucesso da ação estadual e do CG; dessa forma, é comum que os gastos suplementares de uma ação compensem a falta de execução de outras ações de um mesmo estruturador. Mesmo não se lançando a uma empreitada minuciosa de acompanhamento de cada ação dos estruturadores do CG, o presente trabalho não pode deixar de chamar a atenção para a alta incidência de ações de estruturadores que terminaram cada ano da mesma forma que os iniciaram: no ponto de partida.

Mais interessante, entretanto, no Quadro 5.15, é notar a trajetória dos dois únicos convênios federativos assinados pela SEDRU em 2004: ambos estão ligados a uma mesma ação do projeto estruturador “Saneamento básico: mais saúde para todos”, que não tinha em 2004 qualquer ação atribuída a essa secretaria, e cuja gestão formal cabia ao Fundo Estadual de Saúde (FES). Ocorre que, como atesta a própria celebração dos

dois convênios pela SEDRU, o FES não se constitui como um órgão gestor ou executor de políticas públicas; apenas, como qualquer outro fundo, reúne recursos de diversas fontes, que podem ser sacados por diferentes órgãos de governo para a implementação das ações da área temática do fundo em questão. Sendo assim, é curioso que o FES seja responsável por estruturadores e ações do CG, sobretudo porque esses, em outros anos, passaram a ser atribuídos a secretarias de Estado: o próprio “Saneamento básico: mais saúde para todos”, a partir de 2005, passa a ser gerido oficialmente pela SEDRU.

Considerando que os recursos executados na ação de “Disposição final de resíduos sólidos” podem ter sido gastos diretamente por vários órgãos estaduais, ou mesmo terem sido repassados a prefeituras por esses outros entes, os dois convênios celebrados pela SEDRU representam 4,48% do total dessa ação. Apesar de se tratar de uma pequena proporção, o contexto ao redor desse dado também não nos permite concluir no sentido de uma maior execução direta por parte do Estado mineiro e, portanto, uma gestão intensiva dos recursos por parte do aparato do CG. Porém, essa é uma das hipóteses possíveis.

O Quadro 5.16, abaixo, traz o panorama dos estruturadores e de suas ações a cargo da SEDRU no ano de 2005, em valores nominais.

Quadro 5.16 – Ações orçamentárias da SEDRU executadas via convênios federativos (2005)

Estruturador: Lares Geraes						
Ação	Meta financeira	Valor total executado	% da meta	Convênios na ação	Valor executado via prefeituras	% do total executado
Construção ou melhoria de unidades habitacionais na zona rural	10.000,00	0,00	0%	0	0	0
Construção ou melhoria de unidades habitacionais e produção de lotes urbanizados na zona urbana	210.000,00	0,00	0%	0	0	0
Construção ou melhoria de unidades habitacionais no âmbito do programa Lares Geraes – Segurança	8.025.408,00	6.648.000,00	82,84%	0	0	0
Estruturador: Saneamento básico: Mais saúde para todos						
Ação						
Desenvolvimento do sistema estadual de informações de saneamento	40.000,00	0,00	0%	0	0	0
Implantar, ampliar e melhorar sistemas de destinação final de resíduos sólidos coletados nas áreas urbanas	520.000,00	0	0%	0	0	0
Implantar sistemas de tratamento de esgoto sanitário em localidades fora da concessão da Copasa	810.842,00	0	0%	0	0	0
Instalar módulos sanitários em residências de famílias de baixa renda	1.123.200,00	0,00	0%	0	0	0
Implantar sistemas simplificados de saneamento	4.801.400,00	0	0%	0	0	0
Estruturador: Estrada Real						
Saneamento básico – esgotamento sanitário	10.000,00	0	0%	0	0	0
Saneamento básico – coleta e disposição final de lixo	10.000,00	0	0%	0	0	0
Saneamento básico – abastecimento de água	10.000,00	0	0%	0	0	0

Fonte: Elaboração própria a partir de MINAS GERAIS (2006) e SEGOV (2015).

Destaque-se, como visto no Quadro 5.13, a inexistência de qualquer convênio de repasse de recursos a municípios nesse ano. O que poderia indicar aumento na execução direta de recursos pela máquina estadual (aperfeiçoada pelo CG), já que saltou para 11 o número de ações de estruturadores à cargo da SEDRU, na verdade é sinal de uma situação bem oposta. Dez ações de estruturadores que se encontravam sob responsabilidade da SEDRU não tiveram qualquer nível de execução, sendo que apenas uma ação foi colocada em prática – sem a utilização de convênios com prefeituras.

O documento consultado (MINAS GERAIS, 2006) informa a respeito da transferência de quatro, dentre as dez ações não executadas, para a esfera de competência da COPASA. Se por um lado essa ação indica a busca por melhores

resultados, já que se trata de ações associadas à área-fim da COPASA, por outro lado esse fato não deixa de evidenciar a ociosidade da estrutura da SEDRU, que apesar de bastante integrada ao “Choque de Gestão” nesse período, não apresentava números significativos de execução orçamentária. Nesse caso, a construção da eficiência por parte do CG parecia ainda não estar gerando avanços significativos em relação a uma das principais secretarias da máquina pública estadual.

A seguir, o Quadro 5.17 – expresso em valores nominais – intensifica a tendência vista acima, na qual a execução das ações por parte do Estado mineiro, no âmbito do CG, guarda pouca relação com o que havia sido planejado.

Quadro 5.17 – Ações orçamentárias da SEDRU executadas via convênios federativos (2006)

Estruturador: Saneamento básico: Mais saúde para todos						
Ação	Meta financeira	Valor executado	% da meta	Convênios na ação	Valor executado via prefeituras	% do total executado
Desenvolvimento do sistema estadual de informações de saneamento	300.000	0	0	0	0	0
Implantar, ampliar e melhorar sistemas de destinação final de resíduos sólidos	700.000	0	0	0	0	0
Instalar módulos sanitários em residências de famílias de baixa renda*	1.200.000	0	0	0	0	0
Implantar sistemas de tratamento de esgoto sanitário em localidades fora da concessão da Copasa*	2.400.000	0	0	0	0	0
Implantar sistemas simplificados de saneamento*	2.473.000	0	0	0	0	0
*Executadas com recursos de restos a pagar de 2004.						
Estruturador: Lares Geraes						
Construção ou melhoria de unidades habitacionais e produção de lotes urbanizados na zona urbana*	10.000	0	0	0	0	0
Construção ou melhoria de unidades habitacionais na zona rural*	10.000	0	0	0	0	0
*Executadas com recursos de restos a pagar de 2004.						

Fonte: Elaboração própria a partir de MINAS GERAIS (2007b) e SEGOV (2015).

Importante notar, no Quadro 5.17, que nenhum dos dois projetos estruturadores (e de suas sete ações) previstos para execução pela SEDRU chegaram a ter sequer um real gasto ao longo do ano de 2006. Desse total, cinco ações teriam sido levadas a cabo a partir do emprego de valores remanescentes do ano de 2004, porém essa informação é incompleta, pois não nos permite avaliar a proporção na qual as metas físicas do CG

foram cumpridas nesses casos; sequer foram quantificados os valores efetivamente despendidos nessas ações.

Considerando o ponto de observação adotado aqui, a avaliação do “Choque de Gestão” no momento em que se encerra seu primeiro quadriênio não pode ser considerada positiva. O projeto estruturador referente ao saneamento básico teve suplementações de recursos tão significativas nas ações de responsabilidade da COPASA que, no ano de 2006, seu percentual geral de execução orçamentária foi superior a 100%. Nesse estruturador específico, a ineficiência da SEDRU acabou camuflada pelos resultados da Companhia de Saneamento de Minas Gerais, o que reitera o fraco resultado do CG em fortalecer a capacidade de atuação da burocracia estadual mineira.

Quadros desse tipo podem indicar avanço, mas apenas sob uma perspectiva fiscalista e superficial: no que se refere à capacidade de trabalho da máquina pública, como se vê no caso da inação quase completa da SEDRU em 2005 e 2006 no que se refere a seus estruturadores, não há quaisquer motivos para se comemorar. É bom lembrar, nesse sentido, que os projetos estruturadores constituem a prioridade absoluta do Estado mineiro sob a égide do “Choque de Gestão”: sendo assim, avaliar o CG a partir dos estruturadores representa olhar apenas para seus pontos mais fortes. Portanto, o quadro visto aqui, na análise da SEDRU, certamente serve como referência também para estimarmos a permanência de níveis históricos de ineficiência no funcionamento da burocracia estadual mineira como um todo.

Como anunciado na análise do Quadro 5.13, o quadriênio 2007 – 2010 representou mudança significativa para a SEDRU no âmbito do governo mineiro: essa secretaria passa a ser responsável por um número maior de projetos estruturadores e suas respectivas ações, ao mesmo tempo em que celebra mais convênios com prefeituras, chegando mesmo a receber recursos direcionados pelos deputados estaduais por meio de emendas parlamentares a partir de 2008. É bom notar que, para efeito dos quatro próximos quadros, os valores do OGE e das emendas parlamentares são somados, uma vez que ambos têm origem nos cofres estaduais, e a referência considerada é a dos valores totais efetivamente gastos. O Quadro 5.18, abaixo, apresenta o panorama referente ao ano de 2007 para os projetos estruturadores atribuídos à SEDRU.

**Quadro 5.18 – Ações orçamentárias da SEDRU executadas via convênios federativos
(2007)**

Estruturador: Saneamento básico: Mais saúde para todos						
Ação	Meta financeira	Valor total executado	% da meta	Convênios na ação	Valor executado via prefeituras	% do total executado
Implantar, ampliar e melhorar sistemas de destinação final de resíduos sólidos coletados nas áreas urbanas	5.891.000	2.263.355	38,42	8	1.240.355	54,80
Instalar módulos sanitários em residências de famílias de baixa renda	4.508.000	4.508.000	100	0	0	0
Desenvolvimento e implantação do Sistema estadual de informações de saneamento	300.000	0	0	0	0	0
Elaboração de projetos de sistemas de saneamento fora da área de concessão da Copasa	4.000.000	598.832	14,97	0	0	0
Implantar sistemas de tratamento de esgoto sanitário em localidades sem concessão da Copasa	6.556.914	4.102.763,48	62,57	0	0	0
Implantar sistemas simplificados de saneamento	7.537.000	7.999.315,20	106,13	14	907.233	11,34
Universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos vales Jequitinhonha, Mucuri e São Mateus	147.055.771	0	0	0	0	0
Estruturador: Estrada Real						
Saneamento básico na Estrada Real	2.900.000	2.900.000	100%	0	0	0
Estruturador: Lares Geraes						
Construção ou melhoria de unidades habitacionais na zona rural	24.477.212	33.455	0,14	0	0	0
Construção ou melhoria de unidades habitacionais e produção de lotes urbanizados na zona urbana	57.100.161	120.182,50	0,21	0	0	0

Fonte: Elaboração própria a partir de MINAS GERAIS (2008b) e SEGOV (2015).

Percebe-se, inicialmente, que apenas duas entre dez ações de estruturadores a cargo da SEDRU terminaram o ano de 2007 sem qualquer execução: uma mudança radical em relação ao quadriênio anterior, no qual esse tipo de ocorrência representava o resultado da maioria das ações prioritárias dessa secretaria. No mesmo sentido, três dessas dez ações tiveram execução orçamentária de 100% ou mais, algo que havia acontecido uma única vez entre 2004 e 2006.

O panorama federativo volta a chamar a atenção, na medida que os convênios com prefeituras municipais passam a ser utilizados novamente como instrumento de execução de políticas públicas. Duas ações de estruturadores a cargo da SEDRU foram parcialmente executadas pelas prefeituras municipais, através do repasse de verbas via convênios: uma ocorreu por meio de oito convênios, enquanto outra utilizou 14 desses

Estruturador: Lares Geraes						
Programa Habitacional para Jequitinhonha, Mucuri e Norte de Minas	13.000	1.660.270	12.771,31	1	1.650.000	99,38
Programas habitacionais em parcerias com associações microrregionais de municípios	113.000	1.011.488,35	895,12	2	400.000	39,54
Engenharia e arquitetura públicas	20.000	7.980	39,9	0	0	0
Regularização fundiária e intervenção em vilas e favelas	10.000	6.350	63,5	0	0	0
Estruturador: Destinos turísticos estratégicos						
Saneamento básico na Estrada Real	2.300.000	2.300.000	100	25	2.221.000	96,56
Estruturador: Resíduos sólidos						
Implantação de sistemas de disposição final adequada	1.728.000	1.296.862	75,05	9	1.065.000	82,12
Estruturador: RMBH						
Apoio técnico aos municípios da RMBH para elaboração de projetos de desenvolvimento regional e urbano e para captação de recursos	203.267	104.393,52	51,36	0	0	0
Implantação do sistema integrado de regulação do uso do solo (Sirius)	204.500	150.000	73,35	0	0	0
Apoio e execução do plano de governança ambiental e urbanística da RMBH	592.050	508.660,05	85,92	0	0	0
Implantação dos órgãos de gestão metropolitana	1.553.900	1.233.589,64	79,39	0	0	0
Elaboração do plano de regularização fundiária para os municípios da RMBH	1.783.000	262.000	14,69	0	0	0
Estruturador: Vida no Vale - Copanor						
Implantação dos sistemas de água e esgoto	100.000.000	0	0		0	0
Única ação do estruturador nesse exercício, foi atribuída ao FES. Porém, SEDRU figura como gestora do estruturador.						
Não-estruturador: Ações emergenciais contra a seca						
Poço profundo: perfuração, instalação e distribuição de água	401.000	8.575.000	2.138,40	7	260.000	3,03

Fonte: Elaboração própria a partir de MINAS GERAIS (2009) e SEGOV (2015).

Percebe-se, inicialmente, que seis das 11 ações de projetos estruturadores atribuídas à SEDRU em 2008 tiveram execução orçamentária superior a 100% nesse ano. Permanecem existindo ações sem qualquer execução, três nesse ano, porém mantendo a reduzida proporção de 2007.

O fluxo de recursos para as ações de estruturadores da SEDRU é acompanhado do agudo acréscimo no número de convênios celebrados entre essa secretaria e as prefeituras municipais: como visto no Quadro 5.13, os convênios federativos assinados pela SEDRU saltam de 22 em 2007 para 322 em 2008, retomando a patamar semelhante ao anterior nos anos de 2009 e 2010, com 36 e 23 acordos, respectivamente. Difícil não perceber a coincidência entre os dois movimentos: os recursos são direcionados à SEDRU em 2008, exatamente para serem repassados aos

municípios no contexto das eleições locais desse ano. Isso torna essa secretaria a conexão *per se* entre o “Choque de Gestão” e o “federalismo mineiro”.

Algumas ações de estruturadores presentes no Quadro 5.19 merecem destaque, por ilustrar claramente essa dinâmica. A principal dessas é a de “Instalação de módulos sanitários em residências de famílias de baixa renda”, que significa a construção de banheiros – externos e completos – junto às casas rudimentares que não contavam com esse tipo de instalação: a soma dos valores destinados às prefeituras representa 103,93% da execução total realizada em 2008. Isso representa a total transferência dessa ação de projeto estruturador para a execução por parte das prefeituras municipais. Esse tipo de pequena obra traz em si um enorme potencial de ganho eleitoral por parte de quem as executa, uma vez que representa um benefício privado para as famílias que o recebem: não apenas aumenta o parco valor de seus imóveis, como também proporciona uma grande melhoria na qualidade de vida cotidiana dessas pessoas. Por isso, a entrega dessa responsabilidade aos prefeitos equivale a uma grande oportunidade para que esses se posicionem melhor diante do eleitorado municipal, precisamente às vésperas de uma campanha. Trata-se, afinal, do tradicional apoio estadual à manutenção do poder por parte das lideranças políticas locais: a essência do “federalismo mineiro”.

Outras quatro ações de estruturadores da SEDRU têm mais de 90% de execução realizada pelos municípios, o que reproduz completamente a situação vista logo acima. Considerando, portanto, que das 18 ações de estruturadores³⁶ delegadas à SEDRU em 2008, três não foram executadas, restam 15 a serem efetivamente consideradas. Dessas, portanto, um terço foram efetivamente entregues na totalidade às prefeituras municipais, uma vez que praticamente todos os recursos referentes a essas ações seguiram para os governos locais por meio de convênios. O “federalismo mineiro”, dessa forma, cobrou para si um terço das ações prioritárias de uma das mais importantes secretarias estaduais mineiras no ano de 2008; foi essa a magnitude do apoio concedido aos prefeitos por meio da SEDRU, no âmbito do “Choque de Gestão”. Vale lembrar, também, que nas outras três ações de estruturadores que foram executadas parcialmente por convênios, o percentual de apropriação de recursos pelas prefeituras

³⁶ O Quadro 5.19 considera, além das ações oficialmente atribuídas à SEDRU, também aquelas nas quais essa secretaria possuía ingerência no que toca ao acesso aos recursos. Como já mencionado no caso do Quadro 5.15, encaixam-se nessa categoria algumas ações que, oficialmente, são atribuídas à gestão do Fundo Estadual de Saúde (FES). Por fim, o Quadro 5.19 apresenta em sua última linha, uma ação que não compõe projeto estruturador, mas que foi objeto de convênios federativos da SEDRU; essa ação não participa do cômputo geral do CG no presente trabalho.

não é desprezível: 82,12%, 39,54% e 35,71% dos valores totais gastos: nunca menos da terça parte.

É oportuna a comparação entre os percentuais de execução de ações do CG pela via dos convênios vistos na SEDRU e esse mesmo indicador referente à SES para a compra de veículos destinados às prefeituras – esse último, não custa lembrar, externo à estrutura do “Choque de Gestão”. Considerando a limitação da perspectiva oferecida pela ação da SES analisada, aqui considerada como exemplo de ação estadual balizada pela negociação com os atores políticos locais, merece destaque o quanto as ações componentes do CG recorrem com mais intensidade aos convênios com prefeituras para serem executadas. Esse contraste independe da análise dos ciclos eleitorais desenvolvida no presente trabalho, pois se repete de maneira uniforme nos demais anos e tipos de ações aqui abordadas.

Dessa forma, não há como não associar o “Choque de Gestão”, de maneira intrínseca, ao “federalismo mineiro”: o CG acabou por promover altos níveis de execução orçamentária, via convênios, nas ações que mais são capazes de produzir apoio ao governo estadual a partir das lideranças políticas municipais. A comparação entre SES e SEDRU, afinal, foi surpreendente, já que se poderia esperar menores índices de interferência política na alocação de recursos – presença do “federalismo mineiro” – nas áreas da burocracia nas quais o “Choque de Gestão” se fizesse mais presente; porém, o resultado da comparação foi justamente o oposto, com menor influência política medida quando o CG não estava diretamente envolvido com a ação do Estado mineiro.

A forma como o “federalismo mineiro” surge no âmbito do “Choque de Gestão”, em 2008, pede uma reflexão sobre 2004, ano da outra disputa eleitoral municipal do período em tela. No caso específico da SEDRU, houve uma queda expressiva do número de convênios em relação a 2003 – de 29 para apenas dois acordos em 2004 – acompanhada de uma redução de 90,85% no volume de recursos do OGE destinados aos municípios. Entretanto, a total ausência de convênios federativos na SEDRU em 2005 e 2006, somada ao alto índice de ações de estruturadores que sequer foram executadas por essa secretaria nesses anos, parecem indicar a ocorrência de algum tipo de crise pontual, localizada nessa pasta do Executivo mineiro. É possível perceber a abrangência limitada desse comportamento ao recorrermos novamente ao Quadro 5.10, que indica a evolução dos convênios federativos da SES dedicados à compra de veículos: foi justamente na transição de 2003 para 2004 que se verificou o

mais agudo acréscimo em tais recursos (6.001%), tendo em segundo lugar o crescimento de 2007 para 2008 (341,86%). Dessa forma, mesmo não se tratando de um projeto estruturador da SES, é possível ver que a sensibilidade do governo mineiro às demandas municipais continuava apurada, especialmente no que tange a bens politicamente sensíveis, como os veículos de uso da área da saúde.

O ano de 2009, que figura na soma geral dos convênios celebrados pelo governo mineiro como o maior destaque do período 2007 – 2010, aparece representado no Quadro 5.20, abaixo, apresentando as relações federativas estabelecidas pela SEDRU. Vale notar que, como visto no Quadro 5.13, o ano de 2009 não apresenta relevância especial no contexto dos convênios celebrados entre a SEDRU e as prefeituras municipais: o valor total de recursos do OGE transferidos ocupa a terceira posição no período 2003 – 2010, sem também obter uma diferença muito grande em relação aos anos de 2007 e 2010, que sucedem 2009 nesse *ranking*.

Quadro 5.20 – Ações orçamentárias da SEDRU executadas via convênios federativos (2009)

Estruturador: Saneamento básico: Mais saúde para todos						
Ação	Meta financeira	Valor total executado	% da meta	Convênios na ação	Valor executado via prefeituras	% do total executado
Implantação de sistema de saneamento	17.795.000	280.000	1,57	2	100.000	35,71
Instalar módulos sanitários em residências de famílias de baixa renda*	8.999.100	7.771.749	86,36	31	2.982.346	38,37
Desenvolvimento e implantação do sistema estadual de informações de saneamento*	300.000	0	0	0	0	0
Elaboração de projetos de sistemas de saneamento fora da área de concessão da Copasa*	200.000	0	0	0	0	0
Implantação, ampliação e melhoria de sistemas de coleta de esgoto sanitário em localidades fora da área de concessão da Copasa*	13.880.000	9.373.026	67,53	0	0	0
Implantação, ampliação e melhoria de sistemas simplificados de abastecimento de água em localidades fora da área de concessão da Copasa*	17.465.487	8.370.488	47,93	0	0	0
Implantar sistemas de tratamento de esgoto sanitário em localidades fora da área de concessão da Copasa*	1.507.000	1.839.476	122,06	0	0	0
*Ações ligadas ao FES e executadas pela SEDRU.						
Estruturador: Lares Geraes						
Engenharia e arquitetura públicas	20.000	20.000	100	0	0	0
Regularização fundiária e	200.000	200.000	100	1	200.000	100

intervenção em vilas e favelas						
Construção, reformas e melhorias de unidades habitacionais	11.481.035	116.554,72	1,02	1	100.000	85,79
Implantação do Programa de arrendamento residencial – PAR	10.000.000	0	0	0	0	0
Estruturador: Vida no Vale – Copanor						
Implantação dos sistemas de água e esgoto**	80.121.413	0	0	0	0	0
**Ação atribuída ao FES e gestão do projeto estruturador delegada à SEDRU.						
Estruturador: RMBH						
Sistema integrado de regulação do uso do solo (Sirius)	150.000	23.215,12	15,48	0	0	0
Apoio técnico aos municípios da RMBH para elaboração de projetos de desenvolvimento regional e urbano e para captação de recursos	190.767	155.899,45	81,72	0	0	0
Implementação de regularização fundiária e ações urbanísticas	666.000	70.478,66	10,58	0	0	0
Apoio à execução do plano de governança ambiental e urbanística da RMBH	730.716,00	937.246,02	128,26	0	0	0
Integração do planejamento metropolitano	1.314.600	1.751.312,34	133,22	0	0	0
Implantação e desenvolvimento institucional da agência metropolitana	1.355.900	904.009,43	66,67	0	0	0
Estruturador: Resíduos sólidos						
Implantação de sistemas de disposição adequada	1.267.240	1.115.917,72	88,06	0	0	0
Estruturador: Convivência com a seca e inclusão produtiva						
Apoio as ações de saneamento básico em pequenas comunidades***	10.000.000	4.243.000	42,43%	1	95.040	2,24
*** Projeto estruturador não tem ações ou coordenação da SEDRU, porém foi parcialmente executado por essa secretaria graças ao convênio em tela.						

Fonte: Elaboração própria a partir de MINAS GERAIS (2010) e SEGOV (2015).

Dentre o total de 20 ações de estruturadores sobre as quais a SEDRU teve efetivamente algum grau de ingerência, quatro não tiveram qualquer percentual de execução. Ao mesmo tempo, cinco ações de estruturadores a cargo da SEDRU tiveram 100% ou mais de execução, o que representa uma pequena redução proporcional em relação a 2008.

Chamam mais a atenção os convênios federativos: apesar da queda em relação ao volume total de recursos, ao número de ações executadas por convênios e ao valor médio do OGE transferido por convênio (vide Quadro 5.13), mesmo assim em 2009 persiste a ocorrência de fenômenos com intensa característica do “federalismo mineiro”. Assim, há uma ação de estruturador executada em sua totalidade pelas prefeituras municipais, além de outra semelhante, cujo orçamento foi transferido em 85,79% de seu

total para os governos locais. O “federalismo mineiro”, portanto, permanece presente de forma marcante em setores-chave do “Choque de Gestão”.

Vale lembrar, nesse contexto, que outras secretarias de Estado que frequentemente se mostram mais diretamente vinculadas ao CG – como a Secretaria de Planejamento e Gestão, corresponsável pela própria elaboração do “Choque de Gestão” – não desempenham atividades que possam ter suas ações transferidas a outras instâncias, sobretudo às prefeituras. Dessa forma, seria impossível que a transferência de apoios, que caracteriza o “federalismo mineiro” se manifestasse em tais outras secretarias. A SEDRU, portanto, se destaca não apenas por seu envolvimento direto no CG, como também pela característica intrínseca de suas atividades-fim, cuja maioria pode ser executada pelas prefeituras. Os números analisados pelo presente trabalho apontam, portanto, que essa conjunção de qualidades da SEDRU não passou despercebida pelos atores políticos ligados ao “federalismo mineiro” no governo estadual.

Por fim, o Quadro 5.21 apresenta o último ano do período considerado, 2010. Destaca-se a redução no número total de convênios em relação a 2009, assim como o decréscimo de 33,38% dos valores do OGE repassados aos municípios pela SEDRU pela via desse tipo de instrumento. Nesse sentido, como mostra o Quadro 5.13, os deputados estaduais não perderam a oportunidade de fortalecer seus laços federativos: fizeram em 2008 e 2010, respectivamente, os maiores aportes de recursos de emendas parlamentares aos municípios, pela via dos convênios federativos da SEDRU.

Quadro 5.21 – Ações orçamentárias da SEDRU executadas via convênios federativos (2010)

Estruturador: Saneamento básico: Mais saúde para todos						
Ação	Meta financeira	Valor total executado	% da meta	Convênios na ação	Valor executado via prefeituras	% do total executado
Implantação de sistema de saneamento	980.000	9.609.340,43	980,54	8	606.416	6,31
Instalação de módulos sanitários em residências de famílias de baixa renda*	900.000	1.827.612	203,07	11	1.024.321	56,04
Implantação, ampliação e melhoria de sistemas de coleta de esgoto sanitário em localidades fora da área de concessão da Copasa*	11.214.499	9.052.660,93	80,72	0	0	0
Implantação, ampliação e melhoria de sistemas simplificados de abastecimento de água em localidades fora da área de concessão da Copasa*	1.600.000	1.692.037,73	105,75	0	0	0
Implantação de sistemas de tratamento de esgoto sanitário em localidades fora da área de concessão da Copasa*	2.656.002	2.067.210	77,83	0	0	0
*Ações ligadas ao FES e executadas pela SEDRU.						
Estruturador: Lares Geraes						
Construção, reformas e melhorias em unidades habitacionais	110.000	13.451.791,15	12.228,90	4	1.020.000	7,58
Estruturador: Vida no Vale – Copanor						
Implantação e operação dos sistemas de água e esgoto	80.121.413	100.121.413	126,96	0	0	0
Ação atribuída ao FES. Gestão da SEDRU.						
Estruturador: RMBH						
Integração do planejamento metropolitano	540.723	993.898,93	183,81	0	0	0
Estruturador: Resíduos sólidos						
Implantação de sistemas de disposição adequada	10.000	503.976,01	5.039,76	0	0	0

Fonte: Elaboração própria a partir de MINAS GERAIS (2011) e SEGOV (2015).

O primeiro ponto a ser destacado é o de que não houve nenhuma ação que não tivesse sido executada, ao menos parcialmente, no ano de 2010. Esse sinal mostra que a SEDRU, no âmbito do “Choque de Gestão”, apresentou mesmo uma evolução progressiva ao longo do período considerado, o que reafirma sua centralidade no âmbito do CG em um segundo momento. Se, portanto, é possível ver uma melhoria nas condições de gestão da SEDRU – talvez como efeito da implementação do CG –, permanece a tendência de execução de um terço das ações de estruturadores a partir do uso de convênios federativos. Em 2010, a ação de “Instalação de módulos sanitários em residências de famílias de baixa renda” – politicamente valorizada por seu potencial de retorno eleitoral – teve mais da metade de sua execução fiscal feita pelas prefeituras

(56,04%), o que contrasta com o percentual de 2009 (38,37%). As duas outras ações de estruturadores da SEDRU executadas com o apoio das prefeituras em 2010 ficaram restritas a percentuais modestos do total executado: 6,31% e 7,58%. Interessa, portanto, traçar uma comparação entre as eleições locais (2008) e as gerais (2010), no que tange ao papel que cada uma desempenha no âmbito do “federalismo mineiro”.

Houve redução no valor total repassado pelo governo estadual às prefeituras, na transição de 2009 para 2010, em todas as principais comparações realizadas no presente trabalho: valor global dos convênios estaduais (Quadro 5.1), convênios realizados com as Santas Casas (Quadro 5.3), total de convênios genéricos (Quadro 5.5), convênios da SES (totais, federativos e genéricos – Quadros 5.7, 5.8 e 5.9) e convênios federativos da SEDRU (Quadro 5.13). Em todo o trabalho, apenas o cômputo geral dos convênios federativos celebrados pelo governo do Estado (Quadro 5.4) teve acréscimo financeiro na passagem de 2009 para 2010. Diante dessa discrepância aparente, portanto, é preciso lembrar que as áreas da saúde e do desenvolvimento urbano, com suas reduções de valores conveniados em 2010, não são suficientes para compensar os acréscimos realizados pelas demais áreas de atuação do governo mineiro. Dessa forma, temos que no “federalismo mineiro” as lideranças locais também cobram apoio estadual com intensidade nos anos de eleições gerais. A ausência de dados totais agregados pelo próprio governo, para o período 2003 – 2006, impede que se estenda a análise para o ano de 2006.

Subsidiariamente, com base nos dados disponíveis, podemos também concluir que a pressão dos líderes locais por apoio estadual se faz muito mais presente em anos de eleições locais – nos quais é definida a sorte de prefeitos e vereadores. Por isso, o aumento no volume de recursos repassados por meio de convênios federativos é nítido em 2008 e, em muitos casos, também em 2004, podendo ser interpretado como resposta do governo estadual às demandas feitas pelas lideranças políticas municipais.

Outro ponto interessante é a nítida diferença entre os convênios federativos e os genéricos, o que representa padrões diferentes de repasse de recursos do Estado mineiro para municípios e entidades não-governamentais, respectivamente. A variação no total e na média de valores transferidos, o efeito dos anos eleitorais, a participação de recursos aportados pelos deputados estaduais por meio de emendas parlamentares: são alguns dos fatores de diferenciam de forma clara os convênios federativos dos convênios genéricos, mostrando a existência de relações de pressão de ordem distinta entre as prefeituras, as entidades não-governamentais e o governo estadual. Isso não

apenas evidencia a consistência das relações federativas entre o Estado mineiro e os municípios (a especificidade do “federalismo mineiro”), como também nos ajuda a perceber o papel dos deputados estaduais nesse contexto: esses concentram, claramente, seus repasses de recursos aos prefeitos em anos eleitorais, alocando recursos de emendas parlamentares em convênios federativos.

Dessa forma, podemos postular a respeito da persistência das forças políticas que caracterizam o “federalismo mineiro”. Apesar da série de mudanças – sociais, econômicas, tecnológicas e políticas – que envolveram o Brasil nas últimas décadas do século XX, não há indicação de que o século XXI possa trazer grandes mudanças no campo das relações federativas de Minas Gerais. A análise da década de 2000 acaba por reafirmar aquilo que Frances Hagopian (1996) percebeu vinte anos atrás: a tradicional forma de se fazer política em Minas Gerais, através de articulações com pequenas oligarquias municipais ancestrais ou renovadas, havia sobrevivido à redemocratização do Brasil.

O “federalismo mineiro”, ao sobreviver, representa a cristalização de um padrão de relacionamento entre governo estadual e municípios no qual interesses pessoais dos governantes se misturam estruturalmente às necessidades básicas dos órgãos que administram. O Estado mineiro demanda indiscutivelmente fazer com que algumas de suas ações sejam executadas de forma rápida e abrangente em seu amplo território – como no caso das centenas de módulos sanitários construídos em zonas rurais isoladas. Ao mesmo tempo, a maior parte dos 853 municípios mineiros vive uma falta estrutural de recursos, constantemente ávidos por transferências fiscais quaisquer, que os habilitem a executar políticas e atender a seus cidadãos. Em meio a esse cenário, apenas a análise fragmentada e sutil permite perceber o ponto no qual governador e prefeito passam a se comportar predominantemente como agentes políticos, deixando de lado a defesa dos interesses dos entes federados que administram. Nesse sentido, os convênios que formalizam transferências voluntárias interessam mais aos agentes políticos, enquanto os sistemas nacionais de políticas públicas – com seus repasses automáticos de valores – atendem mais aos entes federados. A possibilidade de negociar isoladamente a distribuição de cada veículo e cada pequena obra é que torna o “federalismo mineiro” viável enquanto jogo de forças políticas. Essa realidade, por sua vez, só é perceptível quando a unidade de análise adotada envolve, por exemplo, convênios e módulos sanitários, e não apenas a contagem de bilhões de reais em repasses anuais de recursos.

A outra conclusão à qual se pode chegar refere-se ao “Choque de Gestão”. A análise dos convênios celebrados pela SEDRU oferece uma visão privilegiada – apesar de não totalizante – da evolução do CG; afinal, com uma única exceção, todos os convênios firmados entre essa secretaria e prefeituras entre 2004 e 2010 visavam executar ações de projetos estruturadores. Porém, por focar na execução de serviços oferecidos diretamente à população, o presente trabalho não permite que sejam feitas conclusões a respeito das ações do CG que tinham como objetivo aumentar a eficiência da burocracia estadual – ou seja, atividades-meio. Uma observação indireta, baseada no aumento progressivo da execução orçamentária das ações de projetos estruturadores sob responsabilidade da SEDRU, pode ser um indício de que o CG produziu melhorias nas condições de funcionamento da máquina estatal mineira.

O que pode ser dito, entretanto, é que o “Choque de Gestão” não significou uma força em direção à mudança no padrão de relacionamento entre o Estado mineiro e os municípios. O uso frequente dos convênios federativos indica que os padrões tradicionais de relacionamento, que remontam às descrições de Leal (1975) e Hagopian (1996), foram absorvidos pelo núcleo prioritário do “Choque de Gestão”, servindo de instrumento usual de execução de políticas públicas tanto para o CG quanto as ações que não o compunham. Basta lembrar que, em oito ações de projetos estruturadores vistas no presente trabalho a execução integral foi entregue às prefeituras municipais, para que se perceba que a busca por eficiência do “Choque de Gestão” se deteve diante de obstáculos nítidos: as limitações burocráticas do Estado mineiro, que o impediram de construir uma nova forma de se fazer presente em todo o território; os interesses políticos contidos no “federalismo mineiro”, tradicionais e fortes o suficiente para resistir a mudanças; ou ainda, a ausência de interesse efetivo e original, por parte dos autores do CG, em buscar alternativas para o problema da execução de políticas públicas estaduais. Estimar o peso específico de cada um desses fatores demandaria uma nova pesquisa com características distintas da atual; porém, a discussão da estrutura e das propostas do CG, feita nos primeiros capítulos do presente trabalho, indicam que a questão político-federativa aqui analisada nunca apareceu de forma evidente entre as prioridades dos mentores do “Choque de Gestão”.

Sendo assim, podemos concluir que o “Choque de Gestão” trouxe pouco da novidade que aparentava ser: manteve uma visão fiscalista em relação à execução de políticas públicas, o que deixou os métodos tradicionais de trabalho em larga medida intocados. Ao visar a execução quantitativa de recursos como meta, o “Choque de

Gestão” deu sobrevida à transferência negociada de recursos às prefeituras em larga escala, assim como ao “federalismo mineiro” que as acompanha inevitavelmente. Uma vez que é impossível dissociar a execução de políticas públicas do contexto social e político no qual essas ocorrem, é lícito sugerir que o “Choque de Gestão”, de fato, se constitui como um eficiente mecanismo de conquista de apoio político ao governo estadual, na medida que foi capaz de intensificar a transferência de recursos às lideranças políticas locais através dos canais tradicionais do “federalismo mineiro”. Não cabe ao presente trabalho especular se, na área da execução de políticas públicas finalísticas, a conquista de apoio político para o governo constituía um dos objetivos originais do “Choque de Gestão”. Porém, ao mesmo tempo, seria no mínimo ingênuo assumir que a conquista da fidelidade de centenas de prefeitos foi um mero benefício secundário – uma “externalidade positiva”, segundo o jargão econômico.

6 CONCLUSÃO

Concluir o presente trabalho implica, necessariamente, retomar os obstáculos encontrados em seu processo de elaboração. Apesar de amplamente divulgado pelas instâncias governamentais mineiras e pela imprensa nacional, o “Choque de Gestão” não se coloca como um objeto de estudo fácil de ser analisado. Nem mesmo um conceito formal de “Choque de Gestão” pôde ser localizado nos documentos que o estabelecem, de maneira que o passo inicial da pesquisa que agora se conclui – a definição do CG – se tornou um desafio analítico considerável. Interpretar as várias formas diferentes através das quais o “Choque de Gestão” foi apresentado por seus autores se mostrou um procedimento muito importante, também, para que se pudesse delimitar os objetivos do CG: entre as muitas propostas apresentadas falta coerência e continuidade ao longo do período de interesse do presente trabalho – 2003 a 2010.

Ainda tratando dos seis documentos principais que estabelecem o “Choque de Gestão”, o presente trabalho buscou averiguar a consistência da retórica reformista que permeia o CG. Para tanto, foi preciso reunir, comparar e avaliar propostas de ação governamental que não obedeciam a um formato padrão governamental, o que demandou a criação de procedimentos metodológicos específicos. Por fim, a interface política do CG mereceu também análise específica, já que era apenas mencionada superficialmente nos documentos de planejamento estaduais, não contando com uma função prática específica delimitada.

O processo de elaboração do “Choque de Gestão”, marcado por pouca divulgação de seus métodos, procedimentos e atores envolvidos, também foi responsável por um dos desafios postos ao presente trabalho. Compreender a motivação dos autores do CG significa atribuir consistência às descobertas realizadas pelo presente trabalho. Para tanto, foi preciso contrastar propostas e métodos do CG com paradigmas praticados por autores do campo da Administração Pública, a fim de encontrar a fonte de inspiração que levou à concepção do “Choque de Gestão” – buscamos suprir, assim, a ausência completa de referências às obras consultadas pelos autores do CG. Tratou-se, enfim, de um desafio adicional para a execução do presente trabalho, motivado pelo cuidado extremo dos autores do CG em preservar a aura de inovação associada ao “Choque de Gestão” pela propaganda oficialista.

A seguir, foi preciso buscar suprir uma importante lacuna no conjunto dos estudos acerca do federalismo brasileiro, referente à relação entre municípios e Estados

federados. No caso específico de Minas Gerais, há poucos estudos a esse respeito, sendo esses datados de momentos históricos já distantes no tempo. Foi preciso reunir diversas perspectivas distintas e, ao mesmo tempo, agregar elementos capazes de comprovar a persistência do padrão tradicional de relacionamento entre os municípios e o Estado mineiro. Batizado “federalismo mineiro” no presente trabalho, o fenômeno em questão compõe o pano de fundo diante do qual o “Choque de Gestão” foi implementado a partir de 2003, exercendo grande influência sobre sua forma de execução e seus resultados.

Por fim, o desafio principal do presente trabalho foi reunir os resultados dos três capítulos iniciais em uma abordagem única, capaz de ser concretamente mensurada. A opção pela análise dos convênios de transferência de recursos, acurada por representar o resultado de uma negociação política entre Estado federado e município, também implicou um difícil processo de obtenção e processamento de dados.

Superados tais obstáculos, o “Choque de Gestão” aparece de maneira muito distinta da mensagem inovadora, dinâmica e reformista veiculada pela propaganda governamental. Em poucas palavras, o “Choque de Gestão” pode ser definido como uma estratégia de planejamento por módulos – portanto, dotada de mecanismos de priorização orçamentária e controle de execução – e especialmente sofisticada em sua estratégia de divulgação para a sociedade. O CG não pode, pelo conteúdo de suas propostas, ser classificado como uma iniciativa de reforma, já que se mantém contido pelos limites tradicionais do Estado, buscando aumentar a eficiência dos mecanismos já existentes. Nesse sentido, aponta mais decisivamente na direção da realização de melhorias no funcionamento da máquina pública, do que especificamente das mudanças estruturais que caracterizam uma reforma do Estado.

Se a concepção do “Choque de Gestão” não trouxe novidades, também sua execução pode ser considerada como mais afeita ao tradicional do que à inovação. A perspectiva de análise do presente trabalho, que abordou o desempenho de uma secretaria de Estado especialmente vinculada ao “Choque de Gestão”, a SEDRU, encontrou forte presença dos municípios como executores de ações prioritárias do “Choque de Gestão”. Via de regra, essa prática de repasse da responsabilidade pela execução de ações do CG se coloca como uma contradição em termos, pois transfere para atores externos ao aparato burocrático estadual a realização das medidas que caracterizam – segundo a retórica oficialista – a própria modernização do Estado mineiro.

A execução de ações prioritárias do CG pelos municípios pode também ser vista sob outra perspectiva: uma vez que a celebração de convênios entre o Estado mineiro e os municípios é uma prática já bastante antiga, qual é a mudança representada pelo “Choque de Gestão”, uma vez que esse é executado em larga escala de maneira tão tradicional? A análise dos convênios celebrados entre a SEDRU e as prefeituras mineiras oferece uma resposta para tal questão: se nada muda nos meios de execução, é pouco provável que se produza mudança nos fins pretendidos. O “Choque de Gestão”, assim, se revela distante da proposta inovadora e reformista que animava a propaganda oficial do governo mineiro.

Há, ainda, a perspectiva política, como forma de se interpretar a relação entre os municípios e o Estado mineiro, vital para a execução do “Choque de Gestão”. Essa visão esteve presente de forma indireta, ao longo do presente trabalho: afinal, todo acordo de âmbito administrativo traz em si uma dimensão política, já que é comum que os governantes esperem nas urnas a resposta popular pelos serviços prestados em suas gestões. Quando um prefeito municipal, por meio de convênio firmado com a administração estadual, passa a poder oferecer bens e serviços à população, esse auferir benefício político decorrente do “Choque de Gestão”. Os atores políticos locais passam a ter interesse político direto na continuidade do CG, o que os torna partidários da administração estadual responsável pela concepção do “Choque de Gestão”. A motivação eleitoral certamente fez parte da trajetória do CG, porém não seria possível afirmar, a partir do presente trabalho, se essa foi mais determinante no “Choque de Gestão” do que na média das outras políticas públicas estaduais.

A utilização do instrumento do convênio com prefeituras, por parte do governo mineiro, para executar partes do CG, parece decorrer de uma dinâmica de dependência da trajetória, e não necessária e unicamente de um cálculo político-eleitoral específico. Nesse sentido, o “Choque de Gestão” pode ser classificado como uma estratégia para se conseguir acionar com mais intensidade as engrenagens tradicionais que ligam a política à administração pública em Minas Gerais, e não especificamente uma metodologia intencionalmente desenvolvida para conquistar apoios políticos.

O planejamento público em módulos e sua priorização financeira de projetos foram capazes de gerar considerável impacto na esfera política mineira a partir de 2003: muitos recursos, disponíveis por serem prioritários, passaram a ser canalizados para poucas áreas de atuação estatal. Concentração de recursos e priorização na execução

financeira: essas parecem ter sido as mudanças efetivamente implementadas pelo CG, propositalmente balizadas pela obtenção de resultados eleitorais.

A proposta do “Choque de Gestão”, tal como exposta em seus documentos de planejamento e implementada a partir da celebração de convênios com as prefeituras, parece se pautar pelo interesse de obtenção da maior abrangência possível. Assim, é difícil conceber que o “Choque de Gestão” pudesse conter orientação de cunho partidário, direcionada pelo alinhamento à agremiação política que exercia o poder em Minas Gerais durante a implementação do CG. Essa conclusão se faz possível pela característica imediatista do CG: a mesma pressão por resultados rápidos, que levou à adoção do instrumento dos convênios com municípios, dificilmente conviveria com a exclusão voluntária dos efeitos do CG em algumas dezenas de cidades. Portanto, por mais que a variável partidária não tenha sido objeto de análise específica no presente trabalho, é possível supor que essa não desempenhe papel determinante no desenvolvimento do “Choque de Gestão”, uma vez que não condiz com a orientação geral do CG: produzir resultados amplos, marcantes e profundos e – sobretudo – rápidos na vida da população mineira.

O uso dos convênios entre Estado federado e municípios como ferramenta de implementação do “Choque de Gestão” ainda pode ser visto sob a perspectiva federativa, que foi utilizada com destaque pelo presente trabalho. Nesse sentido, chama a atenção a maneira como sobrevive um padrão histórico de relacionamento entre o Estado mineiro e os municípios, no qual pontos fortes e fracos mútuos se atraem e completam. A incapacidade de a burocracia estadual atuar efetivamente em todo o território é suprida pela ação das prefeituras; ao mesmo tempo, a carência de recursos dos governos locais acaba matizada pelas transferências feitas pelo governo estadual. Há, portanto, uma relação intensa entre os municípios mineiros e o Estado federado, tanto de cunho administrativo quanto político. Essa chega ao ponto de justificar a ideia de Minas Gerais – *de facto*, apesar de não *de jure* – como uma federação de municípios reunidos.

A conformação de um “microcosmo federativo” em Minas Gerais independe da reprodução – ou não – dessa dinâmica em outros Estados federados brasileiros, uma vez que os argumentos elencados no presente trabalho se sustentam por si mesmos, e não a partir de uma lógica comparativa. Estender a perspectiva do “federalismo mineiro” a outras unidades da federação é uma possibilidade que, a partir do presente trabalho, fica à disposição de outros pesquisadores para ser realizada. Porém, a

reprodução indefinida de análises de amplitude estadual a todo o Brasil corre o risco de atentar contra a lógica principal que anima o presente trabalho: a da importância de se estudar o Estado federado por si só, compreendendo suas dinâmicas próprias e únicas, sem a necessidade de buscar nas ações do Governo Federal o denominador comum obrigatório do que ocorre no Brasil. A existência de dinâmicas específicas da esfera estadual de Minas Gerais, consubstanciada na evolução histórica do “federalismo mineiro”, deve servir, no mínimo, como um ponto de referência alternativo no universo dos estudos federativos brasileiros.

As relações federativas suscitadas pelo “Choque de Gestão” atuaram no sentido de criar uma vasta rede de apoiadores da administração estadual no poder entre 2003 e 2014. Esse resultado não deve causar estranheza, pois o CG reforçou os padrões de relacionamento tradicionais entre municípios e Estado federado, potencializando-os com os instrumentos do planejamento por módulos: priorização de áreas pontuais de ação e concentração de recursos orçamentários nessas. Dessa forma, os resultados das eleições estaduais de 2006 e 2010 foram favoráveis ao governo de maneira avassaladora, mantendo com facilidade o mesmo grupo político no comando de Minas Gerais. Esses resultados podem ser creditados em larga medida aos efeitos da integração entre o “Choque de Gestão” e o “federalismo mineiro”: prefeitos municipais satisfeitos em suas demandas, tanto administrativas quanto políticas, tendem não só a demonstrar gratidão pelo apoio estadual recebido, como também costumam preferir a manutenção do *status quo* que lhes for favorável. Essa relação, portanto, é personalista e federativa ao mesmo tempo: vincula as carreiras eleitorais de governador e prefeitos, ao mesmo tempo que integra demandas estruturais dos municípios e do Estado federado em uma cooperação intensa. Diante de forças dessa natureza, as influências do jogo partidário perdem força considerável, ficando restritas a produzir efeitos decisivos nos municípios de grande porte e arrecadação, que podem prescindir em certa medida dos recursos estaduais.

A lógica partidária, no âmbito do “Choque de Gestão”, parece ter sido superada pela lógica federativa: atender aos municípios e às suas lideranças, no convívio com suas carências e limitações estruturais. Nesse sentido, o “Choque de Gestão” perpetua a fragilidade dos municípios no contexto do federalismo nacional: investe na direção das negociações *ad hoc* entre o Estado mineiro e cada município, em torno de cada repasse de recursos. Sendo assim, fica claro que o “Choque de Gestão” tem um forte papel político, que se manifesta marcadamente no campo das relações federativas.

O sucesso dos mentores do CG em criar uma plataforma de gestão eminentemente política, porém não tão explícita na forma como articula esse tipo de fator, parecia ter estabelecido uma fórmula de manutenção de poder perene para os atores que comandaram Minas Gerais entre 2003 e 2014. Entretanto, nesse ano, a estratégia de se construir uma ampla e permanente coalizão de prefeitos fracassou fragorosamente nas urnas, com a derrota em primeiro turno do grupo político que ocupava o poder desde 2003 em Minas Gerais. O estudo desse acontecimento eleitoral, ainda muito recente em relação à conclusão do presente trabalho, pode guardar respostas importantes a respeito da relação entre o “Choque de Gestão” e o “federalismo mineiro”.

É pouco provável que, especialmente após 12 anos de “Choque de Gestão”, a relação de dependência entre municípios e Estado federado tenha sofrido alguma mudança substancial, a ponto de reduzir a influência do CG sobre os prefeitos. Portanto, as hipóteses para a derrocada do governo tucano em 2014 parecem ser de cunho conjuntural. Uma primeira hipótese parte da ideia de que o domínio do governo estadual sobre o território mineiro tenha sido rompido, ao menos temporariamente, pelo Governo Federal, liderado pelo PT. É fato que a participação no cotidiano dos municípios só é tecnicamente viável à administração estadual, até mesmo por uma questão de proximidade geográfica. Porém, o aporte massivo de recursos aos municípios, por meio do instrumento dos convênios, pode ter sido capaz de alterar momentaneamente a lealdade de muitos prefeitos mineiros em direção aos comandantes do Governo Federal. Sabemos, pela análise histórica realizada no capítulo 3, que em Minas Gerais o poder estadual se impôs tradicionalmente sobre os municípios, fazendo da influência federal uma força secundária e esporádica. Assim, uma explicação possível para os resultados eleitorais de 2014 pode envolver o uso, pelo Governo Federal, das mesmas práticas contidas no cerne do CG: transferência de um volume significativo de recursos, concentrada nas proximidades da votação. Essa hipótese, de fácil comprovação, serviria para reforçar as análises do presente trabalho: desde a suscetibilidade dos municípios à prática do repasse concentrado de verbas pela via dos convênios, essencial para a articulação federativa do “Choque de Gestão”, até o papel de destaque dos governos locais sobre a política mineira, passando pela excepcionalidade da influência federal sobre o panorama municipalista de Minas Gerais. Nesse caso, portanto, 2014 seria a “exceção que confirmaria as regras” apresentadas ao longo do presente trabalho.

Outras hipóteses são possíveis para explicar esse desenvolvimento eleitoral. Uma dessas seria o aumento progressivo das demandas dos atores locais, tornados mais exigentes exatamente porque foram tendo seus pedidos atendidos sucessivamente pelo governo estadual ao longo de três mandatos. No limite, o acúmulo de insatisfação pelos prefeitos não atendidos pelo CG os tornaria dispostos a arriscar outra alternativa de relacionamento com o governo estadual para a obtenção de recursos. O CG, assim, teria atingido seu limite máximo em termos fiscais: nem mesmo sua priorização de gastos seria capaz de gerar o volume demandado pelos prefeitos. O esgotamento do modelo do “Choque de Gestão” teria surgido das próprias expectativas que esse fomentou entre os governos locais – tanto pelos recursos transferidos quanto pela retórica triunfalista que sempre acompanhou o CG.

É possível pensar, ainda, na redução da influência do prefeito municipal sobre o eleitorado local durante as campanhas eleitorais estaduais e regionais. Fruto de uma lenta evolução, essa mudança pode ter ganho dimensão decisiva em 2014, o que tornaria secundária uma estratégia eleitoral centrada no foco da conquista do apoio das lideranças locais, como foi o “Choque de Gestão”. O primeiro passo para se verificar a validade de tal hipótese seria a análise isolada de municípios de diferentes portes populacionais, já que a carência de recursos fiscais costuma ser mais aguda nas menores cidades. Quanto mais dependente do governo estadual, portanto, maior seria o poder eleitoral do prefeito que consegue obter recursos junto ao Executivo mineiro.

Por fim, e de mais difícil mensuração, seria a explicação da derrocada de 2014 a partir de fatores que não se relacionam diretamente com o “federalismo mineiro” ou com o “Choque de Gestão”; como exemplo, uma sucessão de erros tópicos na condução da campanha governista. Esse caso, também, pouco afetaria as dinâmicas identificadas no presente trabalho.

O mais importante a ser percebido, entretanto, é o caráter estrutural das relações federativas descritas no presente trabalho. Essas devem ser colocadas em primeiro plano, sempre que o Executivo estadual mineiro vá planejar suas estratégias de ação. Os municípios são uma variável indispensável a ser considerada em qualquer política pública mineira; no limite, quase toda ação estadual deve estar incorporada a uma estratégia de cooperação federativa que a torne viável. Desconsiderar a dinâmica histórica do “federalismo mineiro” implica riscos diversos, que variam desde o fracasso pelo desinteresse dos agentes municipais, até a transformação da execução da política pública em um simples exercício de poder de dominação.

O enigma municipalista, portanto, é a chave para a compreensão de Minas Gerais, suas dinâmicas políticas e possíveis soluções. Esses entes federados equilibram carência e fragilidade com articulação coletiva e poder de pressão. Encontrar a medida e o momento certo no qual se combinam esses elementos parece ter sido o segredo do sucesso do “Choque de Gestão” durante 12 anos. Quiçá, no futuro, essa medida do equilíbrio municipalista sirva para embasar propostas verdadeiramente reformistas e inovadoras, em benefício do sofrido povo mineiro.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os Barões da federação**. São Paulo: Hucitec, 1998.
- AMES, Barry. **Os Entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- ANAND, Mukesh; BAGCHI, Amaresh; SEN, Tapas K. **Fiscal discipline at the state level: Perverse incentives and paths to reform**. Nova Déli: National Institute of Public Finance and Policy, 2001.
- ANASTASIA, Fátima. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, Fabiano (org). **O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- ANASTASIA, Antônio Augusto. Antecedentes e origem do Choque de Gestão. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto (orgs). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. Prefácio. In: GUIMARÃES, Tadeu Barreto; PORDEUS, Iran Almeida; CAMPOS, Eder Sá Alves (orgs.). **Estado para Resultados: Avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.
- ARRETCHE, Marta T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.
- ASSIS, Luiz Fernando de. Regimento interno da Assembleia Provincial. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 5, n. 8, p. 103 – 117, jul. – dez. 1998.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2013.
- BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.
- BRUDNEY, Jeffrey L; HEBERT, F. Ted; WRIGHT, Deil S. Reinventing government in the American states: Measuring and explaining administrative reform. **Public Administration Review**. v. 59, n.1, jan. – fev. 1999, p. 19 – 30.
- BUSJEET, Gita Devi Beker. Transformando o setor público: a introdução do M & A em Minas Gerais. In: GUIMARÃES, Tadeu Barreto; PORDEUS, Iran Almeida; CAMPOS, Eder Sá Alves (orgs.). **Estado para Resultados: Avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.
- CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Gestão pública no século XXI: As reformas pendentes**. Brasília: Ipea, 2011.

CARVALHAIS, Jane Noronha; ROCHA, Elisa Maria Pinto da. Análise das relações intergovernamentais entre estados e municípios: o caso da Lei Robin Hood em Minas Gerais. **Revista de Políticas Públicas**, v. 18, n. 1, p. 71 – 84, jan. – jun. 2014.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CATAIA, Márcio. Federalismo brasileiro: As relações intergovernamentais analisadas a partir das transferências voluntárias. **Revista Geográfica de América Central**. v. 2, n. 47E, p. 1 – 16, 2011.

DAHLBERG, Ingeltraut. Teoria do conceito. **Ciência da Informação**. Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 101 – 107, 1978.

DE BONIS, Daniel; PACHECO, Regina Silvia. Nem político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. (orgs). **Burocracia e política no Brasil: Desafios para a ordem democrática**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

DINIZ, Eli. Uma Perspectiva analítica para a reforma do Estado. **Lua Nova**, nº 45, 1998, p. 29 – 49.

DINIZ FILHO, Paulo Ricardo. Demarcando fronteiras: distritos eleitorais informais na Zona da Mata de Minas Gerais. **Teoria e Cultura**, v. 4, n. 1 e 2, p. 63 – 76, jan. – dez. 2009.

DINIZ FILHO, Paulo Ricardo. **O Abraço do afogado: Cooperação técnica e disputa política nos consórcios intermunicipais de saúde em Minas Gerais**. Uberlândia: Edufu, 2014.

DUARTE, Kênnya; LEMOS, Carolina; MARINI, Caio; MARTINS, Humberto Falcão. Acordo de resultados. In: In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto (orgs). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

DULCI, Otávio Soares. **Política e recuperação econômica em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

ELAZAR, Daniel Judah. **American federalism: A view from the States**. Nova York: Harper & Row, 1972, 2ª edição.

ELAZAR, Daniel Judah. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1991.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de Direito administrativo positivo**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2015.

FERNANDES, Flávio Sátiro; BONAVIDES, Paulo. **História constitucional dos estados brasileiros**. São Paulo: Malheiros, 2014.

FERREIRA, Afonso Henriques Borges; LOPES, Helger Marra; CAMPOS, Eder Sá Alves. Avaliação de políticas públicas: o caminho percorrido por Minas Gerais. In: GUIMARÃES, Tadeu Barreto; PORDEUS, Iran Almeida; CAMPOS, Eder Sá Alves (orgs.). **Estado para Resultados: Avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

GEDDES, Barbara. **Politician's dilemma: Building State capacity in Latin America**. Berkeley: University of California Press, 1994.

GUIMARÃES, Tadeu Barreto; ALMEIDA, Bernardo. O duplo planejamento. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto (orgs.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006 a.

GUIMARÃES, Tadeu Barreto; ALMEIDA, Bernardo. O planejamento estratégico de longo prazo. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto (orgs.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006b.

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

HAGOPIAN, Frances. **Traditional politics and regime change in Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

KAUFMAN, R. (1997). The Politics of State reform: A Review of theoretical approaches. [Working Paper]. Center for Advanced Study in the Social Sciences, Juan March Institute, Madrid.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1975.

LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília; MARTES, Ana Cristina Braga. Burocratas, partidos e grupos de interesse: O debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. (orgs.). **Burocracia e política no Brasil: Desafios para a ordem democrática**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MARQUES, Antônio Jorge de Souza; MENDES, Eugênio Vilaça; TAVARES JUNIOR, Francisco Antônio; CASTRO, Lucas Rodrigues Albionti de. O sistema de monitoramento e avaliação: O caso da saúde em Minas Gerais. GUIMARÃES, Tadeu Barreto; PORDEUS, Iran Almeida; CAMPOS, Eder Sá Alves (orgs.). **Estado para Resultados: Avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

MARTINS FILHO, Amilcar Vianna. **O Segredo de Minas: A origem do estilo mineiro de fazer política (1889 – 1930)**. Belo Horizonte: Crisálida, 2009.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: Foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2010.

MATUS, Carlos. **Política, planificación y gobierno**. Washington D.C.: Organización Panamericana de la Salud, 1987.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. Tomo I. Brasília: IPEA, 1993.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado: 2003 – 2020**. Belo Horizonte: CDES/Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2003.

MINAS GERAIS. **Plano Plurianual de Ação Governamental: 2004 – 2007**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2004.

MINAS GERAIS. **Avaliação PPAG 2004 – 2007: Exercício 2004**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2005.

MINAS GERAIS. **Avaliação PPAG 2004 – 2007: Exercício 2005**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2006.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado: 2007 – 2023**. Belo Horizonte: CDES/Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2007a.

MINAS GERAIS. **Avaliação PPAG 2004 – 2007: Exercício 2006**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2007b.

MINAS GERAIS. **Plano Plurianual de Ação Governamental: 2008 – 2011**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2008a.

MINAS GERAIS. **Avaliação PPAG 2004 – 2007: Exercício 2007**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2008b.

MINAS GERAIS. **Avaliação PPAG 2008 – 2011: Exercício 2008**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2009.

MINAS GERAIS. **Avaliação PPAG 2008 – 2011: Exercício 2009**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2010.

MINAS GERAIS. **Avaliação PPAG 2008 – 2011: Exercício 2010**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2011.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2013.

MINAS GERAIS. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados de Minas Gerais**. Ouro Preto: Câmara dos Deputados de Minas Gerais, 1891. Disponível em: www.almg.gov.br, acesso em 15/01/2015 às 14:00 horas.

MINAS GERAIS. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Câmara dos Deputados de Minas Gerais, 1906. Disponível em: www.almg.gov.br, acesso em 15/01/2015 às 14:00 horas.

MINAS GERAIS. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Câmara dos Deputados de Minas Gerais, 1918. Disponível em: www.almg.gov.br, acesso em 15/01/2015 às 14:00 horas.

MINAS GERAIS. **Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 1947. Disponível em: www.almg.gov.br, acesso em 15/01/2015 às 14:00 horas.

MINAS GERAIS. **Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 1951. Disponível em: www.almg.gov.br, acesso em 15/01/2015 às 14:00 horas.

MINAS GERAIS. **Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 1971. Disponível em: www.almg.gov.br, acesso em 15/01/2015 às 14:00 horas.

MINAS GERAIS. **Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 1990. Disponível em: www.almg.gov.br, acesso em 15/01/2015 às 14:00 horas.

MINAS GERAIS. **Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 1997. Disponível em: www.almg.gov.br, acesso em 15/01/2015 às 14:00 horas.

MINAS GERAIS. Projeto de lei nº 568/1995. Belo Horizonte: **Assembleia Legislativa de Minas Gerais**, 1995.

MINAS GERAIS. Projeto de lei nº 830/2000. Belo Horizonte: **Assembleia Legislativa de Minas Gerais**, 2000.

MINAS GERAIS. Projeto de lei nº 637/2007. Belo Horizonte: **Assembleia Legislativa de Minas Gerais**, 2007.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2014. 16ª edição.

MINAS GERAIS. **Choque de Gestão**. Disponível em: <http://www.choquedegestao.mg.gov.br/#/undefined> Acessado em: 10/01/2014, 22:14.

MINAS GERAIS. **Gestão para resultados municipais**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Planejamento e gestão, s. d.

MISOCZY, Maria Ceci Araújo; GUEDES, Paulo. **Planejamento e programação na administração pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES/UAB, 2011.

MUNIZ, Reynaldo Maia; SILVEIRA, Mauro César; BECHELAINE, Cinthia. O Caminho em direção à gestão por resultados em Minas Gerais: uma análise dos Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrado. In: GUIMARÃES, Tadeu Barreto; PORDEUS, Iran Almeida; CAMPOS, Eder Sá Alves (orgs.). **Estado para Resultados: Avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2010.

NEVES, Aécio. **Prosperidade: A Face humana do desenvolvimento**. Belo Horizonte, Coligação Minas Unida, 2002.

NEVES, Aécio. **Pacto por Minas: Estratégias para a transformação social**. Belo Horizonte: Coligação Minas não pode parar, 2006.

NOMAN, Fuad; Equipe da SEF. O Equilíbrio das contas. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto (orgs.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006 a.

NOMAN, Fuad; Equipe da SEF. Gestão da receita. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto (orgs.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006b.

NOMAN, Fuad; Equipe da SEF. Gestão do tesouro. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto (orgs.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006c.

PINHEIRO, Dinis. **Projeto de Lei Estadual nº 637/2007**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Disponível em: www.almg.gov.br Acesso em: 12/07/2015.

PINTO, Vanessa Guimarães; SARAIVA, João Antônio Filocre. Gestão por resultados na educação: Monitoramento e avaliação de projetos educacionais. In: GUIMARÃES, Tadeu Barreto; PORDEUS, Iran Almeida; CAMPOS, Eder Sá Alves (orgs.). **Estado para Resultados: Avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

PMI. **Um Guia do conjunto de conhecimentos em gerenciamento de projetos: Guia PMBOK**. Newton Square: Project Management Institute, 2004, 3ª edição.

PORTO, Cláudio Américo de Figueiredo; SILVEIRA, José Paulo. O planejamento e a gestão estratégica e sua função em Minas Gerais. In: GUIMARÃES, Tadeu Barreto; PORDEUS, Iran Almeida; CAMPOS, Eder Sá Alves (orgs.). **Estado para Resultados: Avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

PRZEWORSKI, Adam. Reforma do Estado: Responsabilidade política e intervenção econômica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 11, n. 32, out. 1996.

QUEIROZ, Roberta Graziella Mendes; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Inovação no setor público: Uma análise do choque de gestão (2003 – 2010) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. **Revista de Administração Pública**. v. 44, n. 3, p. 679 – 705, mai. – jun, 2010.

REIS, Luciano Elias. **Convênio administrativo**: Instrumento jurídico eficiente para o fomento e desenvolvimento do Estado. Curitiba: Juruá, 2013.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

RIANI, Flavio. A Nova experiência de distribuição da cota-parte do ICMS aos municípios mineiros. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 31, n. 1, p. 96 – 107, jan. – mar. 2000.

SANTOS, Diego Pessoa; OLIVEIRA, Kamila Pagel; SILVEIRA, Mauro César. Coordenação e alinhamento entre escritórios de projetos: Um estudo de caso na administração pública mineira. **Revista de Gestão de Projetos**. V. 4, n. 2, p. 128 – 152, mai. – ago. 2013.

SILVA, Sérgio Vital e; NIERO, José Carlos Coelho; MAZZALI, Leonel. O Planejamento estratégico situacional no setor público: A contribuição de Carlos Matus. Trabalho apresentado no XII Seminário em Administração, promovido pela Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, entre 27 e 28 de agosto de 2009.

TEIXEIRA, João Antônio Fleury; ALENCAR, Bruno Oliveira; NOGUEIRA, Daniel Rodrigues. O M & A do Sistema de Transportes e Obras Públicas: um modelo de sucesso. In: GUIMARÃES, Tadeu Barreto; PORDEUS, Iran Almeida; CAMPOS, Eder Sá Alves (orgs.). **Estado para Resultados**: Avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

TEIXEIRA, S. M. F. Fundamentos de la reforma del Estado. Encontro Nacional. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. **Anais**. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Campinas: ANPAD, 2001.

TRIBUNAL DE CONTAS DE MINAS GERAIS. **Relatório de execução orçamentária 2003**. Belo Horizonte: TCE-MG, 2004.

SANTANA, Jorge; TESCAROLO, Frederico S., COELHO, Renata. Compras governamentais. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto (orgs.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: Políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO DE MINAS GERAIS. **Relatório de convênios celebrados pelo Estado de Minas Gerais (2007 – 2010)**. Belo Horizonte: SEGOV, 2015.

SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL. **Transferências voluntárias a estados, DF e municípios:** dezembro de 2011. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2011.

SHEPSLE, Kenneth. **The Political economy of State reform: Political to the core.** Palestra proferida na London School of Economics and Political Science. Fevereiro, 1999, em Londres.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 15ª edição. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVEIRA NETO. O Senado mineiro (1891 – 1930). **Revista de Informação Legislativa**, v. 13, n. 15, jul. – set. 1976, p. 200 – 314.

SILVEIRA, Mauro César; OLIVEIRA, Kamila Pagel. **Adequação do PMBOK aos projetos estruturadores.** Trabalho apresentado no XXVIII Encontro Nacional de Engenharia de Produção, realizado no Rio de Janeiro, 13-16 outubro de 2008.

SOLA, Lourdes. **Ideias econômicas, decisões políticas:** Desenvolvimento, estabilidade e populismo. São Paulo: Fapesp, 1998.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resultado das eleições de 2002 e 2006.** Disponível em: www.tse.jus.br acesso em 20/01/2015 às 17:00 horas.

VILHENA, Renata. Rumo à segunda geração do Choque de Gestão. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto (orgs). **O Choque de Gestão em Minas Gerais:** Políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

VILHENA, Renata; SANTOS, Maria Thais. Gestão do gasto. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto (orgs). **O Choque de Gestão em Minas Gerais:** Políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto (orgs). **O Choque de Gestão em Minas Gerais:** Políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

VILHENA, Renata Maria Paes de; GUIMARÃES, Tadeu Barreto; TOSCANO, Thiago Coelho; CAMPOS, Eder Sá Alves. Experiência mineira: o monitoramento intensivo de projetos e o sistema de M & A. In: GUIMARÃES, Tadeu Barreto; PORDEUS, Iran Almeida; CAMPOS, Eder Sá Alves (orgs.). **Estado para Resultados:** Avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

WALDO, Dwight. **O Estudo da administração pública.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1971.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia.** Rio de Janeiro: LTC, 1982.

WERNECK, Caio Alves; GONÇALVES, Éber; BESCHIZZA, Renato; DUARTE, Vanda Catarina. A utilização de indicadores na Administração Pública: contribuições do modelo mineiro para a atividade de monitoramento. In: GUIMARÃES, Tadeu Barreto; PORDEUS, Iran Almeida; CAMPOS, Eder Sá Alves (orgs.). **Estado para Resultados: Avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

WILSON, Woodrow. The Study of administration. **Political Science Quarterly**. v. 2, n. 2, jun. 1887, pp. 197 – 222.