

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA

CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**CHOQUE DE GESTÃO OU CHOQUE DE RACIONALIDADES?
O DESEMPENHO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM QUESTÃO**

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA
BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE
EMPRESAS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE
MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

VANESSA BRULON SOARES

Rio de Janeiro, dezembro de 2010.

VANESSA BRULON SOARES

**CHOQUE DE GESTÃO OU CHOQUE DE RACIONALIDADES?
O DESEMPENHO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM QUESTÃO**

Dissertação apresentada ao Centro de Formação
Acadêmica e Pesquisa da Escola Brasileira de
Administração Pública e de Empresas para obtenção do
grau de mestre em Administração Pública

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Milano Falcão Vieira

Rio de Janeiro
2010

VANESSA BRULON SOARES

**CHOQUE DE GESTÃO OU CHOQUE DE RACIONALIDADES?
O DESEMPENHO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM QUESTÃO**

Esta dissertação foi julgada e aprovada para a obtenção do título de Mestre em
Administração Pública no Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa da Escola
Brasileira de Administração Pública e de Empresas

Rio de Janeiro, dezembro de 2010

Chefe do Centro de Formação
Acadêmica e Pesquisa

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marcelo Milano
Falcão Vieira

Prof. Dr. Fernando Guilherme Tenório

Prof.Dr. Pierre Ohayon

“Talvez a velhice e o medo me enganem, mas suspeito que a espécie humana – a única – está em vias de extinção e que a Biblioteca perdurará: iluminada, solitária, infinita, perfeitamente imóvel, armada de volumes preciosos, inútil, incorruptível, secreta.”

(Jorge Luiz Borges – Ficções)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família, especialmente aos meus pais, pelo eterno apoio e por possibilitarem que eu chegasse até aqui;

Ao meu irmão, pela constante troca (de conhecimento, de experiência, de livros...), e por me mostrar que o sonho da vida acadêmica é possível;

À CAPES pelo apoio financeiro;

À Fundação Getulio Vargas (FGV) e a Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE), por proporcionarem um ambiente de excelência acadêmica por meio de seu curso de Mestrado em Administração Pública.

Aos meus professores e colegas da turma de Mestrado em Administração Pública 2009, por tornarem o ambiente de aprendizagem ainda mais rico e agradável.

Aos colegas do Observatório da Realidade Organizacional, especialmente Janaina Simões, Cristiane Costa e Diana Castro, pela troca e pelos trabalhos realizados juntos.

Ao meu parceiro de trabalhos, amigo e amor, Leonardo Vasconcelos Cavalier Darbilly, pelo total apoio e dedicação e por desempenhar tão bem todos os muitos papéis que assume em minha vida.

Por fim, ao meu orientador, Professor Marcelo Milano Falcão Vieira, por acreditar no meu potencial, por me abrir muitas portas, e por me apoiar mesmo no que parecia impossível.

RESUMO

A partir dos processos de reforma gerencial colocados em prática em âmbito mundial, desencadearam-se propostas de reformas seguindo esta mesma lógica, também em nível estadual. O programa Choque de Gestão, implementado no Estado de Minas Gerais, é um exemplo deste tipo de proposta e merece destaque por ser avaliado de maneira bastante positiva na literatura especializada, servindo de base para a criação de processos semelhantes em outros estados do País. Neste sentido, o objetivo da presente dissertação é analisar em que medida o programa Choque de Gestão, do Governo do Estado de Minas Gerais, compreende as diferentes dimensões de desempenho, segundo o modelo do paradigma multidimensional de Benno Sander. Este autor propõe um conceito mais amplo de desempenho, que possui como critério os seguintes conceitos: eficiência, entendido como a capacidade de produzir mais com menos recursos; eficácia, tratado pelo autor como a capacidade de alcançar os objetivos estabelecidos; efetividade, entendido como a capacidade de atender às demandas da sociedade; e relevância, pensado como um critério que mede o desempenho a partir da importância ou da pertinência, sendo facilitado por um processo administrativo participativo e democrático. A partir dos conceitos de racionalidade instrumental, baseada no cálculo utilitário das conseqüências, e substantiva, pautada em valores, apresentados por Guerreiro Ramos (1989), pensam-se os critérios de eficiência e eficácia como critérios instrumentais, e os de efetividade e relevância, como critérios substantivos. Optou-se pela pesquisa qualitativa e os dados foram analisados por meio do método de análise argumentativa. Para a realização da análise, foram utilizadas as categorias de substantividade e instrumentalidade, e foram criados indicadores, com base no referencial teórico, de acordo com as categorias trabalhadas. Por meio destes indicadores, analisou-se o documento Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

(PMDI), que consiste no planejamento de longo prazo do programa Choque de Gestão. A partir da análise realizada, pode-se observar, principalmente, que o conceito de desenvolvimento orientador do PMDI está impregnado de elementos substantivos, como a preocupação com a qualidade de vida ou com o atendimento das demandas sociais e, por isso, guia-se por uma visão de futuro que representa um Estado em que estão presentes as duas categorias aqui trabalhadas. Entretanto, o conceito de desempenho em que está pautado, engloba aspectos predominantemente instrumentais, já que se acredita que para que a administração pública mineira melhore seu desempenho basta que ela adote medidas como a redução de custos ou o foco em resultados. Por isso, conclui-se que o conceito de desempenho em que se pauta o programa Choque de Gestão não compreende as diferentes dimensões de desempenho de forma equilibrada.

Palavras-Chave: Administração Pública; Desempenho; Choque de Gestão.

ABSTRACT

With the processes of management reform put into practice worldwide, other reform proposals following the same logic also broke out at the state level. The Management Shock Program, implemented in the State of Minas Gerais, Brazil, is an important example of this proposal for it is evaluated very positively among specialized literature, serving as a basis for the creation of similar cases in other states in this same country. Therefore, the purpose of this dissertation is to examine to what extent the Management Shock Program comprehend the different performance dimensions which were proposed by Benno Sander (1995) in his model of *multidimensional paradigm*. This author proposes a broader concept of performance, which has as its main criterion the following concepts: efficiency, understood as the ability to produce more with fewer resources; efficacy, conceptualized by the author as the ability to achieve stated objectives; effectiveness, understood as the ability to meet the demands of society and; relevance, designed as a criterion that measures performance from its importance or relevance, being facilitated by an administrative process and democratic participation. Based on the concepts of instrumental rationality (which is related to utilitarian calculation of consequences) and substantive rationality (which is focused on values), presented by Guerreiro Ramos (1989), efficiency and effectiveness criteria were thought as having an instrumental nature, while effectiveness and relevance criteria were thought as having a substantive character. This study constitutes a qualitative research and data was analyzed using the method of argumentative analysis. For the analysis, the categories of substantivity and instrumentality were adopted, while indicators based on the theoretical framework were created. Through these indicators, the author analyzed a government document called Minas Gerais Plan for Integrated Development (PMDI), which consists of a long-term planning of the Management Shock Program. From the

analysis made, it can be observed that the guiding concept of development presented in PMDI is impregnated with substantive elements, such as concerns about the quality of life and with the consideration of social demands and, therefore it is guided by a vision of future that represents a state in which both these categories are present. However, the concept of performance by which it is guided includes aspects predominantly instrumental, since it is believed that in order for the government to improve its performance it is sufficient to adopt measures such as reducing costs or focusing on results. Therefore, it can be concluded that the concept of performance in which the Shock Management Program is based does not comprehend the different dimensions of performance in a balanced manner.

Keywords: Public Administration, Performance, Management Shock

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 13 |
| 1.1 | Objetivos..... | 20 |
| 1.1.1 | Objetivo Geral | 20 |
| 1.1.2 | Objetivos Específicos | 20 |
| 1.2 | Relevância Teórica e Prática | 21 |
| 2 | FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA..... | 22 |
| 2.1 | Em Busca do Bem Comum: a Administração Pública como Instrumento do Estado 22 | |
| 2.2 | Modelos de Administração Pública..... | 33 |
| 2.2.1 | O Modelo Patrimonial | 34 |
| 2.2.2 | O Modelo Burocrático | 36 |
| 2.2.3 | O Modelo Gerencial | 39 |
| 2.2.4 | A Reforma Gerencial no Mundo | 40 |
| 2.2.5 | A Reforma Gerencial no Brasil | 44 |
| 2.2.6 | Críticas à Reforma Gerencial Brasileira..... | 50 |
| 2.3 | Racionalidade e Desempenho: Por um Paradigma Multidimensional | 52 |
| 2.3.1 | Racionalidade Instrumental | 55 |
| 2.3.2 | Racionalidade Substantiva..... | 61 |
| 3 | MÉTODO DE PESQUISA | 65 |
| 3.1 | Questões de Pesquisa..... | 65 |
| 3.2 | Definição das Categorias Analíticas..... | 66 |
| 3.3 | Delineamento da Pesquisa | 68 |
| 3.4 | Coleta de Dados..... | 69 |
| 3.5 | Análise e Tratamento dos Dados | 69 |
| 3.6 | Limitações da Pesquisa..... | 70 |
| 4 | O CHOQUE DE GESTÃO | 72 |
| 4.1 | Introdução ao Choque de Gestão..... | 72 |
| 4.2 | O Contexto de Minas Gerais antes do programa Choque de Gestão | 74 |
| 4.3 | O Choque de Gestão em Minas Gerais..... | 76 |
| 4.3.1 | A Primeira Geração | 76 |
| 4.3.2 | A Segunda Geração | 78 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 4.4 | O Planejamento Governamental | 79 |
| 4.5 | As Novas Práticas de Gestão | 85 |
| 4.5.1 | Gestão de Pessoas | 85 |
| 4.5.2 | Gestão por Resultados | 88 |
| 4.5.3 | Gestão Financeira | 90 |
| 4.6 | Principais Inovações do Choque de Gestão..... | 91 |
| 4.6.1 | Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) | 92 |
| 4.6.2 | Parcerias Público-Privadas (PPP)..... | 94 |
| 4.6.3 | Governança Eletrônica | 95 |
| 5 | O CHOQUE DE GESTÃO EM ANÁLISE..... | 97 |
| 5.1 | Onde Estamos? | 99 |
| 5.2 | Aonde Pretendemos Estar? | 102 |
| 5.3 | Como “Chegar Lá”? | 108 |
| 6 | CONCLUSÕES..... | 113 |
| 7 | REFERÊNCIAS | 119 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 1: Setores do Estado, Formas de Propriedade e Formas de Administração e Instituições | 45 |
| Figura 2: Elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado | 98 |

1 INTRODUÇÃO

A partir da década de 1970, teve início nos EUA e na Inglaterra uma tendência a transferir práticas gerenciais do setor privado para a administração pública, fornecendo as bases para o modelo gerencial de administração, que também ficou conhecido como Nova Administração Pública. Tal modelo fortaleceu-se na década de 1980, sendo adotado por governos de muitos países, com o objetivo de aumentar a eficiência do Estado. Seguindo as propostas neoliberais, a Nova Administração Pública propõe a transferência e adaptação de idéias, valores e práticas do setor privado para o setor público (PAULA, 2005). Para Bresser-Pereira (2006a), a reforma gerencial vem transformar o serviço público para que este se torne mais coerente com o capitalismo contemporâneo. O autor explica que a administração pública gerencial é uma estratégia para reduzir custos, tornar a administração pública mais eficiente e proteger o patrimônio público da corrupção e do *rent-seeking*. De acordo com Bresser-Pereira (2006a), a administração pública gerencial apresenta como algumas de suas principais características a sua orientação para resultados e para o cidadão, a descentralização e o incentivo à inovação.

Os processos de reforma de Estado, que ocorreram nos EUA e no Reino Unido na década de 1980, marcaram o início da tendência mundial ao desenvolvimento de reformas gerenciais no setor público. As transformações colocadas em prática durante o Governo de Margaret Thatcher, no Reino Unido, são tidas como o principal exemplo de implementação de reforma gerencial aplicada ao setor público.

Löffler (2003) explica que no Governo Thatcher ocorreram mudanças radicais marcadas pelo imperativo da redução de custos, sob a influência da ideologia neoliberal. A reforma teve início com a privatização de muitas empresas nacionais, buscando

minimizar o Estado. O programa *Next Steps*¹, marca principal da reforma, caracterizou-se pela criação de agências com o objetivo de alcançar maior flexibilidade e serviços orientados para o cliente (LÖFFER, 2003).

Nos EUA, a reforma gerencial também se deu durante a década de 1980, no Governo do presidente Reagan. Porém, as pressões para mudanças no setor público já existiam durante o Governo Carter, com a Lei de Reforma do Serviço Público, que previa a adoção de sistemas de análise de desempenho com base no mérito e procedimentos de rebaixamento e demissão (FERLIE *ET AL*, 1999). A partir das transformações implementadas durante o Governo Reagan, a administração pública norte americana tornou-se orientada para a adoção das “melhores práticas” do setor privado, como explicam Ferlie *et al* (1999). Entretanto, para Pollitt (1993), o impacto das mudanças realizadas nos EUA foi bem menos radical do que o daquelas realizadas no Reino Unido, já que a lógica gerencialista há muito ocupa um espaço maior e mais aceitável nos EUA do que no Reino Unido.

No Brasil, a reforma gerencial teve início durante o Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, na década de 1990, com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e sob o comando do então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira. Segundo Bresser-Pereira (2006b), a reorganização do setor público se deu em resposta à crise vivida pelo País durante a década de 1980. O autor explica que a reforma teve como objetivos facilitar o ajuste fiscal, tornar a administração pública mais moderna e eficiente e voltar-se para o atendimento dos cidadãos. Em 1995 foi criado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, visando a tornar a constituição de 1988 compatível com as transformações implementadas no setor público (BRESSER-PEREIRA, 2009). Com este Plano, as

¹ Programa implementado no Reino Unido em 1988, com o objetivo de dar início à reorganização estrutural do serviço público britânico, para transformá-lo de uma administração burocrática para uma administração gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2009).

diretrizes da reforma gerencial foram definidas, para que em seguida fossem colocadas em prática.

Neste sentido, a Nova Administração Pública ganha destaque por estar associada à idéia de eficiência, tendo a redução de custos como um dos seus principais objetivos. Porém, o referido modelo também é alvo de fortes críticas. Dentre elas, pode-se citar a inadequação das práticas de empresas privadas para o setor público, a tendência a privatizações, ou o afastamento da administração pública de sua função social. Paula (2005), por exemplo, defende que o gerencialismo tem como objetivo atender aos interesses das pessoas que pertencem à organização, e não às necessidades da sociedade. Já para Peters (1991), esta abordagem não tem o cuidado necessário em diferenciar a gestão do setor público daquela do setor privado. Como as duas áreas diferem no que diz respeito a seu principal objetivo, os críticos da Nova Administração Pública defendem que é preciso considerar as características específicas da administração pública no momento de transportar as práticas do setor privado para o setor público.

Uma crítica que merece um maior destaque, porém, é a dicotomização entre administração e política, considerada por muitos autores como uma característica do modelo gerencial. Para os críticos do modelo, como Paula (2005), ele dificulta a participação social e mantém uma lógica centralizadora, desconsiderando a dimensão sociopolítica. Segundo a autora, o aparelho de Estado pós-reforma não permite a infiltração das demandas populares. Assim, tal perspectiva parece conduzir à conclusão de que esta lógica gerencialista pode afastar a administração pública de sua função social.

Dentro do contexto de disseminação da Nova Administração Pública, pode-se observar uma tendência mundial à aproximação do setor público ao privado. Entretanto, as teorias organizacionais que ajudam a constituir as práticas do setor privado são

predominantemente instrumentais, o que pode ser observado a partir do pressuposto de que tais teorias devem explicar como as organizações podem funcionar de forma mais eficiente, ou do foco em elementos empíricos para a conclusão de suas pesquisas.

Autores como Tragtenberg (2006) e Gurgel (2003) destacam ainda o papel ideológico destas teorias organizacionais. Tragtenberg (2006) enfatiza esta idéia ao mostrar que as teorias organizacionais podem ser pensadas como um reflexo dos interesses das classes dominantes. Para o autor, estas teorias surgem em resposta às necessidades do sistema social. Neste sentido, Ferlie *et al* (1999) explicam que alguns críticos da Nova Administração Pública a vêem como uma ideologia com base no mercado que vem invadindo as organizações públicas. Como consequência, seu modelo de gestão se torna muito semelhante àqueles característicos das organizações privadas, e se constituem como instrumentos de reprodução dos interesses dos setores da sociedade que detêm o poder econômico. A partir deste pressuposto, é possível concluir que as organizações públicas podem acabar tornando-se mantenedoras das desigualdades, indo de encontro ao seu objetivo de realizar o bem comum.

No início do século XXI esta tendência permanece. Muitos projetos de reforma da administração pública continuam a ser colocados em prática com vistas a aproximá-la do modelo privado de administração, tendo como fundamento as teorias organizacionais dominantes na lógica empresarial. No Brasil, merece destaque o processo de reforma denominado como Choque de Gestão, posto em prática no Estado de Minas Gerais, durante o Governo de Aécio Neves, a partir de 2003. Tal programa serve como exemplo do predomínio do pensamento gerencialista na administração pública brasileira atual.

Visando a modernizar o aparato estatal de Minas Gerais e a superar o modelo burocrático de administração, o programa Choque de Gestão foi implementado em

2003, diante da necessidade de corrigir a situação deficitária do Estado. Tal reforma buscou maior eficiência do Estado, através do foco em resultados, seguindo os princípios do modelo gerencial. A partir desta proposta procurou-se alcançar uma administração pública empreendedora, que busca implementar novos modelos de gestão e desenvolvimento de políticas públicas voltados para a inovação e modernização da administração pública.

O programa Choque de Gestão envolveu três dimensões: ajuste à realidade, na qual foram implementadas várias ações visando à eliminação do déficit fiscal; planejamento, para a melhoria da qualidade da gestão, com a redução de gastos; e inovação, para intensificar o esforço de geração de receitas (VILHENA e ATHAYDE, 2005). Além disso, através de uma ampla reforma administrativa, o número de órgãos do Estado foi reduzido.

Chama atenção na reforma realizada no Estado de Minas Gerais a adoção de um modelo que se aproxima do setor privado. Os instrumentos por ela utilizados, bem como a inspiração dos modelos de gestão pública, têm sua origem na administração de empresas. Práticas como avaliação de desempenho individual e institucional, planos de carreira e política de capacitação evidenciam este fato. Vale ressaltar, ainda, o novo modelo de implementação de políticas públicas introduzido pela referida reforma, que se dá através da parceria com o setor privado, seja na forma de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) ou de Parcerias Público-Privadas (PPP). Várias entidades já foram qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), como a Associação Pró-Comunidade de Conquista, que atua na área de assistência social e teve sua qualificação no ano de 2004, e o Instituto Horizontes, que atua na área do meio ambiente e foi qualificado no ano de 2005. Um exemplo de Parceria Público-Privada realizada a partir do programa Choque de Gestão

foi o projeto de recuperação da rodovia MG-050, que liga a região metropolitana de Belo Horizonte à divisa com o Estado de São Paulo. Este foi o primeiro projeto de Parceria Público-Privada no País na área de infra-estrutura rodoviária. Sua modalidade é de concessão patrocinada, pelo prazo de 25 anos. Outro exemplo é o complexo penal de Minas Gerais, que se constitui como uma concessão administrativa, pelo prazo de 27 anos. Tal projeto consiste na construção e na gestão de um complexo penal no município de Ribeirão das Neves, com capacidade para três mil detentos.

Evidenciando a tendência anteriormente ressaltada, o programa Choque de Gestão foi levado para outros estados do Brasil, como São Paulo e Rio de Janeiro. Ao se observar a disseminação de reformas como esta, tornam-se claros tanto a legitimação de tais políticas na esfera da gestão pública quanto o alcance restrito das críticas que têm sido feitas a esses modelos.

