

O PLANO MINEIRO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO – UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DA GOVERNANÇA PÚBLICA

LUCIANA SILVA CUSTÓDIO
Fundação João Pinheiro
lucianacustodio2000@gmail.com

**O PLANO MINEIRO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO – UMA ANÁLISE
SOB A ÓTICA DA GOVERNANÇA PÚBLICA**

RESUMO

A utilização pelo setor público de ferramentas da iniciativa privada atende a uma necessidade premente de criar sinergia organizacional por meio do alinhamento estratégico com o objetivo de alcançar os melhores resultados que possam ser percebidos pelo cidadão. A pressão da sociedade pela melhoria dos serviços públicos induz os governos a encontrar estratégias e soluções para atender às crescentes demandas. Inspirado pelas reformas iniciadas em diversos países na década de 80 e, no Brasil, a partir de 1995, Minas Gerais iniciou seu ciclo de reformas com o Choque de Gestão, em 2003. Tendo como eixo teórico norteador a definição de Governança Pública, este trabalho problematiza a caracterização do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI como instrumento de Governança Pública. Através de um compilado formado por 6 parâmetros extraídos de conceitos de Governança Pública de autores diversos, este artigo se dedicou a analisar o PMDI, à luz destes conceitos (ou parâmetros). O único dos parâmetros não atendidos pelo PMDI refere-se à criação de centros múltiplos de elaboração das políticas públicas, o que permite definir esta ferramenta como instrumento de Governança Pública do governo de Minas Gerais.

Palavras-chave: governança pública; gestão pública; plano mineiro de desenvolvimento integrado.

ABSTRACT

The use by the public sector to private enterprise tools satisfies a pressing need to create synergy through the organizational strategic alignment with the objective of achieving the best results that can be perceived by the citizen. The pressure of the society for the improvement of public services induces Governments to find strategies and solutions to meet the growing demands. Inspired by the reforms initiated in several countries in the 80 and, in Brazil, from 1995, Minas Gerais began its cycle of reforms with the clash of Management in 2003. With the guiding theoretical axis the definition of public governance, this paper discusses the characterization of integrated development miner Plan-PMDI as an instrument of public governance. Through a compiled formed by 6 parameters extracted from Public governance concepts of various authors, this article is devoted to analyzing the PMDI, in the light of these concepts (or parameters). The only one of the parameters are not met by PMDI refers to the creation of multiple centers of public policy-making, which allows you to set this tool as an instrument of public governance of the Government of Minas Gerais.

Keywords: public governance; public management; mining integrated development plan.

INTRODUÇÃO

As organizações vêm escrevendo sua história alinhada às transformações no ambiente social. Inseridas em contextos em que a sociedade exige das organizações, sejam elas públicas ou privadas, qualidade dos produtos e da prestação de serviços, oportuno se faz discutir a governança e seus impactos no real atendimento às demandas da sejam elas econômicas e/ou sociais.

Compartilhando este cenário de mudanças e buscando a elas se adaptar, a administração pública vem sendo repensada em suas políticas e práticas. Em especial, e alvo de análise deste trabalho, a governança no setor público, ou Governança Pública, evoca a indagação de qual seria um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudem os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social

No setor público, em diversos países do mundo (especialmente os anglo-saxões), a adoção de ferramentas de gestão oriundas do setor empresarial ocorreu principalmente com os processos de reforma do Estado ao longo dos anos 80 do século passado, inspirados pelo movimento Nova Gestão Pública.

No Brasil, isso se deu na década posterior quando foi criado o MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado) e elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, propulsores desse movimento na Administração Pública brasileira.

A propagação e uso de ferramentas administrativas oriundas da iniciativa privada no setor público, vêm atender a uma necessidade premente que é a de criar sinergia organizacional por meio do alinhamento estratégico e a adoção de medidas de desempenho para além da dimensão econômico-financeira, com o objetivo de alcançar os melhores resultados que possam ser percebidos pelo cidadão.

Isso vai ao encontro da necessidade de se repensar o Estado em termos da Governança Pública. Soma-se a isso, o imperativo de melhoria na prestação dos serviços públicos, impulsionada pela pressão da sociedade, o que pressionou e pressiona os governos a buscarem constantemente novas estratégias para atender as demandas cada vez maiores desta mesma sociedade.

No Brasil, Minas Gerais talvez seja o ente federado mais conhecido pelo sucesso na adoção de medidas de alto impacto e de ferramentas visando à modernização da máquina estatal, envolvendo todas as áreas do governo. Inspirado pelos movimentos de Reforma Gerencial iniciados em diversos países na década de 80 e, no Governo Federal do Brasil, a partir de 1995, Minas Gerais iniciou seu ciclo de modernização da máquina pública nesses moldes com o Choque de Gestão, em 2003, tendo continuidade com o Estado para Resultados, em 2007, e avançando para a Gestão para Cidadania, a partir de 2011.

O Governo de Minas incorporou, diversos modelos e ferramentas gerenciais com vistas ao alcance da visão: “Tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver”.

A partir do que foi exposto e tendo como eixo teórico norteador a definição de Governança Pública este trabalho de pesquisa problematiza a caracterização do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI como instrumento de Governança Pública.

Justifica-se a escolha do tema pela recente revisão a que foi submetida o PMDI o que sinaliza a papel que tal instrumento tem assumido nas decisões governamentais e na maneira como governo e sociedade tem se constituído e relacionado. Soma-se a isso, a carência de literatura sobre o tema, sobretudo, literatura com a chancela dos critérios científicos típicos da academia.

Como metodologia de pesquisa, recorreu-se a pesquisa bibliográfica e documental. Para tanto, inicialmente são estabelecidos os conceitos de Governança e, em especial, o de Governança Pública. São ainda trazidos o entendimento sobre a Administração Pública Gerencial, a Reforma na Administração Pública (com enfoque para o estado de Minas Gerais) e o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e suas particularidades.

Em seguida, na seção 3, o PMDI é analisado à luz dos construtos de Governança Pública. Na seção 4 tem-se as considerações finais seguidas das referências bibliográficas que balizaram este estudo.

2 ESCLARECENDO CONCEITOS

Muito se tem discutido sobre as reformas a que o setor público tem sofrido nas últimas décadas. De maneira displicente, expressões ligadas a este novo cenário tem sido utilizadas sem, muitas vezes, o adequado entendimento do que elas realmente representam (KISSLER & HEIDEMANN, 2006). Dessa forma, Governança Pública, Reforma no Setor Público, Gerencialismo e etc, são exemplos dessas expressões que tem se desgastado pelo seu uso, muitas vezes, indevido.

No esforço acadêmico, no entanto, faz-se mister aprofundar e compreender com a necessária exatidão os conceitos relacionados ao objeto alvo da pesquisa.

Em função disso, esta seção se dedica a conhecer e delimitar alguns conceitos que serão norteadores da análise a que se propõe este artigo: Governança Pública, Administração Pública Gerencial, a Reforma na Administração Pública (com enfoque para o estado de Minas Gerais) e o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado.

2.1 Governança Pública

Segundo Streit e Klering (2004), o termo governança relaciona-se a um conjunto de ideias, instrumentos e práticas de gestão de organizações. Este conceito ainda pode variar, salientam os autores, de acordo com o enfoque, o setor ou o segmento onde está sendo empregado. Para Kissler e Heidemann (2006:05), “governança prescreve uma lógica de gestão tanto para uma organização quanto para um setor e é usada como conceito-chave para vários tipos de atividades coordenadas”.

Esta pluralidade de aplicações do termo é igualmente destacada por Secchi (2009), para quem a definição de governança não é livre de contestações, uma vez que tal definição gera ambiguidades entre diferentes áreas do conhecimento.

Teorias do desenvolvimento, por exemplo, tratam a governança como um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social. “Boa governança” é, portanto, a combinação de boas práticas de gestão pública (SECCHI, 2009).

O autor ainda chama a atenção para a definição de Governança na linguagem empresarial e contábil. Para estas áreas do conhecimento, governança significa um conjunto de princípios básicos para aumentar a efetividade de controle por parte de *stakeholders* e autoridades de mercado.

Já a governança pública, foco de interesse deste artigo, conforme Kooiman (1993) e Richards e Smith (2002), é dada pela ou seja, a governança pública constitui um modelo relacional que oferece uma abordagem diferenciada de conexão entre o sistema governamental e o ambiente que circunda o governo (SECCHI, 2009).

É importante destacar que a governança pública, conforme Kissler e Heidemann (2006) diferencia-se da simples governança e da boa governança por sua orientação para o bem comum.

Pierre e Peters (2000) delineiam os elementos inexoráveis da governança pública: estruturas e interações. As estruturas podem funcionar por meio de mecanismos de hierarquia (governo), mecanismos autorregulados (mercado) e mecanismos horizontais de cooperação (comunidade, sociedade, redes). As interações dos três tipos de estrutura são fluidas, com pouca ou nenhuma distinção clara entre elas.

Na tentativa de solucionar o problema de delimitação da ação dos atores, destaca-se o modelo estrutural de governança pública, que inclui um aspecto organizacional e um aspecto

gerencial ou de responsabilização. De um lado está o problema de como estruturar ou organizar os serviços do Estado, o que deve fazer o núcleo estratégico do Estado, o que deve ser delegado para as agências e que serviços devem ser terceirizados; do outro lado está a questão de como administrar todo o sistema – uma questão de processo mais do que de estrutura.

Secchi (2009), chama a atenção para essa abordagem relacional, e o resgate das redes/comunidades/sociedades como estruturas de construção de políticas públicas e as mudanças que isso gera no conceito de governança pública.

Nesta direção, Brugué e Vallès (2005:198): afirmam que “governança (...) não é mais baseada na autoridade central ou políticos eleitos (modelo da hierarquia) e nem passagem de responsabilidade para o setor privado (modelo de mercado), mas sim regula e aloca recursos coletivos por meio de relações com a população e com outros níveis de governo”.

Dessa forma, o Estado, não perde importância, mas sim desloca seu papel primordial da implementação para a coordenação e o controle das políticas. Nas palavras de Kissler e Heidemann (2006), altera-se a posição do Estado de um “estado ativo”, para um “estado ativador” (grifo nosso).

Para Richards e Smith (2002), a governança pública provoca a criação de centros múltiplos de elaboração da política pública, em nível local, regional, nacional ou até supranacional. No entanto, em relação a essa cooperação entre o estado, os entes federados e a sociedade civil “pairam dúvidas não somente sobre as bases de cooperação entre esses atores, mas também sobre seus resultados” (Kissler & Heidemann, 2006: 01).

Uma definição mais completa, é trazida por Löffler (2001) para quem governança pública é:

uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes. (Löffler, 2001, p. 2012, *apud* Kissler & Heidemann, 2006)

Em síntese, tem-se os conceitos de Governança Pública agrupados esquematicamente na Figura 1.

Figura 1: Conceitos de Governança Pública

GOVERNANÇA PÚBLICA

relação que se estabelece entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas.	orientação para o bem comum	<ul style="list-style-type: none">- estruturas (governo, mercado e sociedade em geral) e interações entre autores;- interações dos três tipos de estrutura são fluidas, com pouca ou nenhuma distinção clara entre elas;- Estado "ativador".	<ul style="list-style-type: none">- o modelo estrutural de governança pública: tentativa de solucionar o problema de delimitação da ação dos atores.- inclui um aspecto organizacional e um aspecto gerencial ou de responsabilização	criação de centros múltiplos de elaboração da política pública	uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes
---	-----------------------------	--	--	--	---

Fonte: elaboração dos autores

Por fim, traz-se Sechhi (2009) que esclarece a multiplicidade dos impulsionadores do movimento da governança pública: as novas concepções necessárias de governança (para dar conta da dinâmica social, Kooiman, 1993); a ascensão de valores neoliberais e a incapacidade do estado de lidar com problemas coletivos (*hollowing out of the state*)¹; e a administração pública gerencial.

2.2 A Administração Pública Gerencial

A administração pública gerencial ou nova gestão pública (*new public management*) constitui um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade (Sechhi, 2009).

De acordo com Paes de Paula (2005), a introdução das práticas gerencialistas (com vistas a eficiência, eficácia e competitividade supra citadas), típicas da administração pública gerencial, foi respaldada por um discurso influenciado pela crítica às organizações burocráticas, valorização da cultura do *management* e conservação de técnicas e práticas administrativas em “modismos gerenciais”.

A autora argumenta que todo esse enredo, também deliberado pelo pensamento neoliberal, pelo movimento “reinventando o governo” difundido nos Estados Unidos e pela decorrente crise Keynesiana, criou um ambiente favorável à nova abordagem, consolidando o gerencialismo enquanto esse era transportado do setor privado para o setor público com todo o seu arcabouço.

De acordo com Barzelay (2000, p.229), a administração pública gerencial é um campo de debate acadêmico e profissional sobre temas de “políticas de gestão pública, liderança executiva, desenho de organizações programáticas e operações de governo”. Hood e Jackson (1991), defendem que a administração pública gerencial é um argumento administrativo ou uma filosofia de administração, na qual eficiência e desempenho são valores que prevalecem.

¹ Tal movimento ideológico desconfia da habilidade estatal de resolver seus próprios problemas de forma autônoma e prega a redução das autoridades nacionais em favor de organizações internacionais (blocos regionais, Nações Unidas, FMI, Banco Mundial), em favor de organizações não estatais (mercado e organizações não governamentais) e em favor de organizações locais (governos locais, agências descentralizadas etc.)

Percebe-se enfim, que a tônica da administração pública gerencial assenta-se sobre a ideia de que o desenvolvimento econômico é possível somente quando um estado-nação pode contar com um Estado eficaz (Pereira, 2007).

E, para tanto, elementos da governança pública devem ser evocados e, a administração pública reformada para parâmetros mais alinhados ao *modus operandi* do setor privado.

Conforme Secchi (2009), a Administração Pública Gerencial constitui uma das forças que sustentam a governança pública. Seu enfoque, conforme o autor, está em dispensar maior atenção no desempenho e no tratamento dos problemas do que nas perguntas “quem” deve implementar ou “como” devem ser implementadas as políticas públicas.

Por sua vez, Pierre e Peters (2000), defendem uma outra relação para administração pública gerencial e governança pública. A governança pública seria uma consequência do movimento da administração pública gerencial, com a qual compartilha algumas características. Para os autores, “há alguma semelhança entre as duas perspectivas e parece claro que o recente interesse em governança, em parte, tem sido alavancado pela crescente popularidade da administração pública gerencial e a ideia de formas genéricas de controle social” (Pierre & Peters, 2000, p. 65).

2.3 A reforma na administração pública

As mudanças que ocorrem na sociedade, sejam elas de ordem social, política e econômica, afetam de maneira direta a gestão pública.

Conforme Hood e Jackson (1991), a Reforma da Administração Pública é o conjunto de inovações em políticas públicas de gestão e no desenho de organizações programáticas. Sua base consta de um conjunto razoavelmente coerente de “justificativas e retórica”. Para os autores, Reformas da administração pública são geralmente alinhadas a valores de eficiência, *accountability* e flexibilidade.

Em termos práticos, uma reforma na administração pública acontece quando uma organização pública progressivamente muda suas práticas de gestão, modelo de relacionamento e retórica. Reformas da administração pública ocorrem em diferentes contextos espaciais e temporais, sob a guarda de diferentes escopos e valores (Hood & Jackson, 1991).

A reforma da gestão pública, conforme Pereira (2007), é a segunda mais importante reforma administrativa vivida pelo moderno estado capitalista. Na segunda parte do século XX, os países capitalistas mais avançados empreenderam a primeira grande reforma administrativa – a reforma do serviço público ou reforma burocrática.

Com efeito, alguns países tais como Estados Unidos, Nova Zelândia, Inglaterra e Austrália desde a década de 1970 têm empreendido esforços a fim de reformar a administração pública inspirada na administração das empresas (Pereira, 1996; Paes de Paula, 2005).

No Brasil, de maneira análoga, na década de 1990 retoma-se a ideia de uma administração pública gerencial (as tentativas anteriores ocorreram na década de 1930 e de 1960). Nesta Reforma, foram estabelecidos novos paradigmas gerenciais a saber:

a ruptura com estruturas centralizadas, hierárquicas formalizadas e piramidais e sistemas de controle ‘tayloristas’ são elementos de uma verdadeira revolução gerencial em curso, que impõe a incorporação de novos referenciais para as políticas relacionadas com a administração pública, virtualmente enterrando as burocracias tradicionais e abrindo caminho para uma nova e moderna burocracia de Estado. (Pereira, 1994, p.13).

Assim, aos poucos foram-se delineando os contornos da nova administração pública, quais sejam: a descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições

para os níveis políticos regionais e locais; a descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de uma organização piramidal, pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; o controle por resultados, a *posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e a administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de uma administração auto-referida.

No caso brasileiro, varias concepções são constatadas na evolução dos movimentos de reforma. Vilhena, Martins e Marine (2006), sintetizam os deslocamentos graduais da administração pública no Brasil, indicando que o caráter instrumental marcou os primeiros moldes através da adequação dos meios e da busca por um aparato administrativo focado em padrões burocratizados e princípios de eficiência, não pressupondo ações orientadas para os resultados, pelo menos, a princípio.

Num momento seguinte, a estrita preocupação com os meios foi substituída pelo foco nos fins que realmente levariam aos objetivos propostos utilizando-se de meios específicos para um determinado resultado; e, por fim, a tentativa de equalizar os problemas que impediam uma formulação ideal para a gestão pública e a necessidade de ajuste ao novo modelo de economia de mercado global, fez com que o Estado se esquecesse das premissas que levam aos resultados, mais uma vez fundamentando seus objetivos nos meios em detrimento dos fins.

Conforme apontado por Paes de Paula (2005) as raízes gerencialistas mantinham-se no cerne das tentativas de modernização, dado que os métodos derivados da esfera privada também se firmaram como a principal característica dos movimentos reformistas no setor público brasileiro. Para Vilhena, Martins e Marine (2006), o objetivo da concepção reformista em diversas dimensões ficou marcado pela busca de inovação no setor público por meio de modelos de gestão e métodos empresariais do setor privado, os quais orientam uma administração mais dinâmica no que tange o alcance de resultados.

No entanto, o que pode se depreender do processo de reforma experienciado no Brasil foi que características peculiares ao setor público, somadas aos marcos iniciais dos processos de reforma impediam a adaptação das práticas gerencialistas de forma mais abrangente. Sua derrocada originou-se da falta de alinhamento dos meios aos fins. Destarte, a tentativa de reformulação do aparato Estatal imprimia uma pseudo-inovação devido aos enlaces fragmentados, pouco integrados e não convergentes aos ideais proclamados.

De acordo com Vilhena, Martins e Marine (2006, p. 31), “[...] a necessidade de construir um norte, um ideal de desenvolvimento, de se promover inovações gerenciais e de integrar as políticas de gestão, alinhando-as para trilhar o caminho escolhido [...]” foram as lições deixadas pela reforma administrativa, as quais fundamentariam um novo modelo. Todos esses percalços serviram de aprendizado para uma nova era da administração pública desencadeada a partir de um modelo que integraria meio e fins estrategicamente em planos de curto e longo prazo buscando o desenvolvimento em prol do Estado e da Sociedade.

2.4 O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI

A Reforma do Estado, que se tornou tema amplamente discutido em todo o mundo, a partir, principalmente, da década de 1990, pode ser interpretada como uma resposta à crise do Estado, no contexto de uma economia globalizada. A redução da autonomia do Estado na formulação e implantação de políticas públicas, provocada pelo processo de globalização e pela crise econômica e fiscal, evidenciou a necessidade de redefinir as funções do Estado, tornando fundamental a Reforma subsequente.

A crise do Estado, que se aprofunda a partir da década de 1980, possuiu, segundo Pereira (1998), pelo menos três vertentes principais: a crise fiscal; a crise no modo de

intervenção do Estado no sistema econômico e social; e a crise do modelo burocrático de administração.

A alternativa para a superação crise financeira e de desempenho apresentou-se como a transformação do Estado e a revisão de suas funções, papéis e mecanismos de funcionamento. Essas transformações foram consolidadas na Reforma do Estado, cujo objetivo foi conferir ao Estado, maior capacidade de governança e de atuação econômica, política e social, a partir da promoção de uma gestão mais eficiente dos recursos públicos e da garantia dos direitos sociais e necessidades dos cidadãos (Ferreira, 1999).

Este panorama da administração pública federal ecoou nos diferentes estados da federação.

Um dos casos mais evidentes é constatado no estado de Minas Gerais que, vivenciando um contexto de crise fiscal e de ineficiência na gestão dos recursos públicos semelhante ao apresentado em âmbito nacional, implanta, de maneira formal, a partir de 2003, o modelo gerencial denominado *Choque de Gestão*. Por meio desse modelo procurou-se implementar uma “gestão capaz de respostas mais rápidas, mais focado no cliente/beneficiário, orientado para resultado, flexível e transparente” (Vilhena *et al.*, 2006, p. 30), substituindo a preocupação com os meios pela centralidade dos fins e priorizando, em última instância, a modernização do estado.

Para tanto, duas grande propostas foram postas em prática: o ajuste fiscal e o estabelecimento de uma agenda de desenvolvimento de médio e longo prazo. Neste ínterim, para aprimorar e consolidar o processo de mudança e concretização dos objetivos futuros o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, passa a ser o grande direcionador das ações do governo.

Baseado no artigo XXX da Constituição Estadual de Minas Gerais², o PMDI estabelece estratégias que direcionam a ação governamental para a construção de um futuro sustentável para o Minas Gerais.

Sua primeira versão foi elaborada para o período 2003-2020. Nesta oportunidade, foram traçados cenários possíveis para o Estado de Minas Gerais, posteriormente atualizados em 2007 tendo como horizonte o ano de 2023. Na elaboração dos cenários, levou-se em consideração a análise situacional e da evolução política, econômica e social, bem como o mapeamento das incertezas críticas (SEPLAG, 2012).

Em função de alterações endógenas e também mudanças externas, inclusive de nível internacional, nova revisão no PMDI foi realizada e estabeleceu-se novo período de tempo: 2011–2030. Desta feita, algumas tendências foram sinalizadas como norteadoras da revisão do PMDI. São elas, conforme SEPLAG (2012, p.34):

✓ TENDÊNCIAS MUNDIAIS

1. Consolidação do conhecimento como principal motor da economia mundial.
2. Aumento das pressões por ajustes fiscais e políticas públicas mais eficazes.
3. Novo padrão de competitividade em nível global: larga escala de produção, baixo custo e alta densidade tecnológica.

✓ TENDÊNCIAS NACIONAIS

1. Emergência da nova classe média brasileira.
2. Inserção do Brasil na economia mundial e maior visibilidade internacional.
3. Preocupações crescentes com a erradicação da pobreza e inclusão social e

² A CE/89 em seu art. XXX enumera os seguintes objetivos do PMDI:

a) promover o desenvolvimento socioeconômico integrado do Estado; b) a racionalização e a coordenação das ações do governo; c) o incremento das atividades produtivas; d) a expansão social do mercado consumidor; e) a superação das desigualdades sociais e regionais; f) a expansão do mercado de trabalho; g) o desenvolvimento dos Municípios de escassas condições de propulsão socioeconômica e; h) o desenvolvimento tecnológico do Estado.

produtiva

✓ TENDÊNCIAS MINEIRAS

1. Urbanização e maior demanda por infraestrutura.
2. Inserção externa crescente e grande relevância do setor mineiro-metalúrgico e do agronegócio.
3. Emergência de atividades de densidade técnico-científicas e articuladas com a Economia do Conhecimento

Orientado para o objetivo final de consolidar um padrão de desenvolvimento com prosperidade, qualidade de vida, cidadania e sustentabilidade, o PMDI está organizado em onze Redes de Desenvolvimento Integrado - “(...) criadas com o objetivo de proporcionar um comportamento cooperativo e integrado entre agentes e instituições em torno de grandes escolhas para o futuro de Minas Gerais, de acordo com a capacidade de integração das ações de Governo e de agregação de valor para a sociedade” (SEPLAG, 2012:8).

Vale ressaltar que todas as propostas foram elaboradas pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, que tem representação de diferentes segmentos da sociedade, enriquecidas e aprovadas pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais. A coordenação e gerenciamento do PMDI estão a cargo da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais – SEPLAG.

Em relação as áreas de resultados, ou Redes de Desenvolvimento Integrado, elas são explicitadas no Quadro 1:

Quadro 1: Áreas de Resultados do PMDI - MG

1. Educação de Qualidade: melhorar a qualidade dos Ensinos Fundamental e Médio e reduzir as disparidades regionais de aprendizado.
2. Protagonismo Juvenil: aumentar o percentual de jovens que concluem o Ensino Médio e ampliar as suas oportunidades de inclusão produtiva.
3. Investimento e Valor Agregado da Produção: ampliar o volume anual de investimentos produtivos - privados, públicos ou em parcerias - e qualificar a mão-de-obra em parceria com o setor privado.
4. Inovação, Tecnologia e Qualidade: induzir uma agenda de inovação visando ao aprimoramento do que já se tem em MG e ao desenvolvimento do que ainda não se tem no estado, definida juntamente com os <i>stakeholders</i> relevantes, aí incluídos o setor produtivo, universidades e centros de pesquisa.
5. Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce: aumentar o volume de investimentos privados nestas regiões por meio da atração de capitais produtivos e da melhoria da infra-estrutura, da educação, da qualificação para o trabalho e das condições de saúde e saneamento.
6. Logística de Integração e Desenvolvimento: expandir o percentual da malha rodoviária estadual em boas condições de conservação, otimizando custos e resultados, concluir o ProAcesso e construir, em conjunto com a União e demais Estados, uma solução para a malha federal.
7. Rede de Cidades e Serviços: ampliar o número de municípios com Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) adequado, provendo, sob a ótica de uma rede hierarquizada e interconectada entre as diversas áreas, serviços públicos e privados de qualidade.
8. Vida Saudável: universalizar a atenção primária de saúde para a população, reduzir a mortalidade materno infantil, ampliar a longevidade e melhorar o atendimento da população adulta com doenças cardiovasculares e

diabetes e ampliar significativamente o acesso ao saneamento básico.
9. Defesa Social: reduzir, de forma sustentável, a violência no Estado, com a integração definitiva das organizações policiais, enfatizando as ações de inteligência, a ampliação das medidas preventivas e a modernização do sistema prisional.
10. Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva: minimizar o percentual de pobres em relação à população total, com medidas regionalmente integradas e com intensificação de parcerias nas áreas de educação, saúde, assistência social, habitação e saneamento.
11. Qualidade Ambiental: aumentar o Índice de Qualidade da Água (IQA) do Rio das Velhas, consolidar a gestão das bacias hidrográficas, conservar o Cerrado e recuperar a Mata Atlântica, ampliar o tratamento de resíduos sólidos e tornar mais ágil e efetivo o licenciamento ambiental.

Fonte: [www.mg.gov.br / governomg](http://www.mg.gov.br/governomg) acessado em jan/2013.

Segundo documento elaborado pela SEPLAG (2012:8) em relação ao PMDI:

“O compartilhamento de responsabilidades e a corresponsabilidade legalmente regulada encontram-se no centro dos novos desafios dos Estados contemporâneos e constitui-se em um dos elementos centrais da revisão da estratégia de desenvolvimento de Minas Gerais. Neste sentido, o Governo adota o conceito de Estado Aberto e em Rede, que atua com outras esferas da sociedade, sem perder a sua força de regular a organização social e as atividades econômicas.”

Chama-se a atenção para a introdução da noção de rede na gestão pública. Este arranjo visa superar “dois problemas centrais de governança: a setorialização (fragmentação) e a ineficiência na obtenção de resultados” (SEPLAG, 2012:43). Aposta-se na integração de esforços oriundos de forças heterogêneas mas que possuem interesses comuns. Assim,

“ (...) em rede, o Estado passa a atuar de forma transversal, estabelecendo laços com diferentes setores da sociedade, no sentido de responder as demandas, resolver problemas e propor estratégias customizadas de desenvolvimento” (SEPLAG, 2012, p.44).

Embora apenas os principais pontos conceituais do PMDI³ tenham sido trazidos, uma análise sobre o PMDI enquanto instrumento de Governança Pública já pode ser estabelecido, conforme objetivo central desta pesquisa. Este é o cerne da seção que se segue.

3 GOVERNANÇA PÚBLICA E PMDI

Para que fosse realizada uma análise do PMDI enquanto instrumento de Governança Pública, este trabalho se apoiou em pesquisa bibliográfica a fim de lançar luz sobre os construtos relacionados ao tema.

Como parâmetro de análise, utilizou-se as definições de Governança Pública trazida por autores diversos e esquematizadas na Fig.1 da seção 2, quais sejam:

1. Relação que se estabelece entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas;
2. Orientação para o bem comum;
3. Estado "ativador";

³ Para aprofundamento da leitura sobre o PMDI 2011-2030 sugere-se: http://www.conselhos.mg.gov.br/uploads/1/pmdi_2011_2030.pdf.

4. Existência de um aspecto organizacional e um aspecto gerencial ou de responsabilização;
5. Criação de centros múltiplos de elaboração da política pública;
6. Criação de possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

Em relação ao conceito 1 - Relação que se estabelece entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas – ele é atendido na medida em que as áreas de resultado foram elaboradas pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, que tem representação de diferentes segmentos da sociedade, enriquecidas e aprovadas pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais o que as legitima.

O conceito 2, por sua vez, que diz respeito à orientação para o bem comum, é nitidamente percebido nas políticas estabelecidas como foco pelo PMDI, quais sejam: Educação de Qualidade; Protagonismo Juvenil; Investimento e Valor Agregado da Produção; Inovação, Tecnologia e Qualidade; Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce; Logística de Integração e Desenvolvimento; Redes de Cidade e Serviços; Vida Saudável; Defesa Social; Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva e; Qualidade Ambiental.

Bem como a postura do Estado “ativador”, trazida pelo conceito 3, é também percebida de maneira clara na medida em que compete ao estado assumir o papel de responsável por fomentar e coordenar o comportamento cooperativo e integrado entre agentes e instituições em torno de grandes escolhas para o futuro de Minas Gerais traçadas no PMDI.

O parâmetro do conceito 4 - Existência de um aspecto organizacional e um aspecto gerencial ou de responsabilização – é atendido na medida em que o Estado possui uma secretaria de estado responsável, entre outras coisas, pela coordenação e gerenciamento do PMDI. Este órgão é a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais – SEPLAG, que possui unidade estruturadas com a finalidade de acompanhar a execução do PMDI. Tanto o é, que, conforme foi trazido na Seção 3, este instrumento de Governança Pública foi por três vezes reformulado desde a sua elaboração, em 2003, na tentativa de acompanhar as mudanças sociais e econômicas que afetam o estado de Minas Gerais.

Em relação a “Criação de centros múltiplos de elaboração da política pública” – conceito número 5, que muito se aproxima do conceito 1, percebe-se que não há esta multiplicidade de centros ou núcleos de elaboração das diversas políticas públicas, mas sim um órgão colegiado que centraliza estas decisões – o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

Por fim, o conceito 6 aqui estabelecido, Criação de possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes, é plenamente atendido já que este é justamente o objetivo final do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado. Inclusive, com este foco que se estabeleceram as áreas de resultado.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entender a Governança, sobretudo a Governança Pública, e caracterizar e analisar esta última faz-se mister na medida em que os governos em diferentes países, inclusive no Brasil, têm se reposicionado frente à sociedade a aos problemas enfrentados por esta.

Mesmo diante de novas formas de gestão pública, a *new public management*, que aproximaram a gestão pública das formas de gestão praticadas pelos entes privados, o estado se depara com questões econômicas, políticas e sociais que nem sempre esta modalidade consegue atender a contento.

Neste hiato, a Governança Pública e as discussões sobre a mesma, ganham força na medida em que representa a forma do estado se posiciona frente às demandas múltiplas da sociedade e de que forma se organiza para atendê-las.

Através de um compilado formado por 6 parâmetros extraídos de conceitos de Governança Pública de autores diversos, este artigo se dedicou a analisar o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, à luz destes conceitos (ou parâmetros). Destes, 5 foram plenamente atendidos: 1) relação que se estabelece entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas; 2) orientação para o bem comum; 3) Estado “ativador; 4) Existência de um aspecto organizacional e um aspecto gerencial ou de responsabilização; 6) Criação de possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes. O conceito 5, Criação de centros múltiplos de elaboração da política pública, não é tendido pelo PMDI – MG, visto que a elaboração das políticas públicas é realizada por um órgão colegiado, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

Diante desta análise, conclui-se que o PMDI pode sim ser considerado um instrumento de Governança Pública do governo de Minas Gerais.

No entanto, não foi objeto deste trabalho de pesquisa analisar em que nível estes parâmetros seriam atendidos. O que seria interessante, inclusive sugere-se para trabalhos futuros, o que tornaria a análise deste Plano mais completa.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARZELAY, M. Breaking through bureaucracy: a new vision for managing in government. Berkeley: University of California Press, 1992.

BARZELAY, M. The new public management: a bibliographical essay for Latin American (and other) scholars. *International public management journal*, v. 3, p. 229-265, 2000.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O Modelo Estrutural de Governança Pública Luiz Carlos Bresser-Pereira, 2007

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP/Editora 34, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. Democracy and public management reform: building the Republican state. Oxford; New York: Oxford University Press, 2004.

BRUGUÉ, Q.; VALLÈS, J. M. New-style councils, new-style councillors: from local government to local governance. *Governance*, v. 18, n. 2, p. 197-226, 2005.

HAYS, S. W.; Plagens, G. K., Human resource management best practices and globalization: the universality of common sense. *Public Organization Review*, v. 2, n. 4, p. 327-348, 2002.

HOOD, C.,r. The “new public management” in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, v. 20, n. 2/3, p. 93-109, 1995.

HOOD, C.; Jackson, M.l W. Administrative argument. Aldershot, Hants, England; Brookfield, Vt., USA: Dartmouth Pub., 1991.

JONES, L. R. New public management has been completely discredited, thank God! *International Public Management Journal*, v. 5, n. 2, p. 148-172, 2004.

KISSLER, L. & Heidemann, F.G., Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Rev. Adm. Pública* vol.40 no.3 Rio de Janeiro May/June 2006

KOOIMAN, J.. Modern governance: new government-society interactions. Newbury Park, Calif.: Sage, 1993.

LÖFFLER, E.. Governance: Die neue Generation von Staats- und Verwaltungs- modernisierung. *Verwaltung + Management*, v. 7, n. 4, p. 212-215, 2001.

MINAS GERAIS. Constituição do estado de Minas Gerais, 1989.

MINAS GERAIS. Governo do Estado de Minas Gerais, [www.mg.gov.br / governomgd](http://www.mg.gov.br/governomgd)

PAES DE PAULA, A.. A contribuição do movimento “reinventando o governo.” *In: _____ Por uma nova gestão pública: Limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PIERRE, J.; Peters, B. G.. *Governance, politics and the state*. New York: St. Martin’s Press, 2000

RICHARDS, D.; SMITH, M. J. *Governance and public policy in the United Kingdom*. New York: Oxford University Press, 2002.

SECCHI, L.. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *RAP — Rio de Janeiro* 43(2):347-69, Mar./aBr. 2009.

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão / 2012 - http://www.conselhos.mg.gov.br/uploads/1/pmdi_2011_2030.pdf documento acessado em jan/2013.

STREIT, R. E. ; KLERING, L. R. . Governança Pública sob a Perspectiva dos Sistemas Complexos. *In: 3ª CONFERÊNCIA IBEROAMERICANA EN SISTEMAS, CIBERNÉTICA E INFORMÁTICA - CИСCI 2004, 2004, Orlando, Flórida. Anais da 3ª Conferência Iberoamericana en Sistemas, Cibernética e Informática CИСCI 2004, 2004. v. 1. p. 339*

VILHENA, R. et al(orgs). *O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da Gestão Pública para o Desenvolvimento*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

VILHENA, R.; MARTINS, H. F; MARINI, C. Introdução. *In: Vilhena, R. et al(orgs). O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da Gestão Pública para o Desenvolvimento*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.