

IMBRICAÇÕES ENTRE GOVERNANÇA PÚBLICA E GOVERNABILIDADE PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA ADMINISTRATIVA: O CASO DA GESTÃO PARA A CIDADANIA EM MINAS GERAIS (2011-2014)

IMBRICATIONS BETWEEN PUBLIC GOVERNANCE AND GOVERNABILITY IN ADMINISTRATIVE REFORM IMPLEMENTATION: THE MINAS GERAIS STATE GOVERNMENT MANAGEMENT FOR CITIZENSHIP'S CASE (2011-2014)

IMBRICACIONES ENTRE LA GOVERNANZA PÚBLICA Y LA GOVERNABILIDAD PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA: EL CASO DE LA GESTIÓN PARA LA CIUDADANIA EN MINAS GERAIS (2011-2014)

Bruno Dias Magalhães, MSc

Universidade Federal de Minas Gerais/Brazil

bdmagalhaes@gmail.com

Fernando de Souza Coelho, Dr.

Universidade de São Paulo/Brazil

fernandocoelho@usp.br

RESUMO

A Nova gestão pública se difundiu no Brasil enquanto uma multiplicidade de práticas em busca da ampliação da eficiência, eficácia e efetividade nas ações do setor público. Sem embargo, à medida que as reformas administrativas foram avançando em seus objetivos rumo ao conceito substantivo de efetividade, encontraram-se imbricadas em um contexto mais amplo de governança pública. O presente trabalho busca analisar as possíveis tensões inerentes entre a governança pública e governabilidade e suas implicações para a implementação de reformas administrativas de 3ª geração, a partir do estudo da Gestão para a Cidadania em Minas Gerais, no período de 2011 a 2014. Para tanto, utiliza-se da metodologia de análise documental e de bases de dados institucionais. De modo geral, apresentam-se conflitos potenciais no âmbito do estabelecimento de prioridades claras de governo, na promoção do consenso e cooperação intragovernamental e na utilização de mecanismos de participação social.

Palavras-chave: Nova gestão pública; governança; Presidencialismo de coalizão; Governabilidade; Reforma administrativa.

ABSTRACT

The New public management paradigm was diffused in Brazil as a multiplicity of practices in search of the increase of efficiency, efficacy and effectiveness in the public sector's actions. Nevertheless, as administrative reforms advanced their goals towards the substantive concept of effectiveness, they have been embedded in a broader context of public governance. The present work seeks to analyze the possible inherent tensions between public governance and governability and its implications for the implementation of 3rd generation administrative reforms, based on the study of Management for Citizenship in Minas Gerais state government, from 2011 to 2014. For this purpose, the paper performs a documentary analysis, as well as the analysis of institutional databases. In general, several potential conflicts are presented, particularly in the setting of clear government priorities, in the promotion of intragovernmental consensus and cooperation, and in the use of social participation mechanisms.

Keywords: New public management; Governance; Coalition presidentialism; Governability; Administrative reform.

RESUMEN

La Nueva Gestión Pública se difundido en Brasil bajo una multiplicidad de prácticas de que buscaban la ampliación de la eficiencia, eficacia y efectividad de las acciones del sector público. Sin embargo, a medida que las reformas administrativas avanzaban rumbo a un concepto sustantivo de efectividad, se encontraron



imbricadas en el contexto más amplio de la gobernanza pública. El presente *paper* busca analizar las posibles tensiones inherentes entre la gobernanza pública y la gobernabilidad, así como sus implicaciones para la implementación de reformas administrativas de 3ª generación, a partir del estudio de caso de la Gestión para la Ciudadanía en Minas Gerais, comprendida en el período de 2011 a 2014. Para ello, se utiliza la metodología del análisis documental e de bases de datos institucionales. Por lo general, se presentan conflictos potenciales en el ámbito de la definición de prioridades claras de gobierno, en la promoción del consenso y de la cooperación intragubernamental y en la utilización de mecanismos de participación social.

Palabras clave: Nueva gestión pública; Gobernanza; Presidencialismo de coalición; Gobernabilidad; Reforma administrativa.

1 INTRODUÇÃO

A nova gestão pública vem se consolidando desde os anos 80 como novo paradigma da administração pública e orientação para a redefinição do papel do Estado. Uma vez arrefecida a retórica política de sua implementação, percebe-se que, longe de constituir um modelo único, o conceito abrange um rol de opções de experiências práticas de reformas incrementais ao modelo burocrático tradicional, visando atingir novos patamares em termos de eficiência e eficácia. Recentemente, no entanto, as discussões teóricas e práticas caminham no sentido de perceber a gestão pública através de um prisma mais ampliado de governança, incorporando dimensões políticas aos mecanismos meramente instrumentais preconizados pelas proposições iniciais. Ao fazê-lo, naturalmente esbarra-se em conceitos substantivos, ultrapassando a noção wilsoniana de separação entre a administração e a política.

O sistema político brasileiro, em quase 30 anos de experiência democrática, vem revelando um cenário de crescente fragmentação partidária, que atravessa períodos alternantes de estabilidade e instabilidade, amparados em amplas coalizões de governo para formação de maiorias no legislativo. A literatura recente aponta evidências de que esse sistema, que convencionou-se chamar de Presidencialismo de Coalizão, adquire governabilidade a partir da atuação de lideranças partidárias com amplos poderes regimentais, que negociam apoio ao poder executivo a partir de uma estrutura de trocas e barganhas pouco baseada no aspecto ideológico-programático de representação de interesses da sociedade.

Nesse contexto, o presente artigo pretende analisar a evolução da nova gestão pública e seu conceito alargado de governança pública, à luz das potenciais tensões com a estreita noção de governabilidade operacionalizada pelo sistema político brasileiro. A análise tem por base a experiência de reforma de terceira geração tentada pelo Estado de Minas Gerais no quadriênio 2011-2014. Optou-se pela experiência mineira já que, em solo nacional, foi um dos casos – juntamente com o pernambucano – que mais avançou na aplicação da cartilha de implementação das reformas administrativas nos últimos 15 anos, apresentando medidas e inovações para cada uma de suas gerações. Espera-se que a análise contribua para a ampliação da compreensão do fenômeno da administração pública, de modo a permitir uma reflexão crítica de seus modelos teóricos, considerado o contexto político de atuação em que está necessariamente imerso o setor público.

No intuito de levar a cabo a investigação proposta, o artigo divide-se em cinco seções principais, para além dessa introdução. Como revisão da literatura, a seção 2 aborda a concepção de governança pública, a partir dos avanços e limitações enfrentados pelo paradigma da *new public management*. Na sequência, na subseção 2.1, apresenta-se a governabilidade como variável política de relevante consideração pelo campo da gestão pública, já que é variável definidora do grau de apoio recebido pelas agendas do poder executivo por parte do legislativo.

Posteriormente, na seção 3 são tecidas breves considerações em torno da metodologia empregada no artigo. A quarta seção, por sua vez, investiga a tensão entre a governança e a governabilidade a partir da análise do caso de implementação da estratégia de “Gestão para a Cidadania” pelo Estado de Minas Gerais. Em seguida, passa-se a última seção que apresenta as considerações finais.

2 AVANÇOS E PERSPECTIVAS DA GESTÃO PÚBLICA: EM BUSCA DA GOVERNANÇA PÚBLICA

A gestão pública vem se consolidando enquanto área de saberes e fazeres tecnopolíticos no Brasil desde a década de 1980, acompanhando as mudanças e evoluções da administração pública e do Estado. Com o advento das chamadas reformas gerenciais, constitui-se uma agenda de transformação da gestão pública, em especial após a década de 90, tanto no âmbito nacional, quanto nos âmbitos estaduais e municipais, ainda que de forma fragmentada e multifacetada nesses dois últimos. (ABRUCIO; GAETANI, 2006; SECCHI, 2009; COELHO, 2013; PIRES et al., 2014)

Tal movimento de transformação do setor público brasileiro se dá em larga medida a partir de influências das agendas reformadoras de países como a Inglaterra, Nova Zelândia, Austrália e Estados Unidos, que adotaram iniciativas no intuito de superar os padrões arcaicos de suas agências públicas, em prol de um modelo mais voltado para resultados e com maior capacidade de resposta. Dentre as medidas adotadas, sobretudo no Reino Unido, destaca-se a privatização de serviços, *downsizing*, estabelecimento de mecanismos de contratualização, mensuração de resultados, criação de cenários competitivos e semi-competitivos, atração de dirigentes de alto escalão provenientes do setor privado, em detrimento de dirigentes com mandato representativo e substituição dos controles procedimentais *ex-ante* pela responsabilização em relação a *outputs* e *outcomes*. (FERLIE et al., 1996; POLITT; BOUCKAERT, 2002)

No âmbito internacional, entretanto, as iniciativas de reforma não se limitam apenas a este primeiro grupo de países. Um segundo grupo, notadamente composto por França, Suécia, Países Baixos e Canadá optou pela adoção de medidas reformadoras mais orientadas pelo princípio da responsabilidade social do que pela eficiência de mercado e inspiradas em valores democráticos tradicionais em maiores proporções do que o paradigmático caso britânico (FERLIE et al., 1996; POLITT; BOUCKAERT, 2002)

A esse conjunto amplo e diverso de medidas modernizadoras, considerado por muitos como o marco da emergência de um novo paradigma administrativo global no setor público, denomina-se nova gestão pública (ou *new public management*). Não obstante, é consenso entre os diversos autores que “não há uma convergência simples acerca de um modelo da nova administração pública, mas sim que há uma variedade de opções à disposição” (FERLIE et al., 1996, p. 41). Além disso, é comum o entendimento de que a nova administração pública não constitui um rompimento radical com o modelo burocrático tradicional. Trata-se, ao contrário, de um processo cumulativo de mudanças incrementais em relação a práticas, regras e valores (ABRUCIO; GAETANI; 2006; SECCHI, 2009).

Dentre o rol de opções modernizadoras implementadas no âmbito internacional, podem-se destacar iniciativas orientadas para três valores fundamentais, a saber: (i) eficiência ou produtividade; (ii) eficácia ou excelência; e (iii) efetividade ou governança (COELHO, 2013). O primeiro grupo consiste sobretudo nas proposições de aplicação de mecanismos da administração privada no âmbito público, guiadas por noções de racionalização/economicidade, com forte viés de desregulamentação, promoção da competição e privatização de

serviços ao mercado. Na Inglaterra estas iniciativas foram denominadas de gerencialismo (ou *managerialism*) puro. Algumas críticas a sua implementação são a desconsideração das características singulares do setor público, bem como a dimensão societal da atuação do estado (FERLIE et al., 1996; POLITT; BOCKAERT, 2002).

O segundo grupo, orientado por valores de excelência, busca ir além da proposta radicalmente racionalizante do grupo anterior, enfatizando a percepção de qualidade do usuário das políticas públicas, compreendida como um dos critérios necessários à mensuração adequada dos resultados. No âmbito organizacional, leva em consideração valores, culturas, ritos e símbolos do ambiente e dos trabalhadores, buscando a dimensão da aprendizagem institucional (FERLIE et al., 1996).

O terceiro grupo orienta-se por princípios democráticos de inclusão participativa do cidadão, a partir da atuação de um serviço público capaz de promover a equidade societal por meios de processos de ação e transformação coletivos. Parte dessa corrente propõe um setor público renovado, que desenha e implementa políticas públicas flexíveis a partir de ideais de redes e arranjos associativos e processos participativos de coprodução. (FERLIE et al., 1996; GOLDSMITH; CRAWFORD, 2014).

Vale notar que o conjunto de atividades adscrito aos objetivos de equidade mencionados no parágrafo anterior pode gerar certa incompatibilidade com algumas dimensões organizacionais e procedimentais do que se vem chamando de nova gestão pública, sobretudo no que diz respeito à lógica de funcionamento inspirada em relações de mercado e na perspectiva do cidadão como cliente de serviços públicos. Nesse sentido, parte da literatura adota que essas práticas se comportam como uma revisão crítica à perspectiva gerencialista, às quais Pollitt e Bouckaert (2004) denominam *neoweberianismo* e que alhures são também chamadas de corrente *neopública* (FERRARO, 2009). Recentemente, a literatura vem discutindo a questão no formato de tendências pós nova gestão pública, dentre as quais se destacam a abordagem integrada e holística do fenômeno da Administração Pública pelo processo de inovação tecnopolítico, consonante com a proposta discutida no presente trabalho (CAVALCANTE, 2017).

No Brasil, se por um lado as reformas iniciais da administração pública foram fortemente influenciadas pelas proposições de mudança rápida efetivadas no Reino Unido e Nova Zelândia, por outro lado, e analogamente à trajetória internacional, a agenda de transformação foi marcada por uma evolução de concepções, classificadas em três gerações. De modo geral, pode-se dizer que as reformas de 1ª geração foram marcadas por uso intensivo de mecanismos de ajuste e equilíbrio fiscais (LRF), programa de privatizações e concessões de serviços, ampla difusão de mecanismos de racionalização nas compras públicas (como o pregão eletrônico), bem como a adoção de instrumentos de planejamento-orçamento. A segunda geração é marcada pela difusão de sistemas integrados de atendimento ao cidadão-usuário e de desburocratização de processos, implantação de sistemas de contratualização de resultados, adoção de mecanismos de governo eletrônico, treinamento e desenvolvimento (escolas de governo) e transparência administrativa (COELHO, 2013).

A terceira geração, por sua vez, possui um número limitado de experiências práticas baseados em um experimentalismo difuso, a maioria no âmbito local, concentrando os maiores desafios em relação ao avanço da transformação da gestão pública e do Estado no Brasil. Como uma das possíveis razões para esse cenário, argumentamos que para atingir a finalidade da equidade, é preciso conceber a gestão pública para além de seus aspectos instrumentais, incluindo valores eminentemente políticos no arcabouço teórico normativo de análise. Nesta concepção, a dimensão do cidadão suplanta a do usuário (ou cliente), deslocando a ideia de resultado para

patamares mais substantivos tais como a noção de impacto das políticas públicas sobre os beneficiários e de desenvolvimento territorial. Essa transformação requer o uso de mecanismos de democracia participativa, ação coletiva, controle social, negociação, atuação e liderança em rede, sem, contudo, deixar de lado as noções de eficiência e eficácia anteriormente proclamadas. Nas palavras de Carneiro e Menicucci (2011):

Diferentemente da gestão privada, a gestão pública deve permitir a expressão de valores que não são apenas instrumentais, mas políticos. Neste sentido não se limita aos meios, mas incorpora também os objetivos, sua definição e sua articulação operativa, orientando-se a partir de valores sociais. Remete à necessidade de articular a concorrência entre objetivos alternativos e a necessidade de gerir a interdependência e a cooperação organizativa para o alcance dos objetivos políticos. Dentro da lógica política, a gestão pública deve facilitar a expressão de vontades, fazer a mediação entre elas e encontrar valores para conduzir as ações” (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 9)

Tal dimensão rompe definitivamente com a separação wilsoniana, adquirindo relevância nos estudos de políticas públicas, cuja análise consagra o processo de implementação como a continuidade do conflito, não mais adstrito apenas ao processo político de formulação, entre diversos valores sociais (CLINE, 2000; CAPELLA, 2006; LIMA; D’ASCENZI, 2013). Valores que, ademais, não são reverberados apenas pelos burocratas implementadores, mas igualmente por uma série de outros atores, sobretudo no contexto democrático participativo (ou na concepção do Estado rede), tais como comunidades epistêmicas (*knowledge-based experts*), *policy communities*, grupos de *advocacy*, que em seu conjunto compõem as denominadas *policy networks* (FARIA, 2003).

É apenas nesta perspectiva ampliada que a gestão pública adquire legitimidade no âmbito de um Estado democrático, pois assume o desafio substantivo e adaptativo de promover mudanças consonantes com os valores da sociedade a qual, ao fim e ao cabo, serve. Para além dos aspectos instrumentais, sumamente necessários, a gestão pública deve ocupar-se da governança pública, colocando-se como promotora da cooperação entre os diversos agentes econômicos e sociais em busca do desenvolvimento, tal qual concebido democraticamente, em todos os âmbitos de atuação (KIRLIN, 2005). Por governança, entende-se “ambos os processos formal e informal através dos quais uma pluralidade de atores regula uma multiplicidade de práticas sociais, políticas e econômicas de acordo com objetivos pré-definidos” (SORENSEN; TORFIN, 2009, p. 245).

Ao assumir este papel, no entanto, a gestão pública fatalmente irá deparar-se com diversas e complexas instituições (*polity*) e gramáticas (*politics*) políticas, as quais seguramente apresentam potencialidades e limitações ao exercício da função pública. Nessa perspectiva, duas linhas de pesquisas empíricas buscam investigar as interseções entre política e Estado, assim como seu impacto nas políticas públicas. A primeira delas inspira-se nos estudos norte-americanos sobre a interpenetração entre política e burocracia, por meio do qual o presidente, os legisladores e os burocratas se relacionam nos processos de *coalition management* e *policy making* (MOE, 1985; THIES, 2001; LEWIS, 2007). De maneira complementar, o estudo das capacidades estatais vem ampliando-se de modo a adequar-se às novas necessidades democráticas, analisando os arranjos institucionais formados em torno das políticas públicas, em especial no que diz respeito às suas capacidades técnico-administrativas e político-relacionais (EVANS, 1993; GEDDES, 1994; SCHNEIDER, 1998; PIRES; GOMIDE, 2015).

Não obstante, há que se ressaltar que o estudo das interseções entre a atuação estatal e o sistema político ainda pertence a uma agenda de pesquisas em consolidação no âmbito da administração pública, amiúde apresentando distintas abordagens que pouco dialogam entre si. A ausência de um modelo analítico torna manifesta a dificuldade de se estabelecer com precisão um estado da arte sobre a temática. No entanto, estudos recentes começam a endereçar o problema, como é o caso da revisão bibliográfica proposta por Fernandes *et al* (2017), que sugere o enquadramento da literatura segundo as dimensões de condições, critérios e resultados da atuação estatal.

Diante do exposto, é cada vez mais necessário ao campo da administração pública compreender a dinâmica dos sistemas políticos (representativo, participativo, deliberativo etc) e suas interseções com a gestão pública, uma vez que estes são condicionantes inescapáveis da atuação estatal. O presente artigo busca aplicar os debates existentes ao caso da reforma administrativa de terceira geração realizada pelo estado de Minas Gerais, nos anos 2011 a 2014, sobretudo no que tange a sua dimensão de coordenação intragovernamental e governança participativa. Entende-se que essas atividades, por definição, requerem a compatibilização da lógica administrativa e política, o que exige uma atuação dual tanto do ponto de vista da formulação, quanto da implementação de tais espaços. Negligenciar essa dualidade pode significar sérios riscos de falhas no processo. Antes de prosseguir, no entanto, cabe breve caracterização do sistema representativo no Brasil e os desafios que este impõe à gestão de políticas públicas.

2.1 Sistema político representativo no Brasil: o desafio da governabilidade

Em estudo célebre, Nunes (2010) demonstra que o sistema político brasileiro conforma uma gramática permeada pela convivência de práticas de clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. Isso significa que as distintas reformas e evoluções políticas no Brasil não ocorreram de forma a eliminar as arcaicas práticas de *patronagem* e patrimonialismo, senão que estabeleceram com elas um equilíbrio que permitiu, e muitas vezes definiu a taxa de sucesso de governos. A interpretação pode ser aplicada ao Estado brasileiro mesmo no contexto pós redemocratização a partir da década de oitenta.

A Constituição Federal de 1988 definiu o marco institucional formal das regras políticas da democracia brasileira, constituindo um sistema presidencialista no qual o chefe do executivo possui grandes prerrogativas, não só perante o legislativo, mas também perante o próprio poder executivo (ARAÚJO et al., 2016). Tais prerrogativas são utilizadas para confrontar os desafios de governabilidade decorrentes do caráter multipartidário extremamente fragmentado do sistema eleitoral proporcional. A despeito do fracasso da tentativa de governo de minoria de Collor, essa fragmentação não chegou a impor barreiras intransponíveis à estabilidade dos demais governos presidencialistas no Brasil, refutando parcialmente as críticas clássicas ao modelo, bem como as primeiras análises teórico empíricas sobre o sistema nacional (ABRANCHES, 1988; MAINWARING, 1993).

Os desafios decorrentes do multipartidarismo fragmentado, no entanto, exigiram dos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva a formação de amplas maiorias por meio de coalizões mais ou menos alinhadas ideologicamente. Para tanto, aplicaram-se algumas medidas de trocas e barganhas com parlamentares da base e fora dela, que Raile e outros (2011) denominam de “caixa de ferramentas presidencial”. Tais medidas constituem sobretudo a atribuição de pastas a partidos aliados, através da nomeação de indicados políticos para exercerem o cargo de Ministros e o uso do *pork*, alocação de orçamento a emendas parlamentares

individuais ou de bancada. As primeiras medidas recebem o nome de “bens de coalizão”, delimitando o conjunto de aliados e estabelecendo um ponto de partida (*baseline*) para trocas futuras, enquanto que as segundas são chamadas de “bens de troca”, uma vez que ocorrem de forma mais recorrente, ao sabor das necessidades imediatas. Uma segunda camada de medidas e ferramentas ocorre no âmbito da própria burocracia, com a nomeação política de cargos comissionados de alto e baixo escalão (AMORIM NETO, 1994, 2006; ALSTON; MUELLER, 2005; RAILE et al., 2011).

Embora os autores reconhecem a necessidade de estudos mais aprofundados, os resultados encontrados até o momento para o Brasil demonstram que a alocação de ministérios e a nomeação de cargos não ocorreram de forma absolutamente proporcional ao apoio dos partidos de base no legislativo, ainda que possa haver certa proximidade. O uso das ferramentas, ademais, varia de acordo com alguns fatores, como o custo político de oposição em decorrência da taxa de aprovação presidencial perante a opinião pública. Outro resultado relevante para análise é de que a nomeação de cargos comissionados não observa apenas uma lógica de *patronagem*, mas também uma lógica de expertise e influência no processo de decisão e elaboração de políticas públicas (PRAÇA et al, 2011; RAILE et al., 2011; BARBERIA; PRAÇA, 2014).

As prerrogativas institucionais do chefe do executivo, combinadas com a elevada fragmentação partidária, levaram a um sistema de governo amparado por amplas coalizões, cuja agenda governamental é alcançada pelo controle das grandes pautas legislativas e antecipação das reações dos atores no jogo político (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1996). Sem embargo, a predominância do executivo não implica em absoluto um papel passivo por parte do legislativo. Estudos recentes vêm demonstrando que o legislativo também possui altas taxas de contribuição aos projetos de lei, inclusive no caso das medidas provisórias, com grande capacidade de incluir, retirar ou alterar conteúdos (FREITAS, 2016). Além disso, é sabido que há ainda considerável influência de mecanismos informais de *agenda-setting*, como o acesso independente de legisladores a altos representantes da burocracia estatal (FERRARO, 2008).

Dessa maneira, se de um lado o poder executivo possui protagonismo no estabelecimento da agenda, por outro o faz a partir da aplicação de uma série de mecanismos de democracia consensual junto a um legislativo amplo e fragmentado. Com efeito, cada elemento de governabilidade trazido pelas ferramentas utilizadas pelo presidencialismo de coalizão traz em si um elemento de potencial ingovernabilidade. O ajuste contínuo do tamanho, heterogeneidade e proporcionalidade da base de apoio no congresso, acrescido do uso do *pork* pode criar um cenário de choque com a extrema fragmentação do sistema partidário, sua falta de consistência ideológica e indisciplina potencial (POWER, 2010; PALERMO, 2016).

Nessa perspectiva, podem-se encontrar diversas interseções entre a organização do sistema político e a gestão pública, sobretudo no que tange aos mecanismos de negociação utilizados pelo presidencialismo de coalizão, com a distribuição de cargos e utilização do clientelismo orçamentário. Mais do que a desorganização administrativa (AVRITZER, 2015), propõe-se no presente artigo que a utilização de tais mecanismos possui o potencial de impor desafios à definição e implementação de prioridades claras, produção de consensos duradouros e coordenação intragovernamental, bem como utilização efetiva de mecanismos de participação social.

As dimensões aludidas servem à percepção de que a compreensão da dinâmica política brasileira é fundamental para a adequada compreensão dos limites, perspectivas e desafios da gestão pública, sobretudo em

se tratando da concepção sociopolítica atingida pela sua terceira geração. Dessa forma, as noções de governabilidade e governança pública passam a ser mutuamente interessadas e dependentes.

3 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

O presente artigo utiliza-se do método do estudo de caso para analisar, com fins exploratórios de geração de novos pressupostos teóricos, a experiência mineira de gestão que entre os anos de 2003 e 2014 não somente manifestou explicitamente a intenção político-governamental de realizar reformas gerenciais, como também empregou um notório esforço reformista, implementando sucessivamente elementos característicos das três gerações já mencionadas. Tais modernizações administrativas em Minas Gerais conformaram, a um só tempo, um movimento que mobilizou fortemente as agendas técnica e política no âmbito do estado, sendo mencionadas como principais eixos estruturantes tanto dos planos de governo, quanto dos Planejamentos Plurianuais de Ação Governamental (PPAGs).

Isto posto, a escolha pela limitação do período de estudos no âmbito da terceira geração de reformas gerenciais, a saber, a Gestão para a Cidadania realizada entre 2011 e 2014, se dá por dois motivos principais. Primeiramente, trata-se da geração de reformas que, em tese, mais dá ênfase ao valor da efetividade das ações estatais e, portanto, que mais busca incorporar os aspectos políticos da governança e da participação cidadã nas políticas públicas. Em segundo lugar, trata-se de um governo que, embora tenha a característica marcante de conceber-se como continuidade do governo anterior, teve que buscar meios para se consolidar após uma transição política de poder.

Diante disso, a experiência mineira da Gestão para a Cidadania constitui-se instância pioneira de um fenômeno previamente inacessível à observação científica no Brasil, a saber, as reformas gerenciais que, sem abandonar o rigor técnico apresentado pela cartilha da nova gestão pública, ousam incorporar elementos sociopolíticos como constitutivos da própria agenda reformista. Ao fazê-lo, o estado de Minas Gerais passa a pautar-se não somente pelas dimensões intrínsecas da eficiência e eficácia, mas sim pela busca, ainda que incipiente, da dimensão da efetividade, seja no âmbito da formulação ou no da implementação e entrega de resultados das políticas públicas.

Com o intuito de verificar a possível influência dos aspectos macropolíticos nas estratégias gerenciais de terceira geração implementadas pela experiência mineira, foram analisados dois principais programas de gestão que, em seu conjunto, deram contorno à proposta denominada “Gestão para a Cidadania”. São eles, o Programa 0027 – Mobilização para o Desenvolvimento Mineiro, que abarcou a aposta na participação cidadã do governo, também conhecida como Movimento Minas, e o Programa 0045 – Governo Eficiente, que materializou a aposta na governança institucional participativa e de articulação intragovernamental em rede. Foram analisados os desempenho físico e financeiro das ações Movimento Minas (Programa 0027) e Governança em Rede (Programa 0045), no intuito de avaliar, por um lado, a manutenção de sua priorização frente a outras agendas e, por outro, o êxito no que diz respeito à implementação da transformação pretendida. Assumiu-se o investimento orçamentário contínuo como variável *proxy* do primeiro aspecto, e a adequada formulação, manutenção e alcance das metas físicas como variáveis *proxies* do segundo. As análises deram-se a partir de consulta aos relatórios executivos anuais de avaliação dos programas e ações constantes no PPAG, emitidos pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

Finalmente, as análises acima foram interpretadas à luz do cenário macropolítico de composição governamental em Minas Gerais. Levou-se em consideração o número efetivo de partidos, como *proxy* da fragmentação partidária no legislativo, a distribuição ideológica dos partidos que formaram a coalizão governativa e a predominância do partido do governador no interior dessa coalizão, como *proxies* da concentração ou fragmentação da coalização de governo. Os dados utilizados foram extraídos da base do Tribunal Superior Eleitoral.

Com esse duplo movimento analítico, buscou-se verificar se, para o caso mineiro, um cenário de maior fragmentação de poder político pode ter dificultado a implementação de uma agenda de reforma gerencial que incorporou elementos sociopolíticos de transformação da atuação estatal. De caráter exploratório, contudo, a metodologia proposta não permite o estabelecimento de uma relação causal significativa, destinando-se mais bem a formular uma hipótese a ser testada em futuras investigações.

4 A TERCEIRA GERAÇÃO DA REFORMA ADMINISTRATIVA DE MINAS GERAIS: AVANÇOS, LIMITES E PERSPECTIVAS

O Estado de Minas Gerais, no período compreendido entre 2003 e 2014, sofreu uma série de reformas administrativas incrementais, que podem ser agrupadas em um único movimento reformista contínuo. Os objetivos dessas ações foram modificando-se e somando-se ao longo dos anos, conforme pode-se perceber pela análise dos três Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrado (PMDI). O primeiro destes instrumentos preconizava fortemente a estratégia denominada “Choque de Gestão”, baseada no equilíbrio das contas fiscais e no enfoque na gestão para resultados (MINAS GERAIS, 2003). Já o PMDI elaborado em 2007 trouxe um reforço dessa última estratégia, criando um modelo que se tornou conhecido como “Estado para Resultados” (MINAS GERAIS, 2007). Finalmente, no ano de 2011, desenharam-se as bases para a complementação da gestão orientada para resultados através da busca de uma “Gestão para a cidadania”, incluindo alguns aspectos sociopolíticos na estrutura administrativa governamental (MINAS GERAIS, 2011).

De modo geral, percebe-se que no período de 2003 a 2010 o estado de Minas Gerais inovou fortemente na implementação de reformas gerenciais de 1ª e 2ª geração. As avaliações sobre os resultados dessas iniciativas ao longo do tempo, no entanto, mostram alguns limites a serem trabalhados. No tocante à estratégia Choque de Gestão, análises demonstram que houve um êxito inicial em relação ao incremento nas taxas de arrecadação do estado, bem como na redução das despesas. Entretanto, ao passar dos anos percebe-se o retorno das contas estaduais aos patamares deficitários no período pré-implantação da reforma. Os dados combinados apontam para a incapacidade do estado de gerar superávits efetivos após o ano de 2005, recorrendo a endividamentos e à utilização de superávits de outras fontes de receita para cobrir os déficits de recursos ordinários (SILVEIRA et al., 2012).

Já em relação ao modelo de gestão por resultados, implementado na estratégia do Choque de Gestão e aprimorado pela estratégia do Estado para Resultados, percebe-se que houve êxitos duradouros no que diz respeito à institucionalização legal do sistema e ao estabelecimento de metas, resultados e um mecanismo especializado de monitoramento. Sem embargo, ao final de 2009 ainda permaneciam diversos desafios, sobretudo no tocante à vinculação do sistema de monitoramento e avaliação à alocação orçamentária, ao estabelecimento de metas efetivamente ousadas, à ausência de maior democratização quando do estabelecimento

dos objetivos e resultados, à ausência de mecanismos de *feedbacks* negativos e, finalmente, ao avanço dos instrumentos de avaliação (CAMPOS; GUIMARÃES, 2009).

Diante do exposto, é possível dizer que as reformas de 1ª e 2ª geração do estado de Minas Gerais tiveram algum êxito, embora apresentassem limites e desafios latentes que careciam de atenção corretiva de modo a construir o sucesso do modelo. Haviam evidências que demonstravam que os esforços de implementação das reformas administrativas de 1ª e 2ª geração não deveriam ser considerados como um ciclo modernizador encerrado na história da gestão pública mineira, mas sim como um processo que ainda merecia intensa e ativa atenção no sentido de aprimorá-lo, de modo a superar os desafios apontados, arraigando efetivamente no aparato estatal a cultura de gestão pública financeiramente equilibrada e gerencialmente responsiva, porquanto eficaz em sua capacidade de estabelecer e entregar resultados à população.

A situação descrita assemelha-se ao que a literatura de capacidades estatais denomina “armadilha de capacidades”. A referência a uma armadilha denota que a superação de grandes déficits de capacidade estatal requer ações intensivamente elaboradas, implementadas e monitoradas de acordo com as capacidades específicas de cada contexto. A literatura ainda alerta para o fato de que tais contextos exigem uma atuação bastante diferente da simples aplicação de boas práticas internacionais, sendo necessária uma inovação atenta aos desafios de *performance* dos instrumentos utilizados, e não apenas a busca de legitimidade através da sujeição de uma agenda previamente aceita em um determinado ecossistema (ANDREWS et al., 2017).

Sem embargo, para o quadriênio de 2011 a 2014, o Governo estadual propôs novo movimento modernizador em clara aproximação dos valores promulgados pela 3ª geração de reformas administrativas. A estratégia foi estabelecida no PMDI 2011-2030, denominando-se “Gestão para a Cidadania”. Na visão integrada da estratégia mineira, a “Gestão para a Cidadania” figurou ao lado da “Qualidade e Produtividade do Gasto” e da “Gestão para Resultados” como infraestrutura necessária à obtenção dos resultados propostos e ao alcance da visão de futuro. Essa infraestrutura administrativa recebeu o nome de “Governo integrado, eficiente e eficaz”, com o objetivo de promover uma gestão pública efetiva e próxima da sociedade (MINAS GERAIS, 2011).

De forma sucinta, a gestão para a cidadania visava superar dois desafios centrais de governança no estado de Minas Gerais, a setorialização ou fragmentação da atuação estatal e a efetividade (impactos/efeitos) na obtenção de resultados na sociedade (MINAS GERAIS, 2011, p. 42). Para operacionalizar o conceito de gestão para a cidadania, no que diz respeito à participação social, duas estratégias foram desenvolvidas: (i) o Programa 0027 – Mobilização para o Desenvolvimento Mineiro, cuja unidade responsável era o Escritório de Prioridades Estratégicas; e (ii) e o Programa 0045 – Governo Eficiente, cuja unidade responsável era a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

O Programa 0027 abarcou o que foi chamado de Movimento Minas, uma plataforma virtual de governo eletrônico, na qual a participação *online* ou presencial em fóruns temáticos geraria ideias a serem implementadas pelo poder executivo. Já o Programa 0045, dentre outras iniciativas voltadas para o aprofundamento das propostas de eficiência e eficácia, contemplava o projeto Governança em Rede, que estabelecia um fluxo de consultas sobre prioridades a Comitês Regionais constituídos em cada região de planejamento do estado de Minas Gerais. Esse insumo participativo era tratado por uma Câmara Multissetorial e encaminhada à alta esfera decisória do Governo, incluindo autoridades máximas setoriais e o próprio Governador.

Além disso, o Governo do estado de Minas Gerais também buscou ampliar os mecanismos de gerenciamento de projetos e de monitoramento do portfólio estratégico, que à época foi organizado a partir de

redes intersetoriais de resultados. Nenhum esforço sistemático para combater o cenário fiscal preocupante foi encontrado, embora o governo tenha implementado diversas vezes a aplicação de limites orçamentários trimestrais (decretos 45.906/2012, 46.149/2013, 46.443/2014), ao passo que recorria frequentemente a abertura de créditos suplementares.

4.1 Configuração política do executivo e legislativo de Minas Gerais após as eleições estaduais de 2010

Antes de proceder-se à análise do desempenho obtido pelas principais ações da 3ª geração de reformas administrativas de Minas Gerais, contudo, é preciso descrever a configuração política do Governo estadual a partir das eleições de 2010. As tabelas 1 e 2 caracterizam o quadro político no que diz respeito ao executivo e ao legislativo estadual, respectivamente:

Tabela 1 - Configuração Política pós eleições estaduais majoritárias para o cargo de Governador do Estado - 2006 e 2010

Variável	Ano da Eleição	
	2006	2010
Candidato Vencedor	Aécio Neves (PSDB)	Antônio Anastasia (PSDB)
Votos Obtidos pelo Candidato Vencedor	7.482.809	6.275.520
Votos Válidos Obt. pelo Vencedor (%)	77,03%	62,71%
Volatilidade Eleitoral*	36,90%	
Número de Partidos da Coalizão Vencedora	10	12
Partidos de Direita**	6	7
Partidos de Centro**	1	1
Partidos de Esquerda**	3	4

Fonte: Elaboração Própria a partir de TSE (2016) e CARREIRÃO (2014)

* Dados obtidos em CARREIRÃO (2014)

** A classificação dos partidos no continuum esquerda-direita segue a proposta em Krause, Dantas e Miguel (2010 apud CARREIRÃO 2014).

A análise da tabela 1 demonstra que o Governo de Antônio Anastasia empreendeu mais esforços políticos para obter sua vitória eleitoral, contando com cerca de 15% menos de votos válidos que o segundo Governo de Aécio Neves. Tais esforços envolveram formar uma coalizão eleitoral ainda mais ampla do que a de seu predecessor, com 12 partidos, cujo espectro ideológico estabeleceu-se de forma a abranger 4 partidos de esquerda e 7 de direita, além do PSDB, classificado como partido de centro.

A volatilidade eleitoral, indicador que mede o percentual agregado de mudança no voto do eleitor, atingiu a marca de 36,90%, situando-se acima da volatilidade brasileira agregada para o período (14,4%). Embora abaixo de muitos estados, o indicador permite inferir que não houve transferência total dos votos de Aécio Neves para seu sucessor Antônio Anastasia.

Tabela 2 - Configuração Política pós eleições estaduais proporcionais para o cargo de Deputado Estadual na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) - 2006 e 2010

Variável	Ano da Eleição	
	2006	2010
Número Efetivo de Partidos para ALMG*	8,2	12,4
Volatilidade Eleitoral*	37,30%	
Número de Candidatos Eleitos pela Coligação	37	41
Percentual de Cadeiras Obtidas pela Coligação	52,11%	57,75%
Número de Cadeiras Obtidas pelo Partido do Governador (PSDB) em relação à Magnitude da ALMG	15	13
Percentual de Cadeiras obtidas pelo Partido do Governador (PSDB) em relação ao Obtido pela Coligação	40,54%	31,71%

Fonte: Elaboração Própria a partir de TSE (2016) e CARREIRÃO (2014)

* Dados obtidos em CARREIRÃO (2014).

A tabela 2, por sua vez, demonstra que a ampla coalizão montada pelo Governador Anastasia para sua eleição em 2010 conquistou a maioria das cadeiras do legislativo estadual (57,75%), superando o resultado da coligação de seu predecessor Aécio Neves. Entretanto, o peso da representação do partido do Governador (PSDB) na coligação encolheu consideravelmente (de 40,54% para 31,71%), demonstrando que a ampliação das cadeiras foi obtida pela eleição de Deputados dos partidos coligados. Com efeito, o número de cadeiras obtidas pelo PSDB diminuiu de 15, em 2006, para 13, em 2010.

O indicador de volatilidade para o cargo de Deputado Estadual situou-se na marca dos 37,30%, bastante acima da média agregada nacional, medida em 11,0% para o período. O indicador demonstra que há grande variação na escolha agregada dos eleitores em relação ao partido que votam para ser seu representante no legislativo, em comparação com a eleição anterior. Finalmente, o número efetivo de partidos, medido para o cargo de Deputado Estadual em Minas Gerais, saltou de 8,2 na eleição de 2006 para 12,4 na eleição de 2010. O resultado demonstra que o padrão de competição multipartidário fragmentado visto em 2006 se arraigou na eleição de 2010.

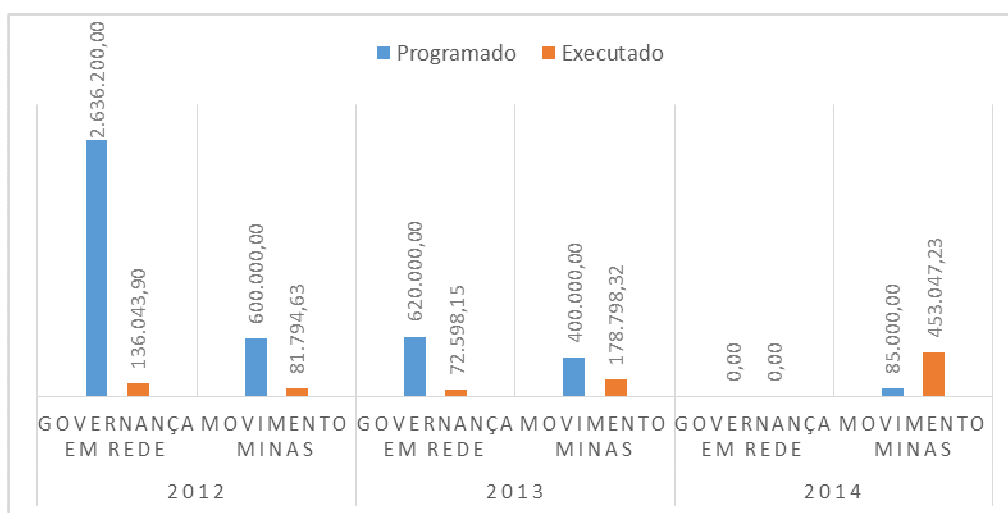
A análise agregada dos dados permite concluir que o Governo de Anastasia dependia fortemente da ampla coalizão formada para sua eleição de modo a obter a maioria legislativa necessária para aprovação de sua agenda. Nesse cenário, à luz do referencial teórico acerca do presidencialismo de coalizão, é possível inferir que o executivo estadual mineiro precisou recorrer com mais frequência e intensidade a acordos com sua base aliada em busca de governabilidade, utilizando-se das práticas como a distribuição de pastas e cargos a partidos aliados e o clientelismo orçamentário. Com efeito, o Governador Antônio Anastasia, mesmo no complicado cenário orçamentário e fiscal já detalhado, iniciou seu governo com a emissão de diversas Leis Delegadas de ampliação da estrutura organizativa do executivo estadual, das quais destacam-se as Leis Delegadas 179 e 180 de 2011, que criaram 6 novos órgãos da Administração Direta e a Lei 182 de 2011, que criou 1.314 novos cargos comissionados (acréscimo de 7,4% dos cargos existentes à época).

Feitas as considerações, parte-se para a análise final do desempenho das estratégias sociopolíticas do modelo “Gestão para a Cidadania”.

4.2 Análise do desempenho físico-financeiro das principais estratégias do modelo “Gestão para a Cidadania”

No que diz respeito ao desempenho financeiro dos projetos em análise, o quadro abaixo demonstra seu gradativo isolamento dentro da estrutura governamental.

Gráfico 1 - Desempenho Financeiro das estratégias de operacionalização do “Estado para a Cidadania”, no que diz respeito à participação social



Fonte: Elaboração Própria com base nos relatórios anuais de avaliação do PPAG 2012 a 2014

No caso do Programa 0045 – Governo Eficiente, no que diz respeito ao Projeto Governança em Rede, verifica-se a execução de apenas 5,16% dos R\$ 2.632.200,00 inicialmente previstos para o ano de 2012, o equivalente a R\$ 136.046,90. Para o ano de 2013, o valor previsto para a ação cai drasticamente para R\$ 620.000,00, dos quais apenas R\$ 72.585,15 ou 11,71% são utilizados. Para o ano de 2014 não há registro da ação, o que evidencia o abandono por completo dessa estratégia pelo governo estadual.

Já a ação Movimento Minas, integrante do Programa 0027, inicia-se em 2012 com a previsão orçamentária de R\$ 600.000,00, dos quais apenas R\$ 81.794,63 (ou 13,63%) foram utilizados. No ano de 2013, a ação utiliza R\$ 178.798,32, o equivalente a 44,70% dos R\$ 400.000,00 previstos para o período. Finalmente, para o ano de 2014, o gasto com o projeto explode para R\$ 453.047,23, 533% dos R\$ 85.000,00 previstos.

No que diz respeito ao desempenho físico, a ação Governança em Rede tinha como produto a região do estado contemplada no modelo de gestão descentralizada, alcançando 100% da meta (10 regiões do estado de Minas Gerais) para os anos em que operou. No entanto, destaca-se que a meta estabelecida não permite quaisquer considerações a respeito da efetividade do projeto, a saber, se este realmente alcançou seu objetivo de incluir as esferas regionais nas decisões de governo. Avaliações realizadas por Gomes (2014) ressaltam a baixa importância dada pelo núcleo central de governo às demandas regionais, com a consequente baixa permeabilidade de tais demandas nas metas assumidas pelo estado de Minas Gerais em seu instrumento de

contratualização. Já em relação ao Movimento Minas, percebe-se que há uma mudança na meta física planejada para o projeto. Nos anos de 2012 e 2013, verifica-se a ousada tentativa de mensurar a quantidade de “ideias provenientes da plataforma virtual transformadas em projetos”. Sem embargo, no ano de 2014 a meta resume-se a “evento institucional realizado”, cuja efetivação registra apenas 11 dos 22 programados. Em suma, verifica-se um comportamento físico financeiro inesperado em relação ao Projeto Movimento Minas, na medida em que o orçamento investido se amplia justamente quando ocorre arrefecimento dos resultados alcançados, indicando uma possível deturpação de seu propósito.

Diante dos dados, pode-se considerar que houve significativas dificuldades no que diz respeito à implementação dos mecanismos sociopolíticos de participação social que configuraram as estratégias da “Gestão para a Cidadania”. Os resultados evidenciam que, não obstante o esforço financeiro inicial, ambas atuações foram perdendo desempenho ao longo dos anos, demonstrando o fracasso das estratégias concebidas. Ao comparar tais resultados com os dados analisados nas tabelas 1 e 2 pode-se verificar que a ampla fragmentação da coalizão governamental, assim com a diminuição do tamanho e poder do partido do governador, impõem um cenário politicamente adverso à implementação da reforma de terceira geração pretendida, o que é corroborado com o abandono paulatino da estratégia observado no gráfico 1 e análise subsequente. O caso também corrobora a hipótese teórica de que a fragmentação amplia os custos de manutenção da coalizão, gerando a necessidade de se distribuir mais pastas a partidos aliados e se recorrer com mais frequência ao uso do *pork*. Ambas as medidas têm o potencial de dificultar a cooperação interinstitucional pretendida, assim como o alargamento dos canais de participação social com efetivo poder de influência na agenda.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho apresentou uma análise da implementação das estratégias de participação social no âmbito da “Gestão para a Cidadania” realizada pelo Estado de Minas Gerais nos anos de 2011 a 2014, à luz da discussão sobre possíveis tensões existentes entre o alargado conceito de governança pública e a estreita noção de governabilidade praticada no sistema político brasileiro. De maneira geral, percebeu-se que a reforma de terceira geração implementada em Minas Gerais ocorreu em um período de perda de controle político do partido do Governador, principal patrocinador da reforma, em prol de uma coalizão ampla e fragmentada. Além disso, os dados demonstram que a agenda de modernização claramente não obteve sucesso, sendo paulatinamente abandonada tanto orçamentariamente, como em termos de *performance* na obtenção de resultados.

À luz das informações expostas, embora não possamos afirmar com segurança a existência de uma relação de causalidade entre a configuração política do estado de Minas Gerais e os baixos resultados alcançados pelas estratégias analisadas de reforma de 3ª geração, essa experiência mineira chama atenção para um aspecto até então em grande medida negligenciado pela literatura nacional (ao abordar as reformas 1ª e 2ª gerações em nível subnacional), a saber, a necessidade de se considerar os elementos sociopolíticos inerentes à atuação exigida da gestão pública, entendida em sua dimensão de governança e na sua imbricação com a governabilidade.

Nesse contexto, a suposição de que a atuação inerente à gestão pública está imbricada de elementos políticos, que por sua vez variam de acordo com o sistema vigente, sugere duas lacunas de investigação para a comunidade acadêmica de administração pública no Brasil. De um lado, faz-se necessário avançar no

entendimento das possíveis colisões entre a governança praticada pelos modelos sociopolíticos de gestão pública e a governabilidade no país, identificando relações causais e ensaiando interpretações. Por outro lado, no que se refere à agenda de pesquisa nacional em gestão de políticas públicas, remete-se à necessidade de se estudar os elementos de (des)conexão entre as decisões políticas e técnicas tomadas pelos agentes da administração pública e a dinâmica estabelecida no contexto político, tanto no âmbito da formulação como da implementação dos programas governamentais.

Artigo submetido para avaliação em 17/12/2017 e aceito para publicação em 19/06/2018

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sergio Henrique. O Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados. Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz; GAETANI, Francisco. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão, 2006. Disponível em: <http://bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/Texto%20de%20Abrucio%20e%20Gaetani.pdf>. Acesso em: 25 set. 2016;
- ALSTON, Lee J. and MUELLER, Bernardo. Pork for Policy: executive and legislative exchange in Brazil. **Journal of Law, Economics and Organization**, v. 22, n. 1, p. 87-114, 2005.
- AMORIM NETO, Octavio. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação. **Nova Economia**, v. 4, n. 1, p. 9-34, 1994.
- AMORIM NETO, Octavio. The presidential calculus: Executive policy making and cabinet formation in the Americas. **Comparative Political Studies**, v. 39, n. 4, p. 415-440, 2006.
- ANDREWS, Matt; PRITCHETT, Lant; WOOLCOCK, Michael. **Building State Capability**. Evidence. Analysis. Action. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- ARAÚJO, Victor; SILVA, Thiago; VIEIRA, Marcelo. Measuring Presidential Dominance over Cabinets in Presidential Systems: constitutional design and power sharing. **Brazilian Political Science Review**, v. 10, n. 2, 2016.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da Democracia**. Belo Horizonte: Civilização Brasileira, 2015.
- BARBERIA, Lorena; PRAÇA, Sérgio. Who gets political appointments? Party loyalty and bureaucratic expertise in Brazil. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, **Anais...** 2014.
- CAMPOS, Éder Sá; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. Gestão por Resultados em Minas Gerais: análise crítica do arranjo incremental de monitoramento e avaliação. In: ENCONTRO DA ANPAD, 23., 2009. **Anais...** São Paulo, 19-23 de set. 2009.
- CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais**, n. 61. São Paulo: ANPOCS, 2006.
- CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Gestão Pública no Século XXI: as reformas pendentes. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**, Brasília, Texto para discussão 1686, 2011.
- CARREIRÃO, Yan de Souza. O Sistema Partidário Brasileiro: um debate com a literatura recente. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 14, p. 255-295, maio/ago. 2014.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. Trends in Public Administration in the Post-NPM Era: innovations in the Brazilian Federal Government. In: ENCONTRO DA ANPAD, 41., 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo, out. 2017.

CLINE, Kurt D. Defining the Implementation Problem: organizational management versus cooperation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 10, n. 3, p. 551-571, 2000.

COELHO, Fernando de Souza . Reformas e Inovações da Gestão Pública no Brasil Contemporâneo. IN: CARNEIRO, José Mário Brasiliense; DANTAS, Humberto (Org.). **Parceria Social Público-Privada: textos de referência**. São Paulo: Fundação Vale e Oficina Municipal, 2013.

EVANS, Peter. O Estado como Problema e Solução. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, 1993.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, p.21-30, fev. 2003.

FERLIE E.; ASHBURNER, L.; FITZGERALD, L.; PETTIGREW, A. **The new public management in action**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

FERNANDES, Ciro Campos Christo; KOGA, Natália Massaco; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; DE HOLANDA, Pedro Paulo Teófilo Magalhães. Dimensões do Estado contemporâneo: uma revisão da literatura sobre condições, critérios e resultados da atuação estatal. In: ENCONTRO DA ANPAD, 41., 2004, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2004.

FERRARO, Agustín E. Friends in High Places: Congressional Influence on the Bureaucracy in Chile. **Latin American Politics and Society**, v. 50, n. 2, p. 101-129, 2008.

FERRARO, Agustín E. **Reinventando el Estado: por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2009.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e Apoio Partidário no Congresso. **Monitor Público**, v. 3, n. 8, 1996.

FREITAS, Andrea Marcondes de. Unboxing the Active Role of the Legislative Power in Brazil. **Brazilian Political Power Review**, v. 10, n. 2, 2016.

GEDDES, Barbara. **Politician's Dilemma: building state capacity in Latin America**. Berkeley: University of California Press, 1994.

GOLDSMITH, Stephen; CRAWFORD, Susan. **The Responsive City: engaging communities through data-smart governance**. San Francisco, Jossey-Bass; 2014.

GOMES, Karen Christine Dias. Participação e Gestão para a Cidadania: experiências em reuniões de Comitê Regional em Minas Gerais. **Revista NAU Social**, v. 4, n. 7, p. 28-40, 2014.

KIRLIN, John J. The Big Questions of Public Administration in a Democracy. **Public Administration Review**, v. 56, n. 5, p. 416-423, sep./out. 1996.

LEWIS, David E. Testing Pendleton's Premise: Do Political Appointees Make Worse Bureaucrats? **Journal of Politics**, v. 69, n. 4, p. 1073-1088, 2007.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano . Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2003.

MAINWARING, Scott. Presidentialism, multipartism, and democracy: The difficult combination. **Comparative Political Studies**, v. 26, n. 2, p. 198-228, 1993.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Coord.). **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2003-2020**. Belo Horizonte, 2003.

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

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Coord.). **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2011-2030**. Belo Horizonte, 2011.

MOE, Terry. The Politicized Presidency. In: JOHN E., CHUBB and PETERSON, PAUL E. (Ed.). **The New Directions in American Politics**. Washington: Brookings Institutions, 1985.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil**: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2010.

PALERMO, Vicente. Brazilian Political Institutions: an inconclusive debate. **Brazilian Political Science Review**, v. 10, n. 2, 2016.

PIRES, Roberto Rocha C; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e Capacidades Estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2015.

PIRES, Valdemir; MIDDLEJ E SILVA, Suylan de A.; FONSECA, Sérgio Azevedo; VENDRAMINI, Patrícia; COELHO, Fernando de Souza. Dossiê Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. **Revista Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 3, p. 110-126, jul./set. 2014.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público** / Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Ano 53, n. 3, Brasília: ENAP, jul./set. 2002.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public Management Reform**: a comparative analysis. Oxford: Oxford University Press, 2004.

POWER, Timothy. Optimism, Pessimism, and Coalition Presidentialism: debating the institutional design of coalitional democracy. **Bulletin of Latin American Research**, v. 29, n. 1, p. 18-33, 2010.

PRAÇA, Sérgio; FREITAS, Andrea; HOEPERS, Bruno. Political appointments and coalition management in Brazil, 2007-2010. **Journal of Politics in Latin America**, v. 3, n. 2, p. 141-172, 2011.

RAILE, Eric; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy. The Executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 2, 323-334, 2011.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

SHNEIDER, Ben Ross. **The State in Collective Action**: Business Politics in Latin America. Chicago: Latin American Studies Association, 1998.

SILVEIRA, Mauro César da; FONSECA, Guilherme Parentoni Senra; OLIVEIRA, Kamila Pagel de. Os Limites Fiscais e Orçamentários da Reforma Gerencial nos Estados: o exemplo de Minas Gerais. **Revista Contabilidade Vista & Revista**, UFMG, Belo Horizonte, v. 23, n. 1, p. 127-163, jan./mar. 2012.

SORENSEN, Eva. TORFING, Jacobson. Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance. **Public Administration**. v. 87, n. 2, 234-258, 2009.

THIES, Michael F. Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments. **American Journal of Political Science**, v. 45, n. 3, p. 580-598, 2001.