Diante das mudanças pelas quais a administração pública vem passando, especialmente no contexto do início do século XXI, importa ainda discutir se é esta a forma que melhor contribui para o bom desempenho da administração pública, tendo em vista a sua função social. Guerreiro Ramos (1989, VII), para dar início às suas reflexões em *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*, expressa inconformidade com o cenário de sua época a partir da citação de um fragmento de Kant na *Crítica da razão pura*: “Nada é mais censurável do que deduzir as leis que determinam aquilo que deveria ser feito daquilo que é feito, ou impor a tais leis os limites a que se circunscreve aquilo que é feito”. Indo ao encontro de Guerreiro Ramos (1989), ainda que tais modelos já estejam consumados e representem a forma como as coisas se dão na administração pública atual, é de extrema relevância refletir sobre sua adequabilidade.

Em 1970, Guerreiro Ramos (1970) já chamava atenção para a necessidade de que os pressupostos da administração pública fossem repensados. Como operacionalizadora do bem comum, a administração pública tem uma função social a cumprir. Entretanto, quando a administração pública o faz com o predomínio da instrumentalidade, há um afastamento do bem comum, que acaba por restringir-se àqueles que por ele podem pagar. Por meio do predomínio da substantividade, por outro lado, introduzem-se padrões éticos, como mostrou Kalberg (1980), guiando-se por um postulado de valores, na busca de objetivos coletivos.

Ao se constituir como um pilar fundamental do Estado, assim, a administração pública precisa apresentar um bom desempenho no cumprimento de suas funções. Diante da importância dos aspectos substantivos no alcance do bem comum, propõe-se que o desempenho seja pensado a partir do paradigma multidimensional formulado por Sander (1995). Tal modelo constitui-se em um esforço de compreender os principais critérios de desempenho que orientam a ação administrativa, incluindo, além dos critérios tradicionais de natureza econômica, como os de eficiência e eficácia, critérios de natureza política e cultural, como os de efetividade e relevância. Desta forma, a noção de desempenho relativa ao modelo assume um caráter mais amplo, adequando-se melhor à administração pública, na qual critérios substantivos assumem papel central.

Há, entretanto, uma tendência a avaliar o desempenho por meio do privilégio de critérios instrumentais, como a eficiência e a eficácia, assumindo-se uma visão restrita e limitada do conceito. Tal tendência é reforçada diante do predomínio da lógica instrumental em todas as esferas da vida humana, característica da sociedade centrada no mercado², como mostrou Guerreiro Ramos (1989).

² Entende-se por sociedade centrada no mercado a sociedade que tem o mercado como único e principal enclave, tornando-se este influente sobre todas as dimensões da vida humana, desconfigurando-a.

No início do século XXI esta discussão se faz ainda mais urgente. É neste sentido que o presente trabalho pretende investigar se a adoção dos processos de reforma que seguem o modelo gerencial pela administração pública atual corresponde à medida que efetivamente leva ao melhor desempenho, tendo em vista a importância dos aspectos substantivos no setor público. Sendo assim, tendo o programa Choque de Gestão como objeto de análise, o presente trabalho se propõe a responder à seguinte pergunta: Em que medida o programa Choque de Gestão, do Governo do Estado de Minas Gerais, compreende as diferentes dimensões de desempenho, segundo o modelo do paradigma multidimensional de Benno Sander?

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo Geral

Analisar em que medida o programa Choque de Gestão, do Governo do Estado de Minas Gerais, compreende as diferentes dimensões de desempenho, segundo o modelo do paradigma multidimensional de Benno Sander.

1.1.2 Objetivos Específicos

Para alcançar o objetivo geral deste trabalho foram traçados os seguintes passos:

- a) Descrever o programa Choque de Gestão;
- b) Identificar, com base na literatura especializada, o tipo de racionalidade que subjaz a lógica orientadora das ações na administração pública, bem como os critérios de desempenho a ela associados;

- c) Comparar com o tipo de racionalidade que subjaz a lógica do programa Choque de Gestão e com os critérios de desempenho por ele priorizados no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI).

1.2 Relevância Teórica e Prática

O presente trabalho pode contribuir para o desenvolvimento acadêmico da área de administração pública do País, trazendo reflexões que objetivam enriquecer as discussões sobre as práticas do setor público. Sua relevância teórica se dá por discutir o modelo atual da administração pública de forma crítica, levantando questões que devem ser repensadas para que a administração pública cumpra sua função social. Além disso, são levantadas reflexões a respeito do conceito de desempenho. Em um contexto em que as discussões em torno da noção de desempenho na administração pública se voltam quase que exclusivamente para o critério de eficiência, faz-se necessário colocá-la em questão, tendo em vista a sua ampliação. Ainda, o programa Choque de Gestão, objeto de estudo do presente trabalho, é um programa de reforma recente, que merece ser mais discutido, já que recebeu grande aceitação e se disseminou para outros estados do País.

Como possíveis contribuições para a prática, o presente trabalho discute as práticas diárias dos administradores públicos, e questiona se os modelos hoje adotados pela administração pública no Brasil realmente possibilitam o alcance de seu objetivo. O interesse principal do presente trabalho, entretanto, é o de trazer possíveis contribuições para a sociedade. Ao colocar em questão as práticas da administração pública atual e discutir sua adequabilidade, traz reflexões que podem fornecer bases para a construção de um modelo de administração pública que permita a efetiva realização do bem comum, reduzindo as desigualdades.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Em Busca do Bem Comum: a Administração Pública como Instrumento do Estado

O caráter social da administração pública está presente em suas principais definições, apesar de se tratar de um conceito amplo e complexo, não existindo uma definição clara do termo, como mostrou Matias-Pereira (2009). Ainda assim, em uma tentativa de conceituá-la, o autor define a administração pública como “o conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar as atividades administrativas, ou seja, da execução das decisões políticas e legislativas” (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 62). Nesse sentido, Matias-Pereira (2009) defende que o propósito da administração pública é a gestão de bens e interesses da comunidade nos três níveis de governo – municipal, estadual e federal - para o alcance do bem comum.

Indo ao encontro de Matias-Pereira (2009), Hilling (1966) defende que a administração pública compõe um corpo de conhecimento que faz parte dos processos operacionais das funções executivas do governo. Já para Frederickson (1990), a administração pública é resultado de uma junção entre as artes e as ciências governamentais e as artes e as ciências do gerencialismo, trazendo com ela os conceitos de eficiência e economia, que se originam no gerencialismo, bem como o conceito de igualdade social, que vem da teoria governamental. Na visão de Wilson (1966, p. 92) a “administração pública é a execução detalhada e sistemática da lei pública”. Neste sentido, Marx (1968) destaca a capacidade da administração pública de obter resultados através de suas próprias operações.

A administração pública é, assim, diferente do Estado, mas está a ele diretamente ligada. A este respeito, Matias-Pereira (2009, p. 129) explica que o Estado é “um conjunto de instituições criadas, recriadas e ajustadas para administrar conflitos e tensões em um determinado território, ou seja, a noção de conflito e tensão é essencial a esse conceito”. A partir desta definição, o autor defende que o Estado se materializa por meio da administração pública, bem como de instituições, como o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, das forças militares, e dos governos subnacionais. Desta forma, a administração pública, assim como as demais instituições citadas, vai “materializar e arbitrar esses conflitos e tensões que são levados para o Estado” (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 129). Gaitan (1989) complementa esta idéia ao afirmar que a administração pública cumpre os fins definidos pelo Estado, constituindo-se como seu pilar fundamental. Na visão do autor, a administração pública é responsável pela execução das decisões do Estado, atuando como “*un instrumento que el Estado moviliza para la ejecución práctica de sus programas*” (um instrumento que o estado mobiliza para a execução prática de seus programas – tradução livre do autor) (GAITAN, 1989, p. 49). Neste sentido, Gaitan (1989) destaca como finalidade da administração pública a realização de ações que possibilitem o alcance dos objetivos do Estado. Para o autor, os fins da administração pública estão diretamente relacionados com os fins do Estado. Desta forma, quando o Estado atua como um Estado assistencial, há uma supremacia da administração pública, que se torna extremamente ativa, atuando como seu dispositivo de ação (MARX, 1968).

Matias-Pereira (2009) diferencia, ainda, a administração pública do governo. Segundo o autor, a administração pública tem o papel de executar as metas que são orientadas pelo governo. Assim, embora sejam termos que interagem, os dois possuem significados distintos, como mostrou Matias-Pereira (2009). Já para Amato (1971, p. 4),

em sentido mais amplo, administração pública e governo confundem-se, constituindo-se como “o conjunto de condutas humanas que determina a contribuição e o exercício da autoridade política”.

Não obstante a falta de consenso no que diz respeito a sua definição, o importante papel assumido pela administração pública é reconhecido na literatura especializada. A relevância da administração pública para o Estado moderno é ressaltada por Ventriss (1989), que destaca Max Weber e Carl Frederick como teóricos que, em seu tempo, já defendiam que o Estado moderno não poderia existir sem um sistema administrativo. Nesse mesmo sentido, Peters e Pierre (2005) defendem enfaticamente a importância da administração pública, e afirmam que esta deve defender os interesses coletivos e que a sua legitimidade depende de sua habilidade em perseguir estes interesses.

Apesar de a administração pública ter sempre uma função social a cumprir, o papel por ela desempenhado em diferentes países sofreu alterações ao longo da história. Matias-Pereira (2009) explica que os objetivos e as estruturas administrativas da administração pública de diferentes países podem variar de acordo com variáveis como o regime político adotado, a formação histórica e as diferenças culturais de cada país. Kuin (1968) complementa esta idéia ao afirmar que as tarefas do governo aumentam de acordo com o aumento da população e dos padrões sociais de um país. Nesse sentido, Lerner e Wanat (1992) defendem que o papel do governo na sociedade é influenciado pela crença da população a respeito do que o governo deveria fazer, bem como pelo que as empresas privadas daquele país não são capazes de fazer. Os autores explicam, ainda, que a visão que a população tem a respeito do papel do governo muda ao longo dos anos, aumentando ou diminuindo suas demandas sociais, e com ela também muda a atuação do governo.

Como as funções assumidas pela administração pública estão voltadas para atender às demandas sociais, o setor público se diferencia do setor privado em muitos aspectos, sendo estas diferenças ressaltadas na literatura especializada. Matias-Pereira (2009), por exemplo, destaca as diferenças entre os setores público e privado, ressaltando que, enquanto o objetivo do último é alcançar o lucro, o objetivo da administração pública é realizar sua função social. O autor defende ainda que a função social da administração pública deve ser realizada com o máximo de qualidade e eficiência na prestação de serviços. Para o autor, as questões de eficácia e eficiência do setor público devem ser consideradas, embora sempre subordinadas ao critério da efetividade.

Kuin (1968) também estabelece esta diferença, afirmando que na administração pública os objetivos são mais vagos, e ela está sujeita a pressões mais fortes, tanto interna quanto externamente. Além disso, o autor defende que não é tarefa fácil julgar o desempenho gerencial da administração pública, em comparação com a administração de empresas. Lerner e Wanat (1992) acrescentam, ainda, que a administração pública se distingue porque sofre muitas restrições, dentre as quais os autores citam restrições legais, normas sociais e éticas, ou opinião pública. Para Lerner e Wanat (1992), a administração pública atua em um ambiente muito restritivo, mas a sua atuação ainda assim é possível. Baldwin e Farley (1990) também ressaltam essa distinção e destacam algumas das principais características que diferenciam o setor público do setor privado, tais como fragmentação da autoridade, objetivos políticos, monopólio na provisão de bens e serviços, ou mudança freqüente da liderança. Amato (1971) complementa esta idéia, ressaltando como diferenças entre a administração pública e a privada, principalmente, o fato de que a primeira existe para servir aos interesses gerais da sociedade, e a segunda, aos interesses de um indivíduo ou de um grupo e a detenção de

uma autoridade política suprema por parte da administração pública. Outras diferenças importantes são ressaltadas por Gaitan (1989), que destaca, por exemplo, o caráter permanente e contínuo das atividades desempenhadas pelo setor público e a caracterização dos seus fins como benefícios coletivos.

A administração pública destaca-se, assim, por atuar como representante do Estado na busca do bem comum, tido como seu objetivo primeiro. Esta idéia ganha destaque com o pensamento de Rousseau³ (2006), que traz à tona a discussão a respeito da função social do Estado, ao defender que cada membro de uma comunidade a ela se entrega no momento de sua formação, estabelecendo um contrato social, a partir do qual é formada a sociedade e, então, o Estado. Para o autor, a ordem social é um direito de todos, mas constitui-se como um direito que advém de convenções, que levam à formação do Estado. O contrato social explicitado por Rousseau (2006) permite que todos se associem para que se mantenham protegidos e protejam seus bens, continuando, ainda assim, livres. Desta forma, por meio do contrato social cada indivíduo deixa-se guiar pela vontade geral, formando uma pessoa pública que o autor identifica como “república” ou “corpo político”.

Indo ao encontro de Rousseau (2006), Caldera e Tello (1976) defendem que não se pode negar o fato de que, quando se vive em sociedade, esta se torna responsável por fornecer as condições necessárias para que cada um seja capaz de obter a satisfação de suas necessidades. Matias-Pereira (2009) reforça esta idéia ao afirmar que a principal função do Estado é realizar o bem-comum, que pode ser desdobrado em três vertentes principais: o bem-estar, a segurança e a justiça. Nesse sentido, para o autor, o Estado deve sempre agir de acordo com o interesse coletivo, sendo a base de seu dever político um dever moral. Douglass (1980) complementa esta idéia ao afirmar que o bem comum,

³ A edição original da obra *O contrato social: princípios do direito político* é do ano de 1762.

em sua formulação tradicional, era tido como uma idéia política, sendo considerado como o principal objetivo do Estado. Segundo o autor, o Estado, nesta concepção tradicional, não teria nenhum outro propósito a não ser servir ao bem comum. Para Caldera e Tello (1976), a função do Estado de alcançar o bem comum não deve estar limitada apenas a circunstâncias econômicas, mas também aos campos cultural e moral.

Jane (1995) afirma, ainda, que os políticos devem perseguir o interesse público. O autor reforça este pensamento ao defender que os gastos públicos devem estar voltados para o atendimento do interesse público. Para Miller e Fox (2007), a política reflete os interesses da população, já que a população elege aquele candidato que parece atender melhor a seus interesses, vigiando-o durante seu período de governo. Esta idéia já estava presente em Rousseau (2006), que defende que só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado, fazendo com que ele busque o seu principal objetivo que é o bem comum. Segundo o autor, as sociedades existem e são formadas porque existe um ponto em comum entre os interesses de todos os particulares, defendendo que a sociedade deve ser governada com base nos interesses em comum.

Pode-se observar, assim, o destaque dado ao bem comum como o principal objetivo do Estado, idéia que se mostra presente desde o século XVIII com Rousseau. Diante da importância deste conceito quando se discute administração pública, muitos autores destinaram seus esforços a tentar defini-lo. Advindo da filosofia cristã, o conceito de bem comum é muitas vezes intercambiado com outros conceitos, tais como bem público, bem social, bem coletivo, bem-estar comum, ou interesse geral, como mostraram Caldera e Tello (1976). Diante da enorme variedade de conceitos que se confundem, a definição de bem comum ainda continua sendo marcada por uma falta de consenso. O'Connor (2002) explica que o conceito de bem comum surge como uma norma moral para determinar as políticas nacionais e o efeito da globalização na vida

das pessoas. Marcum (2001, p. 73), por exemplo, defende que o bem comum “*is the well-being of a community considered as a whole*” (é o bem estar de uma comunidade considerada como um todo – tradução livre do autor). Indo ao encontro de Marcum (2001), London (2003), ao diferenciar o bem comum do interesse individual, o define como um conjunto de interesses que é fundamental e básico para os indivíduos e que é comum a cada um dos membros da comunidade. Já para Diggs (1973), o bem comum é gerado por pessoas que querem coisas, que dependem umas das outras para conseguir tais coisas, ou por uma aceitação mútua de uma moralidade comum. Partindo da definição clássica do termo, derivada dos princípios aristotélicos, Dupré (1993) considera o bem comum como um bem próprio para a comunidade, apesar de ser individualmente compartilhado pelos membros. Para Maritain e FitzGerald (1946), o bem comum não é nem o conjunto de bens privados, nem o bem de um todo, mas sim a comunhão de pessoas em um bem viver. É comum para o todo e para as partes, simultaneamente. É um bem que segue os requisitos de justiça, e que inclui como valor principal o acesso à liberdade. Os autores acrescentam, ainda, que o bem comum apenas se constitui como tal se for redistribuído entre as pessoas. Indo ao encontro de Maritain e FitzGerald (1946), Douglass (1980) afirma que o bem comum consiste em vários objetivos específicos que servem para promover o bem-estar humano, defendendo também que ele é mais do que a soma de bens individuais. Para Münkler e Fischer (2002), o bem comum significa uma orientação normativa para determinadas ações que estão relacionadas com a sociedade.

Para facilitar sua conceituação, Cochran (1978) diferencia o conceito de bem comum do conceito de interesse público, ao afirmar que em geral o segundo conceito é considerado como a política que emerge dos conflitos de interesses em processos democráticos. Jennings, Callahan e Wolf (1987), para tornar mais clara a distinção entre

os dois conceitos explicam que, enquanto o bem comum tem um foco comunal, o interesse público tem um foco individual. Segundo os autores, o conceito de bem comum está associado à visão da sociedade como uma comunidade em que os membros estão associados para perseguirem juntos seus objetivos, estando este conceito ligado ao bem estar da sociedade. Já o conceito de interesse público, para os mesmos autores, está ligado a uma visão da sociedade como uma aliança racional, referindo-se a uma agregação de interesses privados de indivíduos que se reúnem para alcançar vantagens mútuas. Douglass (1980) complementa esta idéia ao afirmar que o interesse público, ao contrário do bem comum, tem sua origem no liberalismo, e por isso a diferenciação entre os dois conceitos tem sido desfeita, já que há uma revolta moral contra o pensamento liberal.

Sendo assim, o conceito de bem comum, de importância fundamental quando se discute administração pública, é destacado na literatura especializada a partir de diferentes perspectivas, tendo sua origem na filosofia. Diggs (1973) explica que este conceito assume um papel importante na filosofia política tradicional, e cita filósofos que discutiram tal conceito. Dentre eles o autor destaca Aristóteles, que adotou o conceito de “interesse comum”, para estabelecer uma distinção entre as constituições “corretas”, que fazem parte do interesse comum, e as constituições “erradas”, que fazem parte do interesse dos reguladores. A partir disso, Aristóteles, segundo Diggs (1973), iguala o conceito de “interesse comum” ao conceito de “justiça”. Smith (1999) complementa esta idéia ao afirmar que Aristóteles não era otimista em relação ao bem comum, já que considerava que, para o seu alcance, a sociedade deveria ser justa, e ele via a injustiça predominar. Para Aristóteles, conforme Smith (1999), pode haver uma variedade de bens comuns, dependendo do tipo de sociedade de que se está tratando. Münkler e Fischer (2002) ainda acrescentam que, na visão aristotélica, o bem comum é

o critério para uma classificação tipológica de diferentes formas de Estado. Diggs (1973) cita também o pensamento de São Tomas de Aquino, que, segundo o autor, defendeu que o bem comum seria o fim da lei e do governo. Já para Locke, conforme Diggs (1973), o bem público seria um dos fins da sociedade política, ao lado da paz e da segurança. Indo ao encontro de Rousseau (2006), que declarou que o bem comum seria o fim do Estado, Hume defende que para o alcance do interesse comum são adotadas algumas convenções sociais, como explica Diggs (1973). Segundo Walton (1983), Hegel deriva o seu conceito de bem comum das normas e valores de uma vida ética. Sendo assim, para Hegel, conforme Walton (1983), o bem comum é identificado com valores específicos de uma sociedade particular. Neste sentido, Diggs (1973) explica que estes filósofos nunca chegaram a um verdadeiro consenso a respeito do conceito de bem comum. Há um consenso entre os filósofos, entretanto, de que o bem comum é o fim do governo e que é um bem para todos os cidadãos (DIGGS, 1973).

As várias formas de definir o conceito de bem comum derivam da perspectiva que está sendo adotada e da forma como o papel do Estado é concebido. A partir de uma perspectiva liberal, por exemplo, o bem é pensado como um projeto pessoal, não podendo ser tratado como responsabilidade do Estado (DOWNING e THIGPEN, 1993). Neste sentido, o pensamento liberal, segundo Downing e Thigpen (1993), considera que o bem comum nada mais é do que a combinação de preferências. Não há, entretanto, nenhuma visão legitimada de bem comum em uma sociedade liberal, já que as pessoas que são auto-governadas devem ter o direito de decidir a respeito de sua própria concepção de bem comum (DOWNING e THIGPEN, 1993). Como o bem comum é determinado por decisões políticas, não é necessário que haja unanimidade com relação ao que se considera como a natureza do bem comum (DOWNING e THIGPEN, 1993). Downing e Thigpen (1993) explicam que, para esta perspectiva, como há diferentes

planos de vida na sociedade, insistir em um bem comum pode gerar conflitos. Segundo Smith (1999), os teóricos liberais defendem que nenhuma concepção de bem comum pode ser imposta à sociedade, já que ninguém pode julgar o que é bom, a não ser o próprio indivíduo. Entretanto, o Estado liberal não pode adotar uma visão de bem comum que viole os princípios do direito, segundo Downing e Thigpen (1993). Dupré (1993) complementa esta idéia ao afirmar que, na corrente liberal, as prioridades distributivas da autoridade pública entram em conflito com os ideais de liberdade e igualdade defendidos pelo governo liberal. Esta perspectiva, entretanto, não é suficiente para resolver os problemas das democracias modernas, como mostrou Dupré (1993).

Predomina na literatura especializada, assim, a visão de que, para que o bem comum seja alcançado, é importante a presença de uma autoridade que se responsabilize por buscá-lo, defendendo-se, assim, a presença de um Estado forte e atuante. É neste sentido que Cochran (1978) destaca o pensamento de Yves R. Simon e afirma que, para o autor, a ação comum é fundamental para a comunidade, e por isso a autoridade é essencial, e deve assumir a função de perseguir o bem comum. Rourke e Cochran (1992) complementam esta idéia ao afirmar que, para Simon, a autoridade desempenha seu mais importante papel na busca do bem comum, sendo este um fim determinado. De forma mais específica, para Simon, conforme Cochran (1978), a autoridade possui três funções principais: unificar a comunidade em direção ao bem comum, já que os indivíduos são egoístas e tendem a colocar bens particulares em primeiro lugar; unificar as ações nos casos em que há mais de um caminho em direção ao bem comum; e, a que para Simon é a ação mais essencial, unificar as ações, determinando os verdadeiros bens a serem perseguidos pela sociedade. Segundo Rourke e Cochran (1992), para Simon, já que a autoridade existe para buscar o bem comum, ela é competente para promover todos os caminhos até ele e todos os requisitos para alcançá-lo. Indo ao encontro de

Simon, Douglass (1980) também afirma que a idéia de bem comum em sua forma tradicional envolvia uma concepção de autoridade política.

Caldera e Tello (1976) destacam que existe um debate em torno da idéia de que tipos de bens devem ser fornecidos pelo Estado. Segundo os autores, discute-se se o Estado deve prover apenas benefícios materiais, ou se deve também ser responsável por objetivos que envolvam outros aspectos. A partir desta discussão, os autores defendem que a função do Estado de garantir o bem comum não deve se limitar a circunstâncias econômicas, mas também deve englobar aspectos morais e culturais. Os autores ressaltam ainda a importância da liberdade individual e dos direitos fundamentais do homem, defendendo que o Estado deve garantir um amplo campo de ação com uma convivência harmônica, e o acesso de todos aos recursos em geral. Para eles, o bem comum requer que cada um tenha acesso à vida econômica, cultural e moral. Dupré (1993), contrapondo-se ao pensamento liberal, defende que a sociedade democrática é perfeitamente compatível com uma concepção positiva do bem comum.

Diante dos argumentos de que o Estado é o responsável pelo alcance do bem comum, alguns autores levantam certas condições para que este seja obtido. Para Marcum (2001), a busca do bem comum envolve pensar nas várias partes e nas inter-relações desenvolvidas e mantidas entre elas, de forma que toda a comunidade alcance seu bem estar. Segundo Diggs (1973), a busca do bem comum exige mais do que ser imparcial. Para o autor, há justiça e moralidade envolvidas nesta busca. Já Caldera e Tello (1976) defendem que, para a busca do bem comum, o Estado deve ordenar sua própria conduta, bem como a de grupos intermediários, por meio da lei, que irá cumprir os imperativos de justiça.

Com o importante papel de levar ao bem comum, o Estado tem na administração pública seu principal instrumento para alcançá-lo. Para cumprir da melhor forma

possível a sua função social, a administração pública foi se reestruturando ao longo dos anos, adotando novos modelos de administração, em busca de um melhor desempenho. No Brasil, as transformações sofridas pela administração pública ao longo dos anos seguiram essa tendência mundial.

2.2 Modelos de Administração Pública

Devido à importância do papel desempenhado pela administração pública, sua forma de se organizar passou por mudanças ao longo dos anos em busca de aprimoramento. As críticas aos modelos adotados deram origem a processos de reforma que se disseminaram entre muitos países. O Brasil também foi influenciado por este cenário.

Em relação às reformas administrativas, Rezende (2002) explica que estas são políticas públicas que têm como objetivo principal o aumento da performance de um sistema burocrático. A este respeito, Fleury (2001) lembra que ao se discutir reformas administrativas do Estado levantam-se questões relativas às implicações das mudanças na distribuição de poder. Nesse sentido, a autora reforça a idéia de que os processos de reforma não envolvem apenas uma alteração no organograma do governo, mas também uma mudança nas relações entre os atores envolvidos no processo, mostrando a relevância do estudo do tema.

Devido a sua comprovada importância, são muitas as análises dos processos de reforma da administração pública realizadas até então. Rezende (2002) defende que há um processo de falhas sequenciais, já que as reformas dificilmente conseguem atingir os seus objetivos, tendo-se que formular novas reformas para tentar solucionar os problemas que persistem. Análises como essas mostram que os modelos de administração pública adotados por diferentes países seguem uma ordem que tem início

com o modelo patrimonial, que é substituído pelo burocrático, e, em seqüência, há uma tentativa de superação deste último pelo modelo gerencial, por meio de uma “onda” de reformas. O Brasil também segue esta tendência.

2.2.1 O Modelo Patrimonial

Os Estados nacionais, que hoje se encontram entre modelos burocráticos e gerenciais, até o início do século XX seguiam um modelo patrimonial de administração. Com o advento do Estado moderno, os cidadãos passam a contratar burocratas e políticos para cuidarem do governo, enquanto se dedicam a cuidar de seus interesses privados (BRESSER-PEREIRA, 2009). Desta forma, como explica Bresser-Pereira (2009, p. 42) “O Estado moderno começa, em termos políticos, como absoluto; em termos econômicos, como mercantilista; e em termos administrativos, como patrimonial”.

Schwartzman (2006) explica que o termo “patrimonialismo” é originado nos trabalhos de Weber que, segundo o autor, o usou para se referir à forma de dominação tradicional. Em sua obra *Economia e Sociedade*, Weber (2009) identifica a dominação tradicional como a forma de dominação que está baseada na crença nas tradições, e é a partir dela que se torna legítima. Neste caso, segundo Weber (2009), obedece-se à pessoa indicada pela tradição, e não a estatutos. Assim, para Weber (2009), toda dominação tradicional tende ao patrimonialismo.

O modelo patrimonial caracteriza-se principalmente pela ausência de uma clara separação entre patrimônio público e patrimônio privado (BRESSER-PEREIRA, 2009) ou, como coloca Costa (2008a, p. 281), “a *res publica* não é separada da *res principis*”. O autor também acrescenta que uma característica importante do aparelho do Estado da administração pública patrimonialista é que este é uma extensão do poder soberano, adquirindo os seus servidores status de nobreza real. Batista (2010) explica, ainda, que

neste modelo o quadro administrativo é formado por parentes, amigos ou pessoas próximas do gestor.

Na importante análise da formação do Brasil realizada por Faoro (2001) em *Os Donos do Poder*, o autor destaca como um traço característico do patrimonialismo a sobreposição do soberano ao cidadão. Segundo o autor, no Estado patrimonial o rei está acima de seus súditos e torna-se um gestor da economia como se ela fosse sua empresa.

No que diz respeito mais especificamente ao Estado brasileiro, Bresser-Pereira (2001) explica que este ainda se caracterizava como um Estado oligárquico no início do século XX, sendo dominado por uma elite patrimonialista, que controlava o País de forma autoritária, mantendo-o distante de uma democracia. Bresser-Pereira (2001) mostra que, no Brasil, o modelo patrimonial começa a ser substituído pelo modelo burocrático no momento em que começa a haver a infiltração de figuras externas à burocracia estamental, advindas de uma classe mais baixa.

Tendo em vista estas características, a administração pública patrimonial sofre inúmeras críticas, no Brasil e no mundo, que corroboram a necessidade de sua substituição pelo modelo burocrático. Costa (2008a), por exemplo, defende que a corrupção e o nepotismo são inerentes ao modelo patrimonial. Batista (2010) também critica o modelo ao afirmar que neste o gestor toma decisões de forma autoritária, transformando a administração do Estado em uma questão pessoal. Não obstante as críticas feitas ao modelo, Bresser-Pereira (2009) defende que não se deve reduzir a administração patrimonial a um modelo corrupto e ineficiente de administração. Entretanto, o autor explica que, com o crescimento do Estado, o modelo não se sustentou.

2.2.2 O Modelo Burocrático

Visando a corrigir os problemas do modelo patrimonial de administração, é realizada na década de 1930, no Brasil, a reforma burocrática da administração. Com a implementação do modelo burocrático de administração pública, acreditava-se que a administração pública brasileira estaria livre de problemas como a corrupção e o nepotismo, muito frequentes até então.

Em um contexto de crise econômica, o Governo de Getúlio Vargas dá início a um projeto desenvolvimentista no Brasil, seguindo uma tendência mundial. Com a ampliação da atuação do Estado como agente ativo no processo de desenvolvimento econômico do País, tornou-se necessária a sua reforma. É neste sentido que Getúlio Vargas põe em prática uma série de mudanças, dando início ao que Costa (2008b, p. 844) denomina de “racionalização burocrática do serviço público, por meio da padronização, normatização e implantação de mecanismos de controle, notadamente nas áreas de pessoal, material e finanças”. Assim, segundo o autor, a partir de 1937 são feitas várias transformações no aparelho de Estado, com a criação de muitos organismos especializados e empresas estatais.

Costa (2008b) explica que a ênfase da reforma burocrática estava nas áreas de administração de pessoal, de material e do orçamento, na revisão de estruturas administrativas, bem como na racionalização dos métodos de trabalho, buscando introduzir na administração pública brasileira fatores como a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de méritos, e a separação entre o público e o privado, com vistas a torná-la mais racional e eficiente. Lima Junior (1998, p. 6) complementa esta idéia ao afirmar que foi organizada neste período uma administração pública “orientada pela padronização, prescrição e pelo controle”. O autor ainda acrescenta que a principal preocupação da burocracia pública “foi no sentido ora de criar os meios para que ela pudesse administrar, ora de aperfeiçoá-los, sempre sob uma orientação autocrática e

impositiva” (LIMA JUNIOR, 1998, p. 9). Bresser-Pereira (2006b, p. 28), ao caracterizar a administração pública burocrática, destaca que nela a ênfase está no processo, “em definir procedimentos para a contratação de pessoal, para a compra de bens e serviços”.

A reforma burocrática da administração pública brasileira inspirou-se, assim, no modelo weberiano de burocracia. A partir de sua análise da burocracia, Weber (2009) identifica a autoridade racional-legal como aquela que é adotada nas organizações burocráticas. Este tipo de autoridade é caracterizado pelo autor como aquela que é legitimada a partir da crença em regras e normas, em virtude da legalidade formal. Weber (1999), ao caracterizar a burocracia moderna, destaca principalmente a sua vinculação a regras, o profissionalismo e a impessoalidade, já que sua forma de dominação não estabelece uma relação com uma pessoa.

Dentre todas as medidas adotadas na década de 1930 durante o Governo Getúlio Vargas, a que mais se destaca no que diz respeito à reforma burocrática da administração pública é a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938. A missão do DASP, conforme Costa (2008b, p. 845), era a de “definir e executar a política para o pessoal civil, inclusive a admissão mediante concurso público e a capacitação técnica do funcionalismo, promover a racionalização de métodos no serviço público e elaborar o orçamento da União”. Na visão de Costa (2008b), o DASP tornou-se, assim, a grande agência de modernização da administração pública, por meio da implementação de mudanças, elaboração de orçamentos, recrutamento e seleção de servidores, treinamento de pessoal, racionalização e normatização das aquisições e contratos, bem como da gestão do estoque de material. Bresser-Pereira (2006a, p. 243) acrescenta que “a criação do DASP representou (...) a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica”. Com início da

redemocratização em 1945, entretanto, o sucesso do DASP foi reduzido com uma série de nomeações sem concurso público para alguns organismos públicos (COSTA, 2008b).

Consolidado a partir de um processo de reforma inovador, o modelo burocrático de administração trouxe muitos avanços para a administração pública brasileira. Dentre eles, Lima Junior (1998, p. 8) destaca “a melhoria na qualidade dos serviços públicos, a institucionalização (...) da função orçamentária, e a simplificação, padronização e racionalização do material adquirido”. Indo ao encontro de Lima Junior (1998), Azevedo e Loureiro (2003) defendem que os princípios burocráticos, como a legalidade, a impessoalidade, ou a universalidade, são fundamentais para a ordem republicana e democrática.

Entretanto, embora tenha trazido avanços, o modelo burocrático recebeu inúmeras críticas. Dentre elas, destaca-se a defesa de que a administração pública burocrática constitui-se como um modelo organizacional auto-referido, já que a partir da década de 1970 não conseguia mais responder às demandas de democratização, orientando-se por regras e normas universais (CLAD, 1999). Bresser-Pereira (2006b) também defende esta idéia, ao afirmar que, além de promoverem os seus próprios interesses, as burocracias querem afirmar o poder do Estado sobre os cidadãos. Ao explicar o que denomina de crise da administração pública burocrática, Bresser-Pereira (2006a) afirma que o modelo burocrático não foi capaz de por um fim ao patrimonialismo. O autor ainda acrescenta que este modelo não conseguiu alcançar o pressuposto da eficiência em que se baseava, tornando, isto sim, a administração pública cara e lenta. Outras críticas freqüentes ao modelo, destacadas por Secchi (2009), são a ineficiência, morosidade e o deslocamento das necessidades dos cidadãos. Neste sentido, conforme Bresser-Pereira (2006a), com a expansão do Estado no século XX, e

em decorrência dos problemas referidos anteriormente, este modelo não pode ser sustentado.

2.2.3 O Modelo Gerencial

Diante das severas críticas direcionadas ao modelo burocrático de administração, no fim do século XX, há uma disseminação das reformas gerenciais, impulsionada principalmente pelo movimento da Nova Administração Pública. Caracterizada principalmente pelo foco em resultados, esta nova “onda” de reformas foi posta em prática em muitos países do mundo, dentre os quais se inclui o Brasil.

Essa disseminação foi impulsionada principalmente por um contexto de crise do Estado, que leva a uma necessidade de reconstruí-lo, por meio de processos de reforma (BRESSER-PEREIRA, 2001). Outro fator importante, que levou à tentativa de adoção do modelo gerencial pelos países emergentes foi o consenso de Washington. Paes de Paula (2005) ressalta a importância da reunião, e explica que, a partir dela, houve um consenso entre os presentes, baseados na reforma posta em prática no Reino Unido, de que os países emergentes deveriam adotar as reformas orientadas para o mercado em busca do desenvolvimento. Este fator facilita a aceitação da reforma gerencial como um parâmetro também para os países da América Latina.

Bresser-Pereira (1998) explica que ocorreram, no fim do século XX, duas “ondas” de reforma. Nos anos 80, segundo o autor, ocorre a primeira “onda” de reforma, voltada para promover o ajuste estrutural das economias em crise, sendo dominada por uma perspectiva econômica. Já a partir dos anos 90, tem início o que o autor considera como a segunda “onda” de reformas, que é caracterizada por Bresser-Pereira (1998) como de caráter institucional, visando a reconstruir ou a reformar o Estado. Em substituição às “pequenas reformas administrativas” realizadas pelos

governos até então, as reformas gerenciais passam a ser implementadas a partir desta segunda “onda” (BRESSER-PEREIRA, 1998).

2.2.4 A Reforma Gerencial no Mundo

Apesar de apresentar algumas variações nos diferentes países em que foi adotado, o modelo gerencial possui características que podem ser generalizadas. Secchi (2009), por exemplo, identifica como valores da administração pública gerencial a produtividade, a descentralização, a eficiência na prestação de serviços, a *accountability*, dentre outros. Indo ao encontro de Secchi (2009), o CLAD (1999) defende que as principais características do modelo gerencial são a profissionalização da alta burocracia, a transparência da administração pública, a descentralização da execução dos serviços públicos, desconcentração organizacional nas atividades exclusivas do Estado, e orientação para o controle de resultados. Características semelhantes estão presente na caracterização genérica dos modelos gerenciais apresentada por Holmes e Shand (1995, *apud* Martins 1997), que também destacam a orientação para resultados, a descentralização, a flexibilização, a transparência, dentre outras. Modesto (1997) acrescenta às características apresentadas por estes autores o estímulo à privatização, a capacitação de pessoal dirigente e a criação de carreiras específicas para altos gestores, bem como a elaboração do conceito de planejamento estratégico.

O modelo gerencial tem, assim, sua inspiração nas transformações do setor privado, que buscam a flexibilização da gestão, a redução dos níveis hierárquicos e o aumento da autonomia dos gerentes para a tomada de decisão (CLAD, 1999). Mas mesmo que possa ser caracterizado de uma forma genérica, a experiência internacional possibilita que se observem diferentes enfoques teóricos, medidas de reforma, estratégias, não havendo uma reforma que sirva como modelo (FLEURY, 2001). Neste

Sentido, O CLAD (1999, p. 125) também defende que, apesar das características comuns, “o modelo gerencial deve, impreterivelmente, adequar-se ao contexto político-democrático no qual está inserido o setor público”.

Ainda que não exista uma reforma que possa ser considerada um modelo, os países que deram início a esse processo são citados com frequência como exemplos, e exerceram forte influência nas reformas que se seguiram. Como mostra Martins (1997), as reformas gerenciais surgem em resposta à crise do Estado da década de 1970, e começam a ser adotadas a partir da década de 1980 por países como Reino Unido e Estados Unidos. Como pioneiros na adoção do modelo gerencial de administração pública, suas reformas são referências.

O Reino Unido, primeiro país do mundo a adotar o modelo gerencial, teve seu processo de reforma posto em prática durante o Governo de Margaret Thatcher, na década de 1980. Pollitt (1996), em sua análise da reforma gerencial no Reino Unido, defende que a reforma pode ser dividida em três fases: de 1979 a 1982, em que o foco estava na economia, com o corte dos gastos totais; de 1983 até o fim da década de 1980, em que o foco torna-se a eficiência, sendo marcado pelo aumento das privatizações; e a partir de 1987, fase mais radical, que é marcado por uma série de reformas do serviço público. Ao longo desta trajetória, a reforma gerencial do Reino Unido, como mostraram Macedo e Alves (1997), adotou algumas formas inovadoras de gestão. A primeira delas, citada por Macedo e Alves (1997, p. 65), são os chamados “escrutínios de Rayner”, que os autores caracterizam como

pequenos grupos formados por funcionários departamentais e assessorados por um grupo central (‘Unidade de Eficiência’), esse por sua vez ligado diretamente ao gabinete do primeiro-ministro e chefiado pelo próprio Rayner.

Segundo os autores, os escrutínios são responsáveis pela realização de avaliações departamentais. Uma segunda forma inovadora de gestão citada pelos autores é o desenvolvimento de sistemas de informações gerenciais, que tem como

principal exemplo o *Management Information System for Ministers* (MINIS). Atuando como um escrutínio permanente, o MINIS permitia a revisão detalhada das atividades do departamento, bem como das necessidades de recursos humanos (MACEDO e ALVES, 1997). Os *Citizen`s Charter* também são outra inovação, constituindo-se como documentos nos quais estão especificados os objetivos e normas de cada serviço público, bem como os recursos disponíveis para a sua execução e seus responsáveis (MACEDO e ALVES, 1997). Eles representam, assim, uma abertura em relação ao modelo burocrático (MACEDO e ALVES, 1997). Além destas inovações, Thatcher implementou um amplo processo de privatização, operado principalmente pela venda de ativos, como explicam Macedo e Alves (1997). Os autores ressaltam, ainda, a importância do *Next Steps*, programa implantado em 1988, com o objetivo de dar continuidade ao aumento da eficiência no setor público. Com vistas a reduzir os gastos públicos, houve um corte no quadro de pessoal, bem como a busca por um novo modelo de determinação de pagamentos (MACEDO e ALVES, 1997).

Já no caso dos Estados Unidos, onde o processo ocorreu de forma mais tardia, durante o Governo Reagan, este foi marcado pelo movimento “Reinventando o governo”, de Osborne e Gaebler (1994). No livro que deu origem ao movimento, Osborne e Gaebler apresentam dez princípios, que, segundo os autores, quando aplicado a qualquer organização, “têm o poder de liberar novas formas de pensar – e de agir” (OSBORNE e GAEBLER, 1994, p. 338), modificando o modelo básico de governo adotado até então. Assim, os autores defendem que seja adotado um novo paradigma, que possibilite uma nova forma de pensar o governo. Segundo Kettl (2000), o movimento buscou transformar o Governo dos EUA, em um curto período de tempo, para que adotasse o foco no cliente, aumentasse a produtividade e reduzisse os custos.

Diferente do Reino Unido, nos EUA houve poucas privatizações, com um predomínio maior de parcerias público-privadas ou contratos (KETTL, 2000).

É dentro deste contexto que surge o movimento da Nova Administração Pública, principalmente a partir das reformas ocorridas em países como o Reino Unido, EUA, Nova Zelândia ou Austrália. A este respeito, Barzelay (2001) explica que o termo Nova Administração Pública expressa a idéia de um fluxo cumulativo de decisões políticas que levaram a mudanças na governança e no gerenciamento do setor estatal destes países. A Nova Administração Pública, segundo o autor, refere-se ao desenvolvimento de práticas de rotinas inovadoras, voltadas para o aumento da performance. Conforme Ormond e Löffler (1999), tal movimento levou a uma visão mais econômica e gerencial da administração pública. Page (2005) complementa esta idéia ao afirmar que a Nova Administração Pública apresenta como algumas das suas características básicas a busca pelo aumento da performance governamental, descentralização, mecanismos de mercado e *accountability*. Embora possam ser citadas características básicas da Nova Administração Pública, Ormond e Löffler (1999) destacam que o termo assume diversos significados em contextos diferentes. Indo ao encontro de Ormond e Löffler (1999), Ferlie *et al* (1999, p. 24) defendem que tal conceito pode ser pensado como “um processo mais geral no qual conjuntos de princípios administrativos surgem e desaparecem”.

Seguindo o exemplo dos países pioneiros, como Reino Unido e EUA, outros países guiaram-se pela lógica da Nova Administração Pública ao implementar seus processos de reforma. Na América Latina, o modelo também foi adotado, com muitas tentativas frustradas, como mostra Bresser-Pereira (2002) em sua análise sobre o movimento neste continente. Conforme o autor, os países latino-americanos que foram mais adiante no processo de reforma gerencial foram o Brasil e o Chile.

2.2.5 A Reforma Gerencial no Brasil

Assim como em outros países do mundo, no fim do século XX o Brasil passou por um período que foi considerado como uma crise do Estado burocrático, que levou a sensação de uma necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo. Ainda que apresente características em comum às demais reformas ocorridas em várias partes do mundo, a reforma gerencial posta em prática no Brasil também tem suas peculiaridades que a distingue das demais.

A reforma gerencial no Brasil é implementada durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995. Para que a reforma seja posta em prática, ocorre a transformação da Secretaria de Administração Federal (SAF) em Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), órgão responsável pela reforma a ser implantada. Com a nomeação de Luiz Carlos Bresser-Pereira para ministro do MARE, tem início, em 1995, a reforma gerencial no Brasil.

Como principal formulador da reforma gerencial, Bresser-Pereira (2006a) explica que este processo no Brasil tem dois objetivos. O objetivo de curto prazo, segundo o autor, é facilitar o ajuste fiscal, e o de médio prazo é tornar a administração pública mais eficiente e moderna, voltada para o atendimento do cidadão.

São elaborados, assim, os dois principais documentos que dão as bases para a reforma: o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e a Emenda constitucional da Reforma Administrativa. Bresser-Pereira (1998) explica que, para sua elaboração, estes documentos tomam como base as experiências recentes dos países da OCDE, principalmente o Reino Unido, onde a Nova Administração Pública teve início.

A principal estratégia da reforma gerencial no Brasil, segundo Bresser-Pereira (1998), era atacar a administração pública burocrática, considerada inflexível e ineficiente. O autor destaca também a estratégia de fortalecer a capacidade gerencial do Estado, a partir da adoção de formas modernas de gestão visando a se tornar eficiente e

democrático. Além disso, conforme Bresser-Pereira (1998), outra importante estratégia da reforma é a mudança nas instituições, considerada pelo autor como um mecanismo para fortalecê-las.

Ao caracterizar a reforma que ele mesmo planejou, Bresser-Pereira (2009) afirma que esta pode ser chamada de gerencial por ser inspirada na administração de empresas privadas, visando a tornar a administração pública mais eficiente. A caracteriza, ainda, como democrática, já que em sua visão dá as bases para a existência de um regime democrático. Ao denominá-la também de social-democrática e social-liberal, o autor explica que a primeira característica pode ser justificada pela existência de um Estado garantidor dos direitos sociais, e a segunda, pelo reconhecimento do mercado como ótimo alocador de recursos.

Um dos principais aspectos do modelo proposto por Bresser-Pereira (2009) diz respeito aos três setores do Estado moderno e as formas de propriedade que o autor sugere para cada setor, como pode ser observado na Figura 1.

Figura 1: Setores do Estado, Formas de Propriedade e Formas de Administração e Instituições

| | FORMA DE PROPRIEDADE | | | FORMA DE ADMINISTRAÇÃO | |
|--|----------------------|------------------------|---------|------------------------|-----------|
| | Estatal | Pública Não Estatal | Privada | Burocrática | Gerencial |
| NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público | ● | | | | ● |
| ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica | ● | | | | ● |
| SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus | | Publicização → ● | | | ● |
| PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais | | Privatização → ● | | | ● |

Fonte: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: MARE, 1995.

A proposta de Bresser-Pereira, explicitada na Figura 1, é de que as diferentes formas de propriedade variem de acordo com o tipo de atividade desempenhada pelo Estado. Sendo assim, no núcleo estratégico, onde são tomadas as decisões estratégicas do Estado, a forma de propriedade deve ser a estatal. O mesmo se dá no caso das atividades que são exclusivas do Estado. Entretanto, na visão do autor, as atividades de serviços científicas e sociais, que se caracterizam como serviços não-exclusivos do Estado, devem ser publicizadas para as Organizações Sociais. Estas novas instituições são classificadas como públicas não-estatais, porque se dedicam ao interesse público, mas não fazem parte do aparelho de Estado. Como estas atividades envolvem direitos humanos básicos, constituindo-se como atividades de direito privado, mas de propriedade pública, elas exigem forte financiamento do Estado. É neste sentido que Bresser-Pereira (1998) defende o processo de publicização, desincentivando a privatização nestes casos. Mas no caso da produção para o mercado, a privatização é sugerida, transferindo-se as atividades das empresas estatais para empresas privadas.

A partir da proposta de formas de propriedades diferentes para diferentes setores de atuação do Estado, a Reforma Gerencial no Brasil também previu a adoção de novas instituições organizacionais. Neste sentido, Bresser-Pereira (1998) propõe a criação de agências reguladoras, que servem para a regulamentação dos setores empresariais não suficientemente competitivos, agências executivas, que executam as atividades exclusivas do Estado, e as Organizações Sociais, que atuam no campo dos serviços sociais e científicos – atividades não exclusivas do Estado, mas que envolvem direitos humanos básicos –, fazendo parte do setor público não estatal. Bresser-Pereira (1998) previu, ainda, os contratos de gestão como instrumentos para contratar as novas instituições organizacionais. O autor explica que nos contratos de gestão são previstos os recursos que serão necessários, bem como as metas a serem alcançadas. Rezende

(2002) complementa esta idéia ao afirmar que as organizações criadas a partir do novo modelo de delegação e controle surgem com o propósito de realizar funções de implementação de políticas públicas, mantendo-se controladas pelas agências centrais a partir dos mecanismos de controle de performance, denominados contratos de gestão. Para o autor, a mudança institucional era a dimensão central da reforma, introduzindo, por meio das novas instituições, um modelo orientado por resultados para os diversos setores burocráticos.

Para tornar ainda mais claro o processo de reforma, Bresser-Pereira (1998) explica que esta se dá em três dimensões. A primeira dimensão, a institucional, envolve a criação de instituições legais e organizacionais, que viabilizem a gestão. A dimensão cultural, segunda dimensão da reforma, baseia-se na mudança dos valores burocráticos para os gerenciais, pondo um fim definitivo no patrimonialismo. A terceira dimensão, a dimensão-gestão, é considerada por Bresser-Pereira (1998) como a mais difícil delas, já que se trata de colocar em prática as novas idéias gerenciais. Bresser-Pereira (1998) explica, assim, que, enquanto a dimensão cultural permeia todo o processo, a dimensão institucional pode ser representada pela Emenda Constitucional da Reforma Administrativa, e a dimensão-gestão, em um aspecto mais geral, pela estratégia de gestão pela qualidade total.

No que diz respeito à Emenda Constitucional da Reforma Administrativa, promulgada em maio de 1998, Bresser-Pereira (1998) destaca sua importância ao afirmar que ela gerou um grande debate nacional sobre a reforma, que a partir daí ganhou maior apoio. Conforme Bresser-Pereira (2009), o objetivo da Emenda era tornar a Constituição de 1988 mais compatível com estas transformações. Neste sentido, a Emenda constitucional reformulou o capítulo da administração pública da constituição de 1988, e promoveu uma profunda mudança institucional, que viabilizou a

implementação das transformações propostas (BRESSER-PEREIRA, 1998). Alguns exemplos de alterações que se deram a partir da Emenda Constitucional, apresentados por Bresser-Pereira (1998), são a previsão de mecanismos de flexibilização da estabilidade, a exigência de avaliação para alcançar a estabilidade no fim do estágio probatório, a proibição de aumentos em cascata e o reforço do teto e do subteto de remuneração dos servidores. O autor explica que tais medidas foram adotadas com o objetivo de melhorar a eficiência e a qualidade do serviço público, bem como reduzir seus custos. Neste sentido, a idéia essencial da reforma, conforme Bresser-Pereira (2009), era tornar o sistema existente de estabilidade total para os servidores públicos mais flexível, bem como eliminar o regime jurídico único para a contratação de pessoal do Estado.

Com relação à estratégia de gestão para a qualidade total, Bresser-Pereira (1998) apresenta dois programas que a representam. O primeiro deles é o Programa de Qualidade e Participação, que assume um caráter mais geral, constituindo-se como um programa de mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial, valorizadora da participação e da iniciativa dos servidores. O segundo, o Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios, é voltado para assistir aos ministérios para que estes promovam a adequação de sua estrutura organizacional de acordo com as diretrizes do Plano Diretor.

Outro importante documento da reforma gerencial brasileira, que se seguiu à Emenda Constitucional é o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. O Plano Diretor apresenta como proposta básica, conforme Bresser-Pereira (2006b), a transformação da administração pública brasileira de burocrática em gerencial. Inicialmente é apresentado no plano um diagnóstico do que é chamado de crise da administração pública brasileira, que justifica a necessidade de uma reforma gerencial.

Este diagnóstico se dá a partir da análise da experiência brasileira de reforma administrativa, que Costa (2008a) descreve como mantendo uma ênfase nas duas grandes reformas do século passado: a patrimonialista e a burocrática. A partir disso, são estabelecidas as diretrizes da reforma gerencial e são definidas as instituições da administração pública gerencial. Pontos importantes são previstos no Plano, como a privatização das empresas estatais, a terceirização das atividades de apoio, a criação das Organizações Sociais e demais instituições necessárias às mudanças, e o fortalecimento do núcleo estratégico. Além disso, é no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado que são definidas as estratégias e formas de propriedade de cada segmento de atuação do Estado, bem como os objetivos globais e específicos para cada um desses setores de atuação. As três dimensões deste processo, explicitadas anteriormente, também são apresentadas no documento, dando, assim, uma clara visão do que viria a ser a reforma gerencial no Brasil.

A partir de uma análise do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, Costa (2008b) apresenta os pilares do projeto de reforma, que o autor classifica como: ajustamento fiscal duradouro; reformas econômicas orientadas para o mercado; a reforma da previdência social; a inovação dos instrumentos de política social; a reforma do aparelho do Estado.

Na segunda etapa do processo, que se constituiu como a etapa de implementação, houve a criação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a partir de uma junção do MARE com o Ministério do Planejamento. Bresser-Pereira (1998) explica que a criação do novo ministério se dá devido a uma crença de que o MARE sozinho não teria forças para a implementação das transformações propostas. Assim, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão surge com a missão de por em prática a reforma gerencial, cujas diretrizes foram estabelecidas no Plano Diretor da

Reforma do Aparelho do Estado. Entretanto, na visão de Bresser-Pereira (1998), o novo ministério não deu a devida atenção à reforma, e por isso não finalizou a sua implementação da forma prevista. Indo ao encontro de Bresser-Pereira (1998), Rezende (2009) defende que, com a extinção do MARE, o novo ministério altera substancialmente a política de reformas. O autor explica que poucas instituições previstas na nova matriz institucional foram criadas, mas houve sucesso na reversão da tendência expansionista dos gastos públicos. Assim, na visão de Rezende (2009), as transformações implementadas tiveram reduzido resultado em sua dimensão central, que a mudança institucional, já que apesar de ter conseguido obter apoio estratégico para o ajuste fiscal, o MARE não conseguiu o mesmo apoio para as políticas de mudança institucional.

2.2.6 Críticas à Reforma Gerencial Brasileira

Diante do exposto, pode-se observar que a reforma gerencial tem a ela atrelado um discurso muito positivo, com a proposta de modernização da administração pública, tornando-a mais eficiente. Como envolve uma idéia de progresso e modernização, é difícil se contrapor ao modelo gerencial, sem que se pareça estar indo contra o avanço do País. Ainda assim, são feitas hoje fortes críticas ao modelo gerencial de administração pública.

Dentre as críticas ao modelo, merece destaque o trabalho de Ana Paula Paes de Paula. Em sua obra *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*, a autora contrapõe os modelos gerencial e societal de administração pública, destacando principalmente as fragilidades do primeiro. Ao analisar a experiência brasileira de reforma gerencial, Paula (2005) mostra que esta adota uma concepção limitada de democracia, e ainda mantém características do modelo burocrático que tanto critica.

Embora Bresser-Pereira (2009) destaque como uma das principais características do modelo gerencial o fato de ele se constituir como um modelo democrático, Paula (2005) argumenta que ele mantém o autoritarismo, já que o processo decisório permanece como um monopólio do núcleo estratégico e das instâncias executivas. Na visão da autora, a nova estrutura do Estado após a reforma não conseguiu garantir “uma inserção da sociedade civil nas decisões estratégicas e na formulação de políticas públicas” (PAULA, 2005, p. 141). Não foi possível a infiltração das demandas populares a partir da nova estrutura do Estado que se consolidou após a reforma, como mostrou Paula (2005). Apesar de haver um discurso participativo na proposta de reforma gerencial, “na prática se enfatiza o engajamento da própria burocracia pública ou dos quadros das organizações sociais no processo de gestão” (PAULA, 2005, p. 147). Assim, para a autora, a concepção de democracia da administração pública gerencial é limitada. Indo ao encontro de Paula (2005), Martins (1997, p. 71) afirma que “parece haver um hiato entre o sistema político-representativo e os imperativos de modernização da burocracia pública”.

Outra crítica freqüente à reforma gerencial brasileira é ao fato de ela não ter sido concluída, mantendo algumas das tão criticadas características do modelo burocrático, bem como características patrimonialistas. A este respeito, Paula (2005) defende que, com a reforma gerencial de 1995, não houve uma superação da burocracia no País. A autora explica que o que se tem na administração pública atual é uma “burocracia flexível”, já que as idéias de profissionalização e dominação burocráticas são mantidas, sendo apenas adaptadas às necessidades de flexibilização. Neste sentido, Paula (2005, p. 144) afirma que “embora critique a burocracia, diversas vezes Bresser-Pereira aponta a importância da existência de uma burocracia pública capaz de controlar o processo decisório e assegurar a eficiência administrativa”. Nem mesmo o patrimonialismo, na

visão da autora, pode ser considerado como superado a partir da reforma gerencial, já que “a simples condenação das práticas patrimonialistas e a adesão à visão gerencialista não bastam para uma mudança na cultura política” (PAULA, 2005, p. 141). Indo ao encontro de Paula (2005), Lima Junior (1998) defende que nunca houve no Brasil nenhum modelo de administração pública plenamente instalado, encontrando-se, na verdade, modelos incompletos e superpostos.

Além disso, a proposta de mudança institucional, uma das principais estratégias da reforma, levou a uma fragmentação do aparelho de Estado, já que, como explica Paula (2005, p. 137) “os novos formatos organizacionais sugeridos pela reforma não foram substituídos pelos antigos”, havendo uma convivência de ambos. A este respeito, a autora explica que o projeto das agências executivas e das organizações sociais não conseguiu alcançar a dimensão esperada.

Diante destas críticas, pode-se observar as vulnerabilidades presentes na proposta de reforma gerencial brasileira. Visando a combater as fragilidades do modelo gerencial, surgem outras propostas de reforma, como o modelo societal analisado por Paula (2005). Embora ainda inacabadas, estas propostas impulsionam para novos movimentos de reforma de Estado, sempre em busca do aperfeiçoamento da administração pública.

2.3 Racionalidade e Desempenho: Por um Paradigma

Multidimensional

O conceito de razão é central em qualquer ciência. A razão prescreve como os seres agem e ordenam a sociedade, permitindo a distinção entre o certo e o errado, o bem e o mal, e a separação entre o conhecimento falso e o verdadeiro (GUERREIRO RAMOS, 1989). Barros e Passos (2000) a destacam como o critério de distinção entre

os seres humanos e os demais seres da natureza. Constituindo-se como um conceito histórico, a razão tem seu significado alterado com o passar do tempo, como mostrou Chauí (2000).

Ao discutir a origem do conceito, Souza *et al* (2010) explicam que a razão surge em substituição aos mitos na explicação dos fenômenos da natureza. Seguindo esta mesma discussão, Chauí (2000) revela o significado das duas palavras que deram base para o desenvolvimento do conceito de razão, a palavra latina *ratio* e a palavra grega *logos*, ambas associadas a contar, juntar, calcular. A autora mostra, assim, a importância da razão para o ordenamento do pensamento humano, e defende que ela é “o critério de que dispomos para a avaliação, o instrumento para julgar a validade de um pensamento ou de uma teoria, julgando sua coerência ou incoerência consigo mesmos” (CHAUÍ, 2000, p. 106). Mas destaca também a importância da razão como instrumento crítico, que possibilita a transformação das circunstâncias atuais. Pereira (1993) revela, entretanto, a dificuldade de se conceituar a razão, já que esta varia de acordo com sociedades, culturas, estratos sociais, ou grupos diferentes.

Ao longo de sua evolução, a idéia de racionalidade foi levada a uma dicotomização entre as dimensões de instrumentalidade e substantividade (BARROS e PASSOS, 2000). A multiplicidade da noção de racionalidade pode ser observada na obra de Weber, que reforça a discussão a respeito da razão de forma rigorosa e consistente, na visão de Eisen (1978). Kalberg (1980), ao analisar a obra de Weber, dela destaca quatro tipos de racionalidade: a racionalidade prática, que se baseia em interesses puramente pragmáticos e egoístas; a racionalidade teórica, que envolve um domínio consciente da realidade através da construção de conceitos abstratos precisos; a racionalidade substantiva, que se baseia em um postulado de valor; e a racionalidade formal, que se baseia em cálculos racionais meio-fins, que fazem referência a leis

universais. A partir da obra de Weber, assim, muitos autores que se sucederam passaram a analisar a realidade por meio da lógica da racionalidade, dando atenção especial à tensão existente entre as duas últimas. Eisen (1978), entretanto, argumenta que a distinção entre racionalidade instrumental e racionalidade substantiva presente na obra de Weber é teoricamente confusa e enviesada, sendo apresentada de forma obscura pelo autor. Ainda assim, Wilson (2004) defende a importância de se trabalhar com esta distinção, já que, na visão do autor, é por meio dela que se torna possível a compreensão dos argumentos de Weber a respeito do papel central do capitalismo na modernidade.

Vasconcelos (2004) explica que a modernização, segundo a tese weberiana, constitui-se como um processo em que a racionalidade instrumental se expandiu para várias esferas da vida, incluindo aquelas antes reguladas por formas de interação tradicionais. Com o advento da racionalidade instrumental, a razão deixa de ser pensada como algo individual, e passa a ser tratada como um produto social (SOUZA ET AL, 2010).

Merece destaque, neste sentido, a obra de Guerreiro Ramos *A nova ciência das organizações: uma reconceituação das riquezas das nações*, na qual o autor demonstra a centralidade do conceito de razão, e faz uma crítica contundente à razão moderna, caracterizada como razão instrumental. Para Guerreiro Ramos (1989), o conceito de razão está deturpado, sendo identificado apenas à racionalidade instrumental. É neste sentido que o autor apresenta a distinção, estabelecida por Weber, entre racionalidade instrumental e racionalidade substantiva, criticando o predomínio da primeira, em defesa da retomada da última. A este respeito, o autor afirma:

Embora a ciência social moderna em geral e a teoria da organização em particular deixem de distinguir suficientemente entre a racionalidade funcional e a substantiva, ambas constituem, não obstante, categorias fundamentais de duas concepções distintas da vida humana associada. (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 25).

As idéias presentes na obra de Guerreiro Ramos podem ser relacionadas ao pensamento de Benno Sander. Em sua obra *Gestão da educação na América Latina*, Sander (1995) propõe o seu modelo do paradigma multidimensional com o objetivo de tentar construir um conhecimento interdisciplinar da gestão da educação. Em seu modelo, o autor apresenta uma visão mais ampla do desempenho administrativo, que deve ser mensurado por meio de quatro critérios: eficiência, eficácia, efetividade e relevância. O autor relaciona os dois primeiros critérios à idéia de instrumentalidade, e os dois últimos, à substantividade, aproximando-se de Guerreiro Ramos (1989) na medida em que, ao pensar o conceito de desempenho de forma mais ampla, considera não apenas critérios econômicos e instrumentais, mas também critérios sociais e substantivos.

2.3.1 Racionalidade Instrumental

Ao distinguir os dois tipos de racionalidade, Guerreiro Ramos (1989) defende que a racionalidade instrumental é um conceito deturpado de racionalidade. A partir da definição de Mannheim, Guerreiro Ramos (1989) explica, assim, que a racionalidade instrumental pode ser entendida como “qualquer conduta, acontecimento ou objeto, na medida em que é reconhecido como sendo apenas um meio de atingir uma determinada meta” (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 6).

A racionalidade instrumental também é definida por Tenório (2002a, p. 33), que a identifica como “uma razão com relação a fins na qual vai predominar a instrumentalização da ação social dentro das organizações”. Na visão do autor, assim, a racionalidade instrumental está voltada para o alcance de objetivos previamente estabelecidos. A partir da análise da obra de Weber, Vasconcelos (2004) também destaca o foco da racionalidade instrumental no alcance de resultados, de fins específicos. Neste sentido, Oakes (2003), ainda com base no pensamento weberiano,

considera que a ação baseada em racionalidade instrumental consiste na prática de realizar uma análise de custo-benefício.

Kalberg (1980) complementa esta idéia ao afirmar que a racionalidade instrumental envolve um cálculo racional de encadeamento de meios e fins, voltando-se para regras, leis ou regulações aplicadas universalmente. Pereira (1993), entretanto, acrescenta à idéia de adequação dos meios utilizados aos fins propostos, ligada ao conceito de racionalidade instrumental, a necessidade de os meios serem socialmente aceitos.

Na visão de Smith (2004), a racionalidade instrumental pode ser entendida como a demanda por coerência nos desejos não instrumentais dos agentes. Para o autor, apesar de haver diferenças significativas na forma como os diferentes teóricos abordam a racionalidade instrumental, pode-se identificar uma característica em comum entre elas: a idéia de que a racionalidade instrumental requer condições normativas nas escolhas ou intenções. Assim, a partir da racionalidade instrumental, a ação se dá por meio do cálculo utilitário das conseqüências, constituindo-se como a forma predominante de racionalidade da sociedade moderna.

Os critérios de eficiência e eficácia explicitados por Sander (1995) podem ser aproximados do conceito de racionalidade instrumental, baseando-se em critérios utilitaristas. A eficiência, para Sander (1995), é um critério econômico, que está voltado para a maximização de resultados, com o uso mínimo de recursos, energia e tempo. O autor associa o critério de eficiência a uma racionalidade econômica, que independe de sua natureza ética. Tendo como valor supremo a produtividade, a eficiência acentua a dimensão instrumental da administração. Sander (1995, p.43) defende, assim, que

os protagonistas de uma construção de administração eficiente pautam suas concepções e ações pela lógica econômica, pela racionalidade instrumental e pela produtividade material, independentemente do conteúdo humano e da natureza política da prática educacional.

No que diz respeito ao conceito de eficácia, para Sander (1995, p.46), este “revela a capacidade administrativa para alcançar as metas estabelecidas ou os resultados propostos”. Neste sentido, o autor ressalta a natureza instrumental deste critério de desempenho.

Desde sua origem, em 1937, a teoria crítica, associada ao Instituto de Pesquisa Social de Frankfurt, tem como uma de suas questões centrais a crítica ao predomínio da racionalidade instrumental na sociedade moderna. Diante da promessa iluminista de libertação por meio da razão, teóricos críticos como Horkheimer e Adorno denunciam as contradições da razão moderna, que se volta contra as tendências emancipatórias, tornando-se uma razão alienada (FREITAG, 2004). Para os seguidores da teoria crítica, a razão iluminista passou por um processo de instrumentalização, voltando-se para a dominação e repressão do homem (PAULA, 2008).

Freitag (2004) explica que as reflexões e críticas a respeito da razão moderna estiveram sempre presente nas discussões dos teóricos críticos frankfurtianos, e até hoje permanecem como um tema de interesse para as novas gerações de críticos. No Brasil, a tradição do pensamento crítico, bem como suas reflexões a respeito da razão moderna, foram levados adiante por autores como Guerreiro Ramos, Maurício Tragtenberg e Fernando Prestes Motta (VIEIRA e CALDAS, 2006).

Destaca-se a crítica realizada por Guerreiro Ramos (1989) à ação calculada, orientada pela racionalidade instrumental, que predomina no mundo moderno. Para o autor, esta implica uma ênfase excessiva em critérios sociais, em substituição aos elementos políticos, substanciais. Guerreiro Ramos (1989) ressalta, ainda, que, a partir da lógica instrumental, defende-se a transformação da economia em um sistema auto-regulado. A preocupação do autor com o predomínio da racionalidade instrumental evidencia-se em suas palavras:

No momento em que o ser humano é reduzido a uma criatura que calcula, é para ele impossível distinguir entre vício e virtude. A sociedade torna-se, então, o seu único mentor e, não surpreendentemente, padecimento é equiparado ao mal, e o prazer ao bem. (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 30)

Indo ao encontro das críticas desenvolvidas por Guerreiro Ramos (1989), Tenório (2002b, p. 26) ressalta a existência de uma tendência de ação racional, que torna “a razão instrumental auto-suficiente e, por conseguinte, divorciada da realidade”. O autor também se preocupa com a extensão da racionalidade instrumental a todas as esferas de decisão. Para Tenório (2002b), não é possível compreender as relações sociais no interior das organizações pela via da racionalidade instrumental, já que este tipo de racionalidade privilegia apenas um aspecto da vida humana: o pensamento técnico. Além disso, o autor defende que essa visão ideal-funcionalista não é aplicável a todas as sociedades.

Tenório (2002c) defende, ainda, que a racionalidade instrumental é homogeneizadora das ações dentro das organizações, provocando a alienação dos trabalhadores. Para o autor, tal fato impede que os agentes do processo realizem suas ações de forma emancipadora. Já para Barros e Passos (2000), a hegemonização deste tipo de racionalidade leva a uma crença de que o modelo capitalista é único e universal.

Diante das críticas à racionalidade instrumental, originadas com a teoria crítica, fundamentadas por Guerreiro Ramos (1989) e reforçadas por muitos autores que os seguiram, Serva (1997) ressalta que estas críticas e a conseqüente proposta de uma abordagem substantiva foram realizadas de forma puramente conceitual. O autor destaca, assim, a ausência de comprovação empírica da possibilidade de efetiva aplicação da racionalidade substantiva na gestão de organizações produtivas. Para Serva (1989), este se constitui como um impasse que dificulta o avanço da teoria.

As empresas privadas, como organizações modernas, guiam-se pela racionalidade instrumental para determinar suas ações. Autores como Guerreiro Ramos

(1989), Gurgel (2003) ou Tenório (2002b), mostram o predomínio da lógica de encadeamento de meios e fins, característica da racionalidade instrumental, nas Teorias Organizacionais que fundamentam a ação administrativa.

Vasconcelos (2004) explica que, apesar de os dois tipos de racionalidade mesclarem-se na vida diária, há um crescimento inegável da aplicação da racionalidade instrumental nos sistemas inseridos na economia de mercado. Indo ao encontro de Vasconcelos (2004), Pereira (1993) identifica a racionalidade da ação empresarial a uma racionalidade que o autor define como a adequação dos meios utilizados aos fins propostos, equivalente ao conceito de racionalidade instrumental. Diante disso, o autor defende uma íntima ligação entre a racionalidade do empresário e a idéia de eficiência.

Observa-se, assim, o predomínio da racionalidade instrumental na administração de empresas, que se evidencia com a grande preocupação com os critérios de eficiência e eficácia. Barros e Passos (2000), por exemplo, mostram como nos cursos de administração de empresas do País segue-se este tipo de racionalidade, que é reforçada a partir da prática pedagógica, do referencial bibliográfico adotado e dos critérios de avaliação. Tenório (2002b) também defende que a ação administrativa baseia-se em paradigmas que privilegiam a racionalidade instrumental.

O predomínio da racionalidade instrumental nas organizações modernas, entretanto, é criticado por muitos autores. Ao mostrar que a sociedade moderna está centrada em organizações econômicas, não legitimando outras formas de organização, Guerreiro Ramos (1989) demonstra como a racionalidade instrumental, predominante nestas organizações, guia a vida humana em todas as suas esferas, e critica este fato. Tenório (2002c) explica que a dificuldade da razão administrativa em resolver o problema da relação homem-trabalho na modernidade está na sua identificação à razão instrumental. Tenório (2002b, p. 27) defende que:

pela via habitual da razão funcional, não conseguiremos compreender as relações sociais no interior das organizações à medida que a razão técnica fragmentou em especificidades independentes o conhecimento gerencial e abandonou-as à competência estreita dos especialistas. O fato é que a análise e a prescrição da ação administrativa não podem ser feitas exclusivamente pela razão instituída .

A partir de suas reflexões, o autor questiona-se, então, “tem razão a administração em manter a sua racionalidade instrumental?” (TENÓRIO, 2002a, p. 39).

Já no que diz respeito à administração pública, esta se diferencia fundamentalmente da administração de empresas, já que tem como objetivo a realização do bem comum, enquanto na última o objetivo é o lucro. Ainda assim, encontra-se no cenário atual uma forte tendência da administração pública de adotar práticas de empresas privadas, em busca de eficiência, seguindo um modelo gerencial de administração. Desta forma, corre-se o risco de que haja uma incorporação da lógica que orienta as empresas privadas, a da racionalidade instrumental, pelas empresas públicas.

Ao analisar o fenômeno da burocracia, Weber (1999) demonstra a predominância da racionalidade instrumental no modelo burocrático. O autor afirma que a burocracia “está naturalmente a serviço do avanço do ‘racionalismo’ na condição da vida.” (WEBER, 2009, p. 230), tratando aqui do “racionalismo” em seu sentido instrumental. Indo ao encontro de Weber (1999), Gurreiro Ramos (1989) também reforça esta idéia ao afirmar que a burocracia é uma manifestação da lógica instrumental. Como explicitado anteriormente, a administração pública adotou o modelo burocrático de administração durante a maior parte do século XX, até a tentativa de sua substituição pelo modelo gerencial, na década de 1990. Apesar da ocorrência de uma reforma gerencial, no Brasil tal reforma não foi finalizada. Como em grande parte dos demais países, a administração pública brasileira ainda apresenta fortes traços do modelo burocrático, e, conseqüentemente, nela está presente a racionalidade instrumental.

A adoção do modelo gerencial, entretanto, não significou necessariamente a alteração deste quadro. Ao se basear em práticas de empresas privadas, o modelo gerencial de administração também mantém seu foco principalmente nos critérios de eficiência e eficácia. O desempenho da administração pública é avaliado, assim, primordialmente a partir destes critérios, que apresentam uma natureza instrumental.

2.3.2 Racionalidade Substantiva

O predomínio da racionalidade instrumental no mundo moderno, criticado por Guerreiro Ramos (1989), leva à omissão de outro tipo de racionalidade, também discutido pelo autor. A racionalidade substantiva, considerada por Guerreiro Ramos (1989) como uma conceito mais sadio de racionalidade, é definida por Mannheim (1940, *apud* GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 6) como “um ato de pensamento que revela percepções inteligentes das inter-relações de acontecimentos, numa situação determinada”.

Outra definição da racionalidade substantiva é apresentada por Vasconcelos (2004, p. 202), que, baseando-se em Weber, a define como:

um processo diverso da elaboração meio-fim e voltado, primordialmente, à elaboração de referências que servem de base para expectativas de valores, ao menos em tese, independentes das expectativas de sucesso imediato, gerando ações que se orientam para as propriedades intrínsecas dos atos.

Tenório (2002a, p. 33) complementa esta idéia ao definir a racionalidade substantiva como “a percepção individual-racional da interação de fatos em determinado momento”. Defende, assim, que os indivíduos, ao atuarem dentro das organizações, deveriam produzir de acordo com suas próprias percepções da ação racional com relação a fins, o que na prática não ocorre.

Ao abordar o conceito de racionalidade substantiva, Kalberg (1980) explica que esta é capaz de ordenar diretamente ações em padrões, mas faz isso em relação a um postulado de valor. A racionalidade substantiva, assim, está ligada a valores absolutos, e

tem o poder de ordenar todos os aspectos da vida em função de valores (KALBERG, 1980). Oakes (2003) complementa esta idéia ao afirmar que a racionalidade substantiva, como definida por Weber, refere-se à convicção dos atores de que existe um valor ligado a sua ação. Souza *et al* (2010) destacam também a capacidade da racionalidade substantiva de promover a consciência individual e a emancipação humana, tratando do desenvolvimento humano.

Os critérios de efetividade e de relevância ressaltados por Sander (1995) em seu paradigma multidimensional podem ser aproximados do conceito de racionalidade substantiva, já que envolvem aspectos sociais e políticos, voltando-se para as demandas da comunidade. O conceito de efetividade é apresentado pelo autor como “o critério político que reflete a capacidade administrativa para satisfazer as demandas concretas feitas pela comunidade externa” (SANDER, 1995, p.47). Está relacionado à capacidade de resposta aos problemas da sociedade, à consecução de objetivos sociais mais amplos. Sander (1995, p.49) defende, assim, que, “considerando a importância substantiva dessas exigências sociais e demandas políticas, o critério de efetividade se desenvolveu como alternativa superadora dos critérios instrumentais de eficácia e eficiência”.

No que diz respeito ao critério de relevância, este é considerado por Sander (1995, p.50) como um “critério cultural, que mede o desempenho administrativo em termos de importância, significação, pertinência e valor”. Para o autor, a relevância leva à melhoria do desenvolvimento humano e da qualidade de vida. Sander (1995) destaca, assim, a natureza substantiva da relevância, na medida em que esta se preocupa com as características culturais e os valores éticos da sociedade. Entretanto, para o autor, o critério de relevância apenas se torna viável a partir de uma postura participativa dos responsáveis pela gestão. Sander (1995) chama atenção, a partir de sua análise, para a complementariedade substantiva dos critérios de relevância e de efetividade.

O fato de que a racionalidade substantiva torna-se deturpada na sociedade moderna é reconhecido por Guerreiro Ramos (1989), que o explica a partir do fenômeno da síndrome comportamentalista. Tal fenômeno é descrito por meio da distinção entre ação e comportamento. Na visão de Guerreiro Ramos (1989), ao realizar uma ação tem-se consciência de suas finalidades intrínsecas, age-se de acordo com uma racionalidade substantiva. Já o comportamento baseia-se na racionalidade instrumental, no cálculo utilitário das conseqüências, havendo sempre um interesse social por trás. Ao confundirem as regras sociais, que são episódicas, com as regras e normas gerais, éticas, os indivíduos tendem a se comportar sempre. É neste sentido que, para o autor, a síndrome comportamentalista tornou-se uma característica básica das sociedades industriais contemporâneas.

Em defesa da retomada da racionalidade substantiva, Guerreiro Ramos (1989) argumenta que esta se baseia em critérios racionais para a ordenação das associações humanas e defende a regulação política da economia. Indo ao encontro de Guerreiro Ramos (1989), Kalberg (1980) mostra que a racionalidade substantiva é a única capaz de introduzir padrões éticos. Serva (1997), entretanto, reforça, a partir dos resultados de suas pesquisas, a idéia de que para que haja a predominância da racionalidade substantiva em uma organização produtiva, é fundamental que ocorra um efetivo comprometimento de seus membros com os valores emancipatórios. Na visão do autor, estes valores precisam ser praticados dentro das organizações para que estas sejam efetivamente substantivas.

Ao destacar a tensão existente entre as duas racionalidades, Guerreiro Ramos (1989) defende a importância da racionalidade substantiva para que uma boa sociedade possa se constituir. Nas palavras do autor:

Na verdade, os processos não regulados do mercado jamais podem gerar uma boa sociedade. Tal sociedade só pode resultar das deliberações de seus

membros em busca da configuração ética, substantiva, de sua vida associada. (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 52).

Assim, a partir de sua teoria da delimitação dos sistemas sociais e do paradigma paraeconômico, Guerreiro Ramos (1989) propõe a legitimação de outros sistemas sociais, nos quais predomine a racionalidade substantiva, e que o mercado constitua-se como apenas um dos enclaves possíveis.

Em uma sociedade centrada no mercado, como mostrou Guerreiro Ramos (1989), há um predomínio da racionalidade instrumental, em detrimento da racionalidade substantiva. Entretanto, diante do exposto, evidencia-se a importância da última, como única capaz de introduzir critérios éticos, devendo ser a racionalidade predominante no domínio político. Além disso, o desempenho da administração pública deve ser pensado de forma mais ampla, considerando-se, principalmente, os critérios de efetividade e de relevância, destacados por Sander (1995) como estando associados à substantividade. É neste sentido que se critica a visão do mercado como único enclave, bem como a transposição da lógica empresarial para a administração pública.

3 MÉTODO DE PESQUISA

A presente pesquisa pode ser classificada como sendo de natureza qualitativa. Segundo Vieira (2006), a pesquisa qualitativa “se fundamenta principalmente em análises qualitativas, caracterizando-se, em princípio, pela não-utilização de instrumental estatístico na análise de dados” (VIEIRA, 2006, p.17). Entretanto, o autor lembra que isto não significa que tal tipo de pesquisa seja uma mera especulação subjetiva. Neste sentido, Vieira (2006, p. 17) explica que:

Esse tipo de análise tem por base conhecimentos teórico-empíricos que permitem atribuir-lhe cientificidade. Frequentemente encontram-se análises quantitativas como fundamento de análises qualitativas.

Para o autor, a pesquisa qualitativa também apresenta como características fundamentais a cientificidade, o rigor e a confiabilidade, sendo, portanto, adequada para os fins do presente trabalho. Ainda, Vieira (2006) afirma que uma importante característica da pesquisa qualitativa é “que ela geralmente oferece descrições ricas e bem fundamentadas, além de explicações sobre processos em contextos locais e identificáveis”, além do fato de que “oferece um maior grau de flexibilidade ao pesquisador para a adequação da estrutura teórica ao estudo do fenômeno administrativa e organizacional que deseja” (VIEIRA, 2006, p. 18). Nesse sentido, acredita-se que o método de pesquisa qualitativa pode contribuir sobremaneira para que se obtenha uma compreensão mais aprofundada e, portanto, mais rica, do fenômeno aqui em estudo.

3.1 Questões de Pesquisa

Para que se possa compreender em que medida o programa Choque de Gestão, do Governo do Estado de Minas Gerais, compreende as diferentes dimensões de desempenho, segundo o modelo do paradigma multidimensional de Benno Sander, fez-se necessário responder as perguntas de pesquisa a seguir:

- a) Quais são as principais características do programa Choque de Gestão descritas na literatura especializada?

- b) Qual é o tipo de racionalidade que subjaz a lógica orientadora das ações substantivas na administração pública e os critérios de desempenho a ela associados?
- c) Qual é o tipo de racionalidade que subjaz a lógica do programa Choque de Gestão e os critérios de desempenho por ele priorizados?

3.2 Definição das Categorias Analíticas

As categorias de análise utilizadas no presente trabalho foram: instrumentalidade e substantividade. Tais variáveis podem ser definidas de forma operacional e constitutiva. A definição constitutiva “refere-se ao conceito dado por algum autor da variável ou termo que se vai utilizar” (VIEIRA, 2006, p. 19). Neste sentido, a partir do referencial teórico aqui utilizado, a definição constitutiva das variáveis utilizadas são:

- Instrumentalidade - A “organização da atividade dos membros da sociedade em função de finalidades objetivas” (MANNHEIM, 1962, p. 68).
- Substantividade – “um ato de pensamento que revele percepção inteligente das inter-relações dos acontecimentos de uma determinada situação”. (MANNHEIM, 1962, p. 63).

Já no que diz respeito à definição operacional, Vieira (2006, p. 19) explica que esta “refere-se a como aquele termo ou variável será identificado, verificado ou medido, na realidade”. Assim, as definições constitutivas foram operacionalizadas no presente trabalho por meio dos seguintes indicadores:

- Instrumentalidade:

Orientação para eficiência – A ação está orientada para a maximização de resultados, com o uso mínimo de recursos, energia e tempo, e com o predomínio da lógica econômica (SANDER, 1995).

Pode ser identificado a partir do uso de expressões como “redução de custos”, “maximização do uso de recursos”, “aumento de produtividade”, ou “tornar o Estado mais competitivo”, bem como da presença de elementos que indiquem o predomínio de uma lógica de mercado.

Orientação para eficácia – A ação está orientada para o alcance das metas estabelecidas ou dos resultados propostos (SANDER, 1995).

Pode ser identificado a partir do uso de expressões como “foco em resultados”, “estabelecimento de metas”, ou “alcance de objetivos”.

Realização de cálculos - A ação envolve um cálculo racional de encadeamento de meios e fins (KALBERG, 1980).

Pode ser identificado a partir das referências feitas tanto no que se refere à escolha como no que tange à melhor utilização de recursos de forma a garantir o alcance dos objetivos estabelecidos.

- Substantividade:

Orientação para efetividade – A ação está orientada para responder aos problemas da sociedade, para à consecução de objetivos sociais mais amplos (SANDER, 1995).

Pode ser identificado a partir do uso de expressões como “atendimento das demandas (políticas) da sociedade”, “solução de problemas da comunidade”, “alcance de objetivos sociais”, ou “Redução da desigualdade social”.

Orientação para relevância - A ação está orientada para a melhoria do desenvolvimento humano e da qualidade de vida, considerando as características

culturais e os valores éticos da sociedade, por meio da participação social (SANDER, 1995).

Pode ser identificado a partir do uso de expressões como “com o objetivo de melhorar a qualidade de vida da sociedade”, “para a melhoria do desenvolvimento humano”, ou “com a participação da sociedade”.

3.3 Delineamento da Pesquisa

Conforme exposto anteriormente, o método de pesquisa utilizado seguiu a pesquisa qualitativa. Optou-se, no presente trabalho, pelo uso da pesquisa qualitativa para que fosse possível a realização de uma análise mais detalhada do objeto de estudo em questão.

Além disso, o método de pesquisa aqui utilizado é a análise argumentativa, uma forma de análise de conteúdo, a qual consiste em “um exercício de redução de dados onde o texto é codificado em determinadas categorias” (BAUER e GASKELL, 2002, p. 237). A opção pela análise argumentativa se deu porque esta consiste em um método que “tem como objetivo oferecer uma visão metodológica compreensiva da análise das estruturas da argumentação, com propósito de compreender melhor os parâmetros que influenciam os debates públicos” (BAUER e GASKELL, 2002, p. 219). Sendo assim, foi possível fazer uma análise mais profunda e detalhada a respeito do programa Choque de Gestão. Além disso, este método possibilitou compreender como as afirmações se estruturam, avaliando sua consistência (BAUER e GASKELL, 2002), o que permitiu analisar a força dos argumentos que embasam o programa Choque de Gestão. Deve-se ressaltar, entretanto, que este método exige maior cuidado, por envolver a subjetividade do pesquisador ao interpretar os dados. Sendo assim, o método exige habilidade por parte do pesquisador.

3.4 Coleta de Dados

A coleta de dados se deu a partir de duas fontes: pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. No que diz respeito à pesquisa bibliográfica, esta coleta se deu a partir da leitura de livros, revistas especializadas, teses e dissertações que abordem o tema aqui trabalhado, para que possa fundamentá-lo.

Já em relação à pesquisa documental, os dados foram coletados a partir de documentos do Governo do Estado de Minas Gerais que dizem respeito ao planejamento do programa Choque de Gestão. Mais especificamente, este documento consiste no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), equivalente ao plano estratégico das organizações e responsável pela definição da estratégia de longo prazo do governo. Optou-se pela análise do PMDI por este se constituir como um documento central do programa Choque de Gestão, servindo de base para os demais documentos.

3.5 Análise e Tratamento dos Dados

A análise de dados se deu a partir do método de análise argumentativa, pelos motivos anteriormente explicitados, tendo-se como unidade de análise o PMDI. Neste sentido, as categorias de análise utilizadas foram: instrumentalidade e substantividade.

A partir dos indicadores descritos anteriormente, o documento PMDI de 2004-2007 foi analisado, buscando-se dados que demonstrem a presença dos indicadores nos referidos documentos. Para a realização da análise, o documento foi dividido em função das três perguntas nele respondidas: Onde estamos? Aonde pretendemos estar? Como “chegar lá”?

Ao final da análise, foi feita uma avaliação de que indicadores predominam no documento, comparando as partes que o compõem, e quais são as possíveis conclusões

que podem ser feitas a partir da presença ou ausência de certos indicadores nas referidas partes.

3.6 Limitações da Pesquisa

É ainda importante ressaltar que o método de análise argumentativa utilizado apresenta algumas limitações. Em primeiro lugar, a subjetividade do pesquisador pode prejudicar a interpretação dos dados. Como mencionado anteriormente, tal método exige grande habilidade por parte do pesquisador. Buscando amenizar esta limitação, o presente trabalho foi debatido com outros pesquisadores, reduzindo-se, assim, a possibilidade do viés por meio do debate.

A escolha dos indicadores também não se dá de forma neutra, envolvendo a subjetividade do pesquisador. Entretanto, tal subjetividade não é exclusiva da pesquisa qualitativa. A escolha dos indicadores constitui-se como uma opção do pesquisador também na pesquisa quantitativa. Com o objetivo de amenizá-la, os indicadores foram criados com base em um conjunto de autores, dentre os quais se pode destacar Sander (1995), Guerreiro Ramos (1989) e Kalberg (1980), que dão legitimidade a esta escolha.

Ainda, para realização da análise, foi selecionado um número limitado de indicadores, e a escolha de um número maior talvez fornecesse mais evidências do argumento que se defende. Entretanto, os indicadores escolhidos são clássicos para representar as variáveis selecionadas, particularmente quando se usa uma estrutura teórica como a do Sander (1995). Está presente na obra do próprio autor o reconhecimento destes indicadores.

Além disso, por tratar-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, o trabalho torna-se limitado à interpretação do autor sobre o texto. Diante disso, todos os cuidados necessários foram tomados para que a pesquisa não envolvesse uma decisão política,

mas que se desse com base em uma bibliografia consistente. Parte-se, isto sim, de alguns pressupostos, que já foram explicitados ao longo do trabalho.

A preocupação central da presente pesquisa se dá mais no plano teórico do que no empírico, buscando discutir o processo de disseminação de idéias do setor privado para o setor público. Elabora-se, assim, uma discussão conceitual do tema deixando em aberto um espaço para que se verifique como o programa Choque de Gestão se dá na prática.

4 O CHOQUE DE GESTÃO

4.1 Introdução ao Choque de Gestão

Os processos de reforma gerencial, postos em prática em vários países no fim do século XX, desencadearam propostas de reformas seguindo a mesma lógica gerencial também em nível estadual. O programa Choque de Gestão, implementado no Estado de Minas Gerais, é um exemplo deste tipo de proposta e merece destaque por ser avaliado de maneira bastante positiva na literatura especializada, servindo de base para a criação de processos semelhantes em outros estados do País.

Segundo Guimarães e Campos (2008), o trabalho diagnóstico e propositivo realizado pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) em 2002, denominado “Minas Gerais do Século XXI”, foi o desencadeador da idéia de que Minas Gerais necessitava de um “choque de gestão”, mencionando o termo pela primeira vez. Tal expressão foi criada com o intuito de levar à reflexão sobre a necessidade de superar o modelo burocrático da administração pública, criticado por sua rigidez e centralização, como explicam Neves *et al* (2010). De acordo com Guimarães e Campos (2008), este termo é mais bem definido durante o Governo Aécio Neves (2003-2006), por meio da implementação do Projeto Choque de Gestão, principal linha condutora do programa governamental para Minas Gerais.

Definido como “um conjunto integrado de políticas de gestão pública orientado para o desenvolvimento” (VILHENA *ET AL*, 2006, p. 21), o programa Choque de Gestão teve as suas diretrizes formuladas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Castro (2008) explica que este é um instrumento de planejamento de longo prazo, estabelecendo orientações para o desenvolvimento do Estado. As diretrizes nele estabelecidas foram desdobradas em 31 projetos estruturadores que compõem uma

carteira denominada Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (GERAES) (TOSCANO, SOUZA e BARRENCE, 2008). Posteriormente, o PMDI sofreu uma revisão, a partir da qual o número de Projetos Estruturadores que compõem esta carteira se ampliou para 57, como mostram Toscano, Souza e Barrence (2008).

O programa Choque de Gestão surge, então, com o objetivo de modernizar a gestão, a partir de uma administração voltada para resultados (COUTINHO, ROMERO e MELO, 2009). Toscano, Souza e Barrence (2008) acrescentam a este objetivo o equilíbrio fiscal, que, para os autores, ao lado da modernização e inovação da administração pública, forma os dois pilares fundamentais do programa Choque de Gestão. Já Vilhena e Athayde (2005) destacam três dimensões do programa: ajuste à realidade, planejamento e inovação, estando a primeira voltada para a eliminação do déficit fiscal.

Para que estas três dimensões se concretizassem, entretanto, Toscano, Souza e Barrence (2008) explicam que foi necessária a incorporação de ferramentas gerenciais à administração pública, ou o que Alves (2006, p. 3) chama de “instauração de uma nova lógica administrativa pautada em critérios advindos do setor privado”. Para superar o modelo burocrático de administração, o programa Choque de Gestão adotou o paradigma da Administração Pública voltada para resultados, buscando qualidade e eficiência (VILHENA e ATHAYDE, 2005).

Diante dessa proposta de modernização, os aspectos positivos do programa Choque de Gestão ganham destaque na literatura especializada, destacando-se os avanços por ele trazidos até então. Como principais inovações do programa Choque de Gestão, Coutinho, Romero e Melo (2009) destacam os arranjos institucionais, como o Acordo de Resultados e os Termos de Parcerias com as OSCIPs. Faro (2010) explica ainda que o programa trouxe várias mudanças estruturais, tecnológicas, culturais e de

filosofia de gestão. Sua imagem positiva fica evidente na literatura especializada, diante de visões como a de Castro (2008, p. 34), que defende, por exemplo, que “o choque de gestão mineiro passou a ser uma referência em termos de administração pública, nos níveis estadual e federal”. Vilhena *et al* (2006, p. 32) também deixam clara sua visão favorável ao programa ao afirmar que “o choque de gestão se diferencia porque é uma iniciativa bem-sucedida, na partida, de integração entre meios e fins”.

Visando a transformar Minas Gerais no melhor estado para se viver, o programa Choque de Gestão propõe, então, novas práticas para a administração pública mineira. As mudanças trazidas pelo plano tornam-se mais claras ao se analisar a situação do Estado de Minas Gerais antes da implementação do referido programa.

4.2 O Contexto de Minas Gerais antes do programa Choque de Gestão

Principalmente por se tratar de um dos maiores e mais populosos estados do País, Minas Gerais recebe atenção da mídia e também de teóricos da administração pública. Foi apenas a partir da execução do programa Choque de Gestão, porém, que Minas Gerais passou a ser tratado como um modelo a ser seguido, especialmente no que diz respeito às suas práticas de gestão pública.

A situação do Estado de Minas Gerais antes da implementação do programa Choque de Gestão, entretanto, é caracterizada de forma bastante negativa na literatura especializada. Vilhena e Athayde (2005), por exemplo, destacam o caráter burocrático e centralizador do Governo de Minas Gerais até então, o caracterizando como impotente na prestação de serviços aos cidadãos. Já Neves e Silva (2009) destacam o elevado déficit, a dificuldade de captação de recursos, e uma máquina pública obsoleta, como principais características do Estado de Minas Gerais antes do programa.

Merece destaque a situação financeira do Estado antes do programa Choque de Gestão, por ser ressaltada na literatura como um dos principais problemas do Estado. A este respeito, Oliveira e Riani (2004) explicam que era uma situação extremamente grave, caracterizada por um elevado grau de engessamento do orçamento, altos gastos com pessoal, escassos recursos em caixa, dentre outras complicações. Indo ao encontro de Oliveira e Riani (2004), Vilhena e Athayde (2005) destacam o déficit orçamentário fiscal em que se encontrava o Estado, bem como sua elevada dívida pública.

Algumas justificativas para este contexto conturbado do Estado de Minas Gerais são apresentadas por Oliveira e Riani (2004), que defendem que tal situação estava associada principalmente a políticas recessivas implementadas pelo governo federal na década de 1990, à desestruturação do pacto federativo estabelecido na Constituição Federal de 1988, bem como ao descaso com o ajuste fiscal por parte da administração de alguns estados, dentre os quais se inclui Minas Gerais. Anastasia (2006), entretanto, destaca que este quadro negativo não pode ser tratado como de responsabilidade de apenas um governo ou de um único fator. Para o autor, o cenário anteriormente descrito foi resultado de um somatório de fatores.

Dentro deste contexto, em 2002, ano de eleições estaduais, Aécio Neves, candidato ao Governo de Minas Gerais, teve como um dos temas centrais de sua campanha o programa Choque de Gestão, apresentado em seu plano de governo “Prosperidade – A face humana do desenvolvimento”(CUNHA JUNIOR, 2004). Anastasia (2006) defende que tal plano deixava claro que deveria haver uma busca pelo desenvolvimento, sendo o desenvolvimento social o seu principal foco. Os autores explicam que a idéia do programa Choque de Gestão surgiu no momento em que Aécio Neves, até então apenas candidato ao governo, deparou-se com a complexa situação a ser enfrentada caso eleito. De acordo com Anastasia (2006, p. 15), diante deste cenário:

logo surgiu a idéia de um choque, ou seja, um conjunto de medidas de rápido impacto para modificar, de vez, o padrão de comportamento da Administração estadual, imprimindo-lhe um ritmo consentâneo com a contemporaneidade própria de uma gestão eficiente, efetiva e eficaz.

Após eleito, Aécio Neves teve como maior desafio corrigir a situação crítica das finanças do Estado de Minas Gerais (OLIVEIRA e RIANI, 2004). Anastasia (2006, p. 11) destaca ainda como desafio do novo governo “reencontrar seu rumo dentro de si mesma, do Brasil e do mundo; resgatar sua identidade, recuperar o seu vigor político e avançar”. Para que tais desafios fossem enfrentados, o governador e sua equipe deram início à implantação do Projeto antes mesmo da posse do novo governo.

4.3 O Choque de Gestão em Minas Gerais

4.3.1 A Primeira Geração

Para lidar com a delicada situação em que se encontrava o Estado de Minas Gerais, como descrito anteriormente, o novo Governo do Estado precisou ponderar as medidas mais urgentes. Essas medidas emergenciais, postas em prática com o intuito de solucionar os problemas mais graves, fizeram parte da chamada Primeira Geração do Choque de Gestão, que se estendeu de 2003 a 2006.

Apesar do destaque dado aos problemas financeiros do Estado em função de sua gravidade, as medidas implementadas no período inicial de reforma não adotaram uma orientação meramente fiscalista. Para Vilhena e Marini (2010), este aspecto marca a singularidade do programa. Os autores explicam que a Primeira Geração do programa Choque de Gestão guiou-se por uma abordagem dual, tendo suas primeiras medidas duas direções: medidas emergenciais de ajuste à realidade, com os objetivos principais de corrigir a situação econômico-financeira do Estado, reconstruir a máquina administrativa, promover o equilíbrio fiscal e recuperar a capacidade de investimento; e

medidas estruturantes, com o objetivo de dar as bases para um novo processo de desenvolvimento econômico e social para o Estado, com a ambição de transformar Minas Gerais no melhor Estado para se viver.

No que diz respeito à estrutura organizacional, Neves e Silva (2009) explicam que, neste primeiro momento, o processo de reforma realizou apenas uma reestruturação orgânica do Poder Executivo, para que a estrutura do Estado se aproximasse mais do modelo gerencial, considerado mais eficiente. Para tal, reduziu-se o número de secretarias de 21 para 15, extinguindo-se 43 superintendências, 16 diretorias e 1.300 cargos e funções comissionados (NEVES e SILVA, 2009). Vilhena *et al* (2006) destacam ainda a criação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), órgão responsável pela condução do projeto, que vem substituir a Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral e a Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração. Os autores explicam que a criação da SEPLAG foi o primeiro passo para a implementação do Projeto, constituindo um órgão central de gestão forte que concentrava todas as ações relativas ao projeto.

Já com relação às medidas para corrigir os problemas financeiros do Estado, Oliveira e Riani (2004) destacam o ajuste fiscal, implementado em 2003, que incluiu medidas como o estabelecimento de teto salarial para o servidor público, redução dos gastos da administração, extinção de alguns benefícios do funcionalismo e melhoria da administração tributária. Cunha Júnior (2004) destaca, ainda, a renegociação de débitos com os fornecedores e implementação de banco de horas para substituir o pagamento de horas extras.

Após este período denominado Primeira Geração, sua implementação foi analisada para que se pudessem avaliar os resultados obtidos até então. Segundo Neves e Silva (2009), esta análise demonstra que o modelo de gestão adotado no período de

2003 a 2006 foi bem sucedido. Para Castro (2008), a partir de 2003, houve um avanço em direção a um equilíbrio fiscal no Estado, em decorrência dos aspectos inovadores do programa Choque de Gestão. Oliveira e Riani (2004) também destacam os resultados orçamentários do Estado neste período, qualificando-os como muito superiores ao período anterior. Porém, os autores defendem que a melhoria dos resultados não pode ser atribuída ao programa Choque de Gestão, já que o governo foi favorecido neste período por encontrar o 13º salário do funcionalismo relativo ao ano de 2002 quitado, bem como por ter contado com recursos de alto valor transferidos pelo governo federal com o objetivo de ressarcir os gastos com as estradas federais.

O período inicial, caracterizado por medidas emergenciais, forneceu as bases para a implementação de novas medidas que levassem a outros avanços. É neste sentido que foi desenvolvida a chamada Segunda Geração, dando continuidade ao programa.

4.3.2 A Segunda Geração

Depois que os problemas mais urgentes já pareciam estar solucionados, o Governo de Minas Gerais preocupou-se em focar no futuro do Estado. É neste sentido que foi estabelecida, a partir de 2007, a Segunda Geração do Choque de Gestão, também conhecida como Estado para Resultados, que busca alcançar “um Estado capaz de executar as estratégias governamentais de forma efetiva e eficiente, promovendo a plena conexão entre os gastos públicos e os resultados esperados” (SILVA, 2009). Vale ressaltar que o Estado para Resultados tem um tempo de existência finito, estando planejado para se extinguir em 2011 (GUIMARÃES E CAMPOS, 2009).

Borges (2009) explica que a Segunda Geração do Choque de Gestão tem como objetivo principal a entrega de resultados para a sociedade. Guimarães e Campos (2008) complementam esta idéia ao afirmar que o Estado para Resultados surge da necessidade

de haver uma maior integração entre as agendas social, econômica e fiscal, que geralmente são vistas como conflitantes. Já Vilhena e Guimarães (2010, p. 3) definem como objetivo da Segunda Geração “gastar menos com o governo, para gastar mais com as pessoas”.

Guimarães e Campos (2009) destacam o PMDI como o grande orientador da ação do Programa. Segundo Neves e Silva (2009), o PMDI foi reformulado para o período de 2007 a 2023, mantendo-se a mesma visão formulada em 2003: tornar Minas Gerais o melhor estado para se viver. Para o alcance desta visão, Guimarães e Campos (2009) explicam que o PMDI trouxe um quadro de indicadores finalísticos para o Estado, definindo 13 Áreas de Resultados e suas respectivas metas. Neves e Silva (2009, p. 5) explicam que “as áreas de resultados são ‘núcleos focais’ de concentração dos melhores esforços e recursos visando às transformações e melhorias desejadas na realidade”, sendo alvos de intervenção dos Projetos Estruturadores. Lemos e Neves (2008) acrescentam ainda que, a partir de sua reformulação, o PMDI passou a adotar uma estratégia de desenvolvimento sustentada na iniciativa de vários atores, como o Estado, a iniciativa privada e a sociedade civil organizada.

Para Faro (2010), o desenvolvimento da Segunda Geração demonstra que há um reconhecimento de que o programa Choque de Gestão é um processo de aprimoramento contínuo, devendo ser aprofundado. Mesmo diante de uma avaliação positiva da Primeira Geração do Choque de Gestão, que pode ser observada a partir do discurso de autores como Vilhena (2006), ainda há uma busca por maior reconhecimento público por parte do Governo de Minas Gerais, que se evidencia na Segunda Geração do Choque de Gestão.

4.4 O Planejamento Governamental

Para que o programa Choque de Gestão alcançasse os resultados pretendidos, superando os problemas enfrentados pelo Estado de Minas Gerais, foi necessário o planejamento das medidas a serem adotadas. Tal planejamento deu-se no curto, médio e longo prazo, estabelecendo ações mais urgentes para a Primeira Geração, bem como ações mais ambiciosas para um futuro mais distante.

Com o objetivo de tornar a estrutura do governo adequada às diretrizes da Nova Administração Pública, o novo Governo de Minas Gerais buscou um planejamento eficiente, atrelado à proposta orçamentária (BORGES, 2009). Para Borges (2009), o planejamento no programa Choque de Gestão configura-se, assim, como uma ferramenta de alinhamento e transparência.

Neste sentido, foi criado um sistema de planejamento em Minas Gerais, que é caracterizado por Guimarães e Almeida (2006) como sendo constituído dos seguintes instrumentos: Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), equivalente ao plano estratégico das organizações e responsável pela definição da estratégia de longo prazo do governo; Plano Plurianual de Ação governamental (PPAG), que se constitui como um desdobramento do PMDI para um período de quatro anos; Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que estabelece as orientações para elaboração dos orçamentos anuais; Lei Orçamentária Anual (LOA), que apresenta as previsões financeiras e físicas do PPAG para cada exercício; Junta de Programação Orçamentária e Financeira (JPOF), que consiste em um fórum formado pelos representantes da SEPLAG e da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF); Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF), que define os limites orçamentários e financeiros para programas ou unidades orçamentárias.

Guimarães e Almeida (2006) explicam que o planejamento do Estado de Minas Gerais foi denominado de Duplo Planejamento, já que se baseava em uma abordagem

dual, que estabelecia estratégias de curto prazo juntamente com um planejamento estratégico de médio e longo prazo. De acordo com Guimarães e Almeida (2006), o objetivo de adotar o Duplo Planejamento evidencia a importância de se combinar o ajuste fiscal e a redução de estruturas, estratégias de curto prazo, com a criação de uma agenda de desenvolvimento de médio e longo prazo. Assim, os autores concluem que o Duplo Planejamento está centrado em dois pilares: o ajuste fiscal, estratégia do presente, e a agenda de desenvolvimento, estratégia do futuro.

Para que este duplo planejamento fosse possível, entretanto, foi necessária a revigoração dos instrumentos existentes, bem como a criação de um novo instrumento: Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (GERAES) (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006). Lemos e Neves (2008) explicam que este novo instrumento consiste em uma carteira com 31 Projetos Estruturadores, visando a atingir objetivos concretos. Toscano, Souza e Barrence (2008) associam a criação desta carteira de projetos estruturadores e do Escritório Central de Projetos com a premissa do gerenciamento intensivo de projetos adotada pelo Governo de Minas Gerais.

No que diz respeito ao planejamento de curto prazo, a JPOF constituiu-se como um instrumento fundamental, tendo como foco o ajuste fiscal (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006). Neste sentido, Cunha Júnior (2004) explica que, no curto prazo, foram estabelecidas as prioridades e o contingenciamento orçamentário para que fosse possível enfrentar o déficit financeiro de 2003.

Já com relação ao médio e longo prazo, foram estabelecidos o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), definindo a visão e a estratégia do Estado de Minas Gerais até 2020 e o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), que definia o planejamento para os anos de 2004 a 2007 (CUNHA JUNIOR, 2004). Segundo Toscano, Souza e Barrence (2008), o objetivo de tais planos consistiu em

alcançar excelência na gestão das atividades, para gerenciar as principais mudanças para o futuro.

Uma das principais medidas de longo prazo, destacada por Guimarães e Almeida (2006), é uma estratégia de modernização e reforma de Estado, visando a torná-lo mais eficaz, eficiente e efetivo, e que leve à competitividade sistêmica de Minas Gerais. Os autores destacam que o principal pilar desta estratégia foi o Projeto Estruturador “Choque de Gestão – Pessoas, Qualidade e Inovação na Gestão Pública”, que, segundo os autores, busca inovar no gerenciamento de pessoas e organizações do setor público e estabelecer parcerias com o setor privado. Fonseca e Oliveira (2005) complementam esta idéia ao afirmar que o objetivo do Projeto é a melhoria da qualidade e a redução dos custos, envolvendo todos os órgãos e entidades do poder executivo de Minas Gerais. De acordo com Vilhena e Athayde (2005), este Projeto Estruturador foi elaborado seguindo os princípios do modelo gerencial de administração. A respeito de tal Projeto, os autores acrescentam que:

Por meio de instrumentos modernos, procurou-se estruturar um modelo gerencial contemplando pessoas e instituições com foco em resultados, objetivando a reorganização e modernização do aparato institucional do Estado, bem como buscando implementar novos modelos de gestão e desenvolvimento de políticas públicas, para a construção de uma administração pública verdadeiramente empreendedora e capaz de atender à crescente, e legítima, demanda social. (VILHENA e ATHAYDE, 2005).

No que diz respeito ao PMDI, plano voltado para o longo prazo, considera-se que este teve o seu processo de elaboração iniciado pela análise de quatro questões centrais: onde estamos? Aonde podemos chegar? Aonde queremos estar? Como chegar lá? (BORGES, FREITA JUNIOR e OLIVEIRA, 2008). Cunha Junior (2004) explica que este plano foi construído pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) com o suporte da SEPLAG, baseando-se no diagnóstico “Minas Gerais do Século XXI” e no Plano de Governo denominado “Prosperidade – a face humana do desenvolvimento”. O PMDI foi reformulado, definindo-se uma nova visão de futuro:

tornar Minas Gerais o melhor lugar do País para se viver e investir em 2020. Guimarães e Campos (2010) explicam que o PMDI assume o papel de planejamento estratégico no Governo de Minas Gerais, com a função de ser norteador dos resultados almejados. Segundo Borges, Freita Junior e Oliveira (2008), o PMDI expressa a importância dada ao planejamento estratégico no governo. Sob a concepção de um Estado para Resultados, este novo planejamento estratégico do Governo de Minas Gerais definiu 13 áreas de resultados para a atuação do governo (BORGES, 2009), como será analisado posteriormente.

Já o PPAG, segundo Guimarães e Campos (2010), define a carteira de Projetos Estruturadores do governo, idealizando como os objetivos estratégicos do governo serão alcançados. Castro (2008) explica que este plano tem origem a partir do PMDI, constituindo-se como planejamento estratégico de médio prazo. A autora esclarece, ainda, que a execução do PPAG dá-se a partir de acordos de resultado, que correspondem a contratos de gestão no nível federal.

A partir da caracterização destes planos, fica clara a importância dada ao planejamento estratégico no programa Choque de Gestão. Neste sentido, Corrêa (2007) defende que uma característica que esteve sempre presente nas políticas públicas do programa é a estratégia do planejamento estratégico. Segundo a autora, “a lógica de intervenção do setor público em Minas Gerais foi revertida para uma lógica de planejamento estratégico da ação estatal baseada em resultados” (CORRÊA, 2007, p. 492). A presença do planejamento estratégico no programa fica ainda mais clara a partir das medidas adotadas pelo governo neste período, como a elaboração da missão e da visão do programa, expressas pela meta de tornar Minas Gerais o melhor estado do país para se viver (BORGES, 2009). Guimarães e Campos (2008) explicam que o planejamento estratégico passa a nortear a transformação da gestão das organizações

públicas, orientando-as a se organizarem com foco no resultado em substituição ao antigo foco na estrutura organizacional. Sendo assim, no programa Choque de Gestão, o planejamento estratégico de médio e longo prazo é composto pelo PMDI, PPAG e o GERAES (BORGES, FREITA JUNIOR e OLIVEIRA, 2008). Almeida e Guimarães (2006) destacam, ainda, alguns ganhos trazidos pelo planejamento estratégico para o Governo de Minas Gerais, como a construção de cenários atrelada à discussão das premissas que balizam cada cenário, a homogeneização da informação e a mobilização dos executivos.

Uma característica relevante do planejamento estratégico adotado pelo Governo de Minas Gerais no contexto do programa Choque de Gestão é o seu relacionamento com o ciclo orçamentário. Oliveira, Almeida e Guimarães (2006) definem a integração planejamento-orçamento como “a aderência do orçamento à estratégia” e esclarecem que é o orçamento que torna a estratégia viável no curto prazo. Neste sentido, Borges, Freitas Junior e Oliveira (2008) explicam que a realização de estratégias de Governo em Minas Gerais adota uma característica de elaboração e execução do orçamento. De acordo com os autores,

a integração planejamento-orçamento foi concebida na perspectiva de curto prazo, visando permitir o ajuste fiscal e alocar os recursos disponíveis nos projetos identificados como estratégicos no PMDI, na perspectiva de longo prazo (BORGES, FREITAS JUNIOR e OLIVEIRA, 2008).

Para Oliveira, Almeida e Guimarães (2006), uma das principais explicações para o êxito de algumas estratégias encontra-se nesta variável. Os autores mostram que as inovações adotadas pelo Governo de Minas Gerais permitiram uma efetiva integração planejamento-orçamento, possibilitando uma eficiente realização da estratégia. Algumas consequências positivas deste processo de integração são apresentados pelos autores, como o aumento da credulidade das organizações públicas, dos legisladores e da sociedade em relação aos planos e orçamentos.

Fica evidente, assim, o importante papel do planejamento para a execução do programa Choque de Gestão, aproximando a estrutura do Governo de Minas Gerais às propostas de reforma gerencial. Ainda seguindo estas propostas, foram adotadas novas práticas de gestão, que tornaram a administração pública de Minas Gerais mais semelhante à administração de empresas privadas.

4.5 As Novas Práticas de Gestão

Para que fosse possível executar de forma eficiente aquilo que foi planejado, tanto no curto quanto no longo prazo, o Governo de Minas Gerais optou por modernizar sua administração pública, aproximando suas práticas de gestão daquelas do setor privado. Esta mudança se deu em diversas áreas, com especial destaque para as áreas de gestão de pessoas, gestão por resultados e gestão financeira, receptoras das maiores mudanças.

4.5.1 Gestão de Pessoas

A área de Gestão de Pessoas, considerada de difícil operacionalização no setor público, passou por uma intensa reformulação nos órgãos públicos do Estado de Minas Gerais. Segundo Faro (2010), desde o começo considerou-se que a área de gestão de pessoas seria um elemento essencial para a implementação do programa Choque de Gestão. A este respeito Lemos e Neves (2008) explicam que um novo padrão de política de recursos humanos foi adotado no Estado, redirecionando seu foco para a meritocracia, a valorização contínua e o desenvolvimento do servidor. Para tal, segundo os autores, todos os planos de carreira foram reestruturados, foi adotada a avaliação de desempenho individual dos servidores efetivos, juntamente com uma política de desenvolvimento dos servidores.

No que diz respeito à avaliação de desempenho individual, Cunha Junior (2004) defende que esta se torna fundamental no contexto do programa Choque de Gestão, para que o favorecimento ou a perseguição sejam reduzidos. Indo ao encontro de Cunha Junior (2004), Alves (2006) afirma que a avaliação de desempenho individual adotada no Estado de Minas Gerais a partir do programa Choque de Gestão é um elemento estratégico no quadro de ações implantado no Estado. Silva, Bernardi e Jorge (2006, p. 186) explicam que

O modelo de Avaliação Individual de Desempenho foi concebido com o objetivo primordial de melhorar o desempenho do servidor, a fim de garantir a prestação de serviços públicos de qualidade a todos os cidadãos, contribuindo para a implementação do princípio da eficiência na Administração Pública do Poder Executivo Estadual.

Com um período de avaliação anual, o processo de avaliação de desempenho individual conta com a definição de metas e o acompanhamento do servidor por parte da chefia imediata, sendo realizada por uma comissão de 3 ou 5 membros (CUNHA JUNIOR, 2004). Para Alves (2006), elementos centrais desta avaliação, como ênfase na produtividade, eficiência e eficácia, foram importados da administração gerencial para por fim ao modelo burocrático. Silva, Bernardi e Jorge (2006) destacam, ainda, os benefícios que a avaliação de desempenho individual traz para os servidores, como a identificação de necessidades de capacitação, a possibilidade de levar à realocação de alguns servidores ou a identificação de talentos dos servidores.

Outra importante mudança na área de gestão de pessoas consiste no aperfeiçoamento do sistema de carreiras. Alves *et al* (2006) apresentam as diretrizes para a instituição de planos de carreira e afirmam que estes planos basearam-se na meritocracia e no incentivo à formação e à capacitação contínua do servidor, buscando a construção do menor número de carreiras possível, sempre com foco na eficiência e na eficácia. Para tal, segundo Cunha Junior (2004), cargos com perfis mais amplos e flexíveis foram construídos e, com o objetivo de melhorar o nível da qualificação do

setor público, ficou estabelecida a impossibilidade de ingresso com escolaridade inferior a nível médio. Silva *et al* (2006) destacam ainda outras inovações, como estruturas de carreira contendo níveis de escolaridade diferenciados, carreiras com descrição mais amplas das atribuições, e a criação do instituto que estabelece a progressão e a promoção por escolaridade adicional. Cunha Junior (2004) destaca como ponto central, entretanto, a vinculação do desenvolvimento do servidor na carreira. Para Silva *et al* (2006), essa experiência vivenciada no Governo de Minas Gerais merece destaque por ser extremamente inovadora e por ter grande alcance e abrangência.

A capacitação dos servidores também foi foco de mudança, a partir de uma parceria com a Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, que desenvolveu programas de capacitação em gestão de políticas públicas e de planejamento, gestão e finanças, além dos cursos de graduação que abastecem a carreira de especialistas de políticas públicas e gestão governamental fornecidos pela Escola (CUNHA JUNIOR, 2004). Silva e Ferreira (2006) explicam que a própria Escola de Governo tem passado por um processo de mudança para atender ao que lhe foi solicitado a partir do programa Choque de Gestão. Mas os autores acrescentam que, além destas ações implementadas por meio da Escola de Governo, foram estabelecidas as diretrizes que orientarão as ações em todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual. Sendo assim, segundo os autores, os órgãos e entidades deverão elaborar seu Plano de Desenvolvimento do Servidor (PADES), por meio do qual serão determinadas as ações a serem executadas no ano seguinte. Silva e Ferreira (2006) citam ainda outras instituições que também são responsáveis por implementar tais ações de desenvolvimento, como a Academia de Polícia (ACADEPOL) e a Escola de Saúde da Secretaria de Estado de Saúde (SES).

É destacada, ainda, entre os autores a gestão por competências adotada pelo Estado de Minas Gerais no contexto do programa Choque de Gestão. A este respeito, Oliveira, Dias e Roquette (2010) afirmam que o perfil de competências gerenciais básicas adotado, denominado Perfil de Competências dos Gestores Públicos do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, conta com sete competências essenciais, quais sejam: visão sistêmica, competência técnica, gestão de pessoas, capacidade inovadora, liderança de equipes, compartilhamento de informações e de conhecimentos e orientação para resultados. Silva e Ferreira (2006) explicam que a reestruturação de carreiras, a instituição da avaliação de desempenho e a política remuneratória baseada na meritocracia podem ser considerados um suporte para a lógica de gestão por competência, mesmo que não tomassem por base um modelo acabado de gestão por competências no momento em que foram instituídos.

Observa-se, assim, que a área de gestão de pessoas passou por intensas mudanças em decorrência do programa Choque de Gestão, visando ao alcance de maior eficiência e eficácia no serviço público do Estado de Minas Gerais. Para que tal objetivo fosse alcançado, entretanto, foi necessária a introdução de novas práticas de gestão também em outras áreas.

4.5.2 Gestão por Resultados

Também no sentido de alcançar maior eficiência na administração pública, o Governo de Minas Gerais instituiu novas práticas de gestão por resultados. Juntamente com outras inovações na gestão pública de Minas Gerais, o foco em resultado recebeu muita atenção, sendo considerada uma característica bastante positiva do programa Choque de Gestão pela maior parte dos autores.

No que diz respeito ao foco em resultados, merece destaque o Acordo de Resultados, iniciativa adotada a partir do programa Choque de Gestão. Corrêa (2007) esclarece que foi através deste instrumento que a gestão pública por resultados no Governo de Minas Gerais foi estruturada. Duarte *et al* (2006, p. 98) definem o Acordo de Resultados como

um instrumento de pactuação de resultados mediante negociação entre dirigentes de órgãos e entidades do Poder Executivo, bem como dos gerentes das unidades administrativas e autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão. É o instrumento gerencial que busca o alinhamento das instituições, a partir da pactuação de resultados e concessão respectiva de autonomias para o alcance de objetivos organizacionais, em linha com os objetivos expressos na agenda de governo, com prioridade para aquelas com maior identidade com os projetos estruturadores.

Melo e Miranda (2008) explicam, ainda, que tal acordo pode ser assinado entre o Governo do Estado e os órgãos ou entidades do Poder Executivo, as Secretarias do Estado e as Entidades a elas vinculadas, bem como por unidades administrativas, aumentando a autonomia da instituição acordada. Entretanto, os autores destacam como o fator mais inovador do Acordo de Resultados os mecanismos de incentivo instituídos, que premiam os servidores que assumem um compromisso com as metas de desempenho estabelecidas pelos órgãos ou entidades dos quais fazem parte. Desta forma, é por meio do Acordo de Resultados que o Governo de Minas Gerais consegue garantir que os outros municípios busquem os resultados para o desenvolvimento do Estado (CORRÊA, 2007).

Com relação a projetos mais recentes, Neves *et al* (2010) destacam o projeto “Gestão para resultados Municipais” que, segundo os autores, foi concebido em 2009 visando a dar aos municípios maior conhecimento para a busca de melhores resultados por meio de uma melhor gestão. Os autores explicam que o referido programa foi planejado e executado pela SEPLAG, a partir da idéia de que os municípios são importantes parceiros na geração de resultados. Tal projeto se dá a partir do

compartilhamento da experiência em gestão do Governo de Minas Gerais com os municípios do Estado (NEVES *ET AL*, 2010).

A partir destas medidas adotadas no programa Choque de Gestão, fica evidente a importância dada ao foco em resultados no programa. Tal fato torna-se ainda mais evidente a partir da Segunda Geração do Choque de Gestão.

4.5.3 Gestão Financeira

Diante da situação financeira crítica em que se encontrava o Estado de Minas Gerais antes do programa Choque de Gestão, novas práticas de gestão financeira foram implementadas, visando a corrigi-la. Como o equilíbrio fiscal tornou-se um dos objetivos mais urgentes do Governo Aécio Neves, o foco na área financeira esteve presente principalmente nos anos iniciais de sua gestão.

Norman e Equipe da SEF (2006a) destacam que, em um primeiro momento, as principais medidas adotadas na gestão financeira do Estado de Minas Gerais foram a administração tributária e fiscal com foco no aumento das receitas próprias, sem que fosse necessário o aumento de impostos, bem como a vigilância na administração do fluxo de caixa, para que o Estado pudesse honrar com seus compromissos nas datas certas. Norman e Equipe da SEF (2006b) destacam ainda o “decreto dos 100 dias”, que proibia certas categorias de despesas como diárias de viagem, participações em cursos, ou renovação de contratos.

No que diz respeito à administração tributária, Norman e Equipe da SEF (2006c, p. 312) destacam como principal medida nesta área a Programação Fiscal 2003, que “contemplava a execução de ações fiscais que permitissem a revitalização das receitas em alguns segmentos que apresentassem grandes potencialidades”. Para tal, os autores explicam que o Estado estabeleceu parcerias com órgãos de fiscalização intervenientes.

Além disso, os autores destacam a elaboração, em 2004, de um Plano Diretor da Ação Fiscal (PDAF), de caráter tático-operacional. Com o objetivo de aumentar as receitas do Estado sem o aumento da carga tributária, o Governo de Minas Gerais teve que adotar novas medidas de políticas tributárias. Dentre elas, Norman e Equipe da SEF (2006c) destacam a remodelagem da legislação de pequena e microempresa, bem como a revisão dos critérios de controle e a simplificação da legislação tributária.

Com relação à gestão dos gastos, Vilhena e Santos (2006, p. 336) destacam o Gerenciamento Matricial de Despesas (GMD), definida pelos autores como

uma metodologia de gestão de despesas que busca proporcionar uma racionalização de gastos, por meio da redução do consumo e dos custos unitários de insumos em bases criteriosas.

Os autores explicam que tal metodologia engloba quatro etapas: planejamento, execução, verificação e ação. Neste sentido, segundo os autores, ela caracteriza-se como uma metodologia gerencial para capturar ganhos financeiros, por meio de técnicas que reduzem as despesas do Estado.

Como resultado das novas medidas adotadas, Norman e Equipe da SEF (2006a) esclarecem que, em 2004, o Governo do Estado de Minas Gerais alcançou um déficit zero nas contas públicas, favorecendo a atração de novos investimentos. Os autores destacam, ainda, outros avanços como o aumento na arrecadação do ICMS, bem como o fim dos atrasos nos pagamentos a fornecedores do governo.

A partir da adoção de uma nova política fiscal e de uma nova concepção do processo orçamentário financeiro, também tornou-se necessária a adoção de novos instrumentos de gestão financeira (NORMAM E EQUIPE DA SEF, 2006b). Diante disso, ressalta-se a importância das inovações da gestão financeira do Governo de Minas Gerais para o programa Choque de Gestão.

4.6 Principais Inovações do Choque de Gestão

Os resultados do programa Choque de Gestão, avaliados pela maior parte dos autores como muito positivos, são na maior parte das vezes atribuídos às medidas ou instrumentos inovadores adotados pelo Governo de Minas Gerais. Ganham destaque na literatura a criação das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), as Parcerias Público-Privadas (PPP), bem como a adoção da governança eletrônica.

4.6.1 Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs)

Uma das principais marcas do programa Choque de Gestão, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) foram adotadas como uma forma de tornar a administração pública do Estado de Minas Gerais mais eficiente. As OSCIPs surgem, assim, como uma nova forma de interação entre o Estado e a sociedade civil (VILHENA e ATHAYDE, 2005).

Vilhena e Athayde (2005) definem as OSCIPs como uma “organização de direito privado, sem fins lucrativos e de interesse público, que atua no desenvolvimento de projetos e programas sociais que representem o interesse público”. Para Alketa Peci *et al* (2008) estas organizações foram responsáveis por possibilitar a cooperação entre o governo, o terceiro setor e o setor privado nos últimos anos. Segundo a autora, as OSCIPs têm sido adotadas principalmente incentivadas pela restrição fiscal.

De acordo com Vilhena e Athayde (2005), as OSCIPs possuem uma flexibilidade gerencial que lhes permite alocar recursos públicos com maior eficiência. Entretanto, Alketa Peci *et al* (2005) defende que isto não significa que haverá uma redução do Estado para que estas organizações possam atuar. Segundo a autora, o Estado passa apenas a assumir o papel de formulador e fomentador da política pública, sem, no entanto, executá-la. Além disso, Lemos *et al* (2006) acrescentam que a OSCIP executa um serviço que é planejado e definido pelo Estado e seus serviços são

monitorados por uma comissão do órgão estatal parceiro, corroborando a afirmação de Alketa Peci *et al* (2005).

Para que uma entidade seja qualificada como OSCIP é preciso que promova determinadas atividades como, por exemplo, assistência social, cultura, educação e saúde gratuita, ou trabalho voluntário (COUTINHO, ROMERO e MELO, 2009). Além disso, é preciso que esta firme um “termo de parceria” com o Estado, como explica Castro (2008). A autora esclarece que este termo é um vínculo entre o Estado e as OSCIPS, com o propósito de que a organização assuma a execução de certos serviços sociais antes prestados pelo Estado. Lemos *et al* (2006, p. 335) definem o Termo de Parceria como “o instrumento no qual são discriminados metas e resultados a serem atingidos, objetivando sua realização de maneira efetiva, transparente e com maior controle social”. Lemos *et al* (2006) explicam, ainda, que este Termo pode ser utilizado para relação com organizações que passem a assumir serviços sociais que já eram prestados pelo Estado, como para a execução de projetos de curta duração. Coutinho, Romero e Melo (2009) completam que a entidade deve verificar se seu estatuto está adequado às exigências legais e enviar os documentos para a SEPLAG, responsável por avaliá-los, para que os Termos de Parcerias possam ser firmados.

Com relação à transferência de recursos, esta se dá por meio do Estado, mas as OSCIPs também podem captá-lo no mercado (COUTINHO, ROMERO e MELO, 2009). Lemos *et al* (2006) explicam que estes recursos advindos do mercado podem ser captados através de atividades como a venda de bilheteria, projetos culturais, doações ou contribuições.

Vilhena e Athayde (2005) destacam que são muitos os que se beneficiam das OSCIPs, como os cidadãos, que ganham com serviços públicos de melhor qualidade, o governo, que tem uma alocação mais eficiente de recursos, ou o servidor público, que

pode exercer atividades em entidades privadas, mantendo seu vínculo com o setor público. Alketa Peci *et al* (2005) acrescentam, ainda, como vantagens das OSCIPs, a maior flexibilidade na gestão de recursos e a agilidade na prestação de serviços.

4.6.2 Parcerias Público-Privadas (PPP)

As Parcerias Público-Privadas (PPP) são outra importante inovação adotada pelo Governo de Minas Gerais a partir do programa Choque de Gestão. Tais parcerias também recebem muita atenção e são avaliadas de forma positiva pela maior parte dos autores. Segundo Athayde, Gusmão e Silva (2006), o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado de Minas Gerais ganha destaque por ser o primeiro programa de PPPs criado no País.

Para Vilhena e Athayde (2005), o estabelecimento de PPPs pode ser justificado pela necessidade de se redefinir o papel da iniciativa privada. Prosdocime (2006) completa que, por meio das PPPs, os riscos dos projetos são alocados adequadamente, eliminando certas apreensões do setor privado. Já para Moore (2007), as PPPs devem ser utilizadas para preencher um papel deixado pelo Estado. Indo ao encontro de Moore (2007), Brito e Silveira (2005) defendem que a adoção de PPPs se justifica pela necessidade de dar continuidade ao investimento estatal, bem como pela busca de maior eficiência na prestação dos serviços públicos.

Prosdocime (2006) caracteriza o contrato de PPP como um instrumento complexo, que determina o prazo de concessão, regras de fixação de tarifas, condições de financiamentos e outros fatores. Moore (2007) explica que tais contratos são firmados a partir da negociação entre os que controlam o ativo do setor privado e os que controlam os ativos do setor público, podendo a iniciativa para isso partir de qualquer uma das partes. Brito e Silveira (2005) acrescentam, ainda, que é proibido o contrato

que tenha o único objetivo de fornecimento de mão-de-obra, equipamentos ou execução de obra pública, já que o contrato possui elevado custo de transação, não sendo adequado a projetos e serviços de pequena escala.

Vilhena e Athayde (2005) ressaltam como vantagem da PPP a identificação de modelos que também atendam às expectativas da iniciativa privada. Já para Moore (2007), ambas as partes podem ter um melhor desempenho por meio das PPPs. As vantagens das PPPs são tão destacadas que o Programa Mineiro acabou inspirando outros estados, como mostrou Athayde, Gusmão e Silva (2006).

4.6.3 Governança Eletrônica

A governança eletrônica foi uma iniciativa do Governo de Minas Gerais durante o programa Choque de Gestão, que envolveu o uso de tecnologia para aumentar a eficiência do Estado. Por meio desta ferramenta, o Governo de Minas Gerais visa a obter mais transparência, controle público e participação (RODRIGUES e BRASIL, 2010).

Este programa teve início a partir de um diagnóstico da área de Tecnologia da Informação e Comunicação, denominado “Minas on-line – todos os canais que levam o governo até você” (CUNHA JUNIOR, 2004). Rodrigues e Brasil (2010) explicam que, a partir de sua criação, este programa ficou sob responsabilidade da Superintendência Central de Governança Eletrônica (SCGE), vinculada a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG).

Laia (2006) esclarece que a primeira ação da SCGE foi a reestruturação do Portal Minas, que consiste no portal de informações do Governo de Minas Gerais. O autor cita, ainda, a construção do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD), que unifica todas as informações de compras do governo.

Rodrigues e Brasil (2010) defendem que é possível promover a construção da democracia eletrônica no Estado de Minas Gerais por meio deste programa. Entretanto, Laia (2006) cita algumas dificuldades para a implementação do programa, como a qualificação dos recursos humanos diretamente associados às atividades do Governo Eletrônico, bem como o gerenciamento de recursos financeiros alocados em Tecnologia da Informação e da Comunicação.

5 O CHOQUE DE GESTÃO EM ANÁLISE

Para os propósitos do presente trabalho, optou-se por realizar a análise argumentativa do documento Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), que consiste no plano estratégico do Governo do Estado de Minas Gerais e “consolida um conjunto de grandes escolhas que orientarão a construção do futuro de Minas Gerais num horizonte de longo prazo e sob condições de incertezas” (PMDI, 2003). Considera-se suficiente a análise do referido documento, já que foi a partir dele que os demais documentos, como o GERAES – uma carteira com 30 projetos estruturadores – e o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) – que contém o GERAES, bem como os demais programas prioritários do governo -, tiveram origem.

O PMDI foi elaborado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, composto por representantes do governo e de vários segmentos da sociedade. Constituindo-se como um planejamento de longo prazo, o documento responde a três grandes perguntas: Onde estamos? Aonde pretendemos estar? Como “chegar lá”?

Para responder à primeira pergunta, que representa um diagnóstico da situação em que se encontrava o Estado de Minas Gerais no momento da elaboração do PMDI, foi apresentado o documento intitulado “Minas Gerais do Século XXI”, que está presente de forma resumida no PMDI. Elaborado pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), tal documento apresenta um diagnóstico da realidade socioeconômica do Estado de Minas Gerais, servindo de base para a descrição da situação do Estado naquele período.

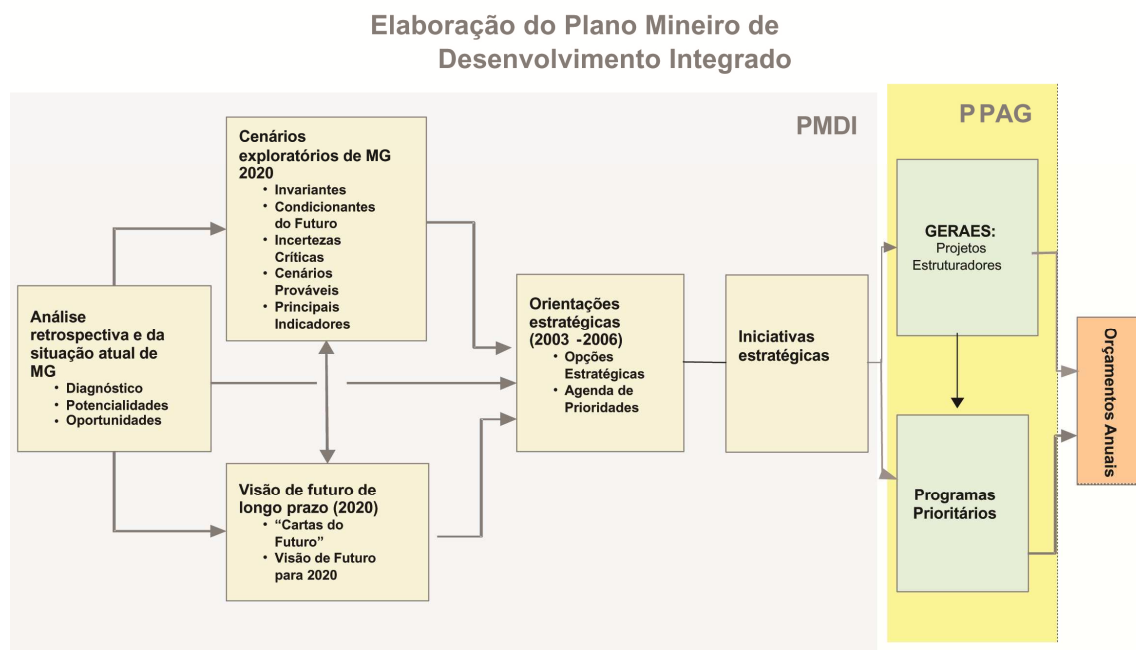
No que diz respeito ao cenário futuro almejado, é apresentado um conjunto de cenários exploratórios, “com o objetivo de refletir sobre as condições de contorno e as principais variáveis da caminhada de Minas Gerais rumo ao futuro, considerando o contexto de elevado nível de incertezas atual” (PMDI, 2003). Sendo assim, os cenários

exploratórios mostram quatro cenários futuros possíveis para o Estado no ano de 2020, destacando as oportunidades e riscos que podem estar presentes no percurso de Minas Gerais rumo ao futuro. A segunda questão também é respondida por meio de uma Visão de Futuro de Longo Prazo, que foi desenvolvida a partir da consulta ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), aprovada pelo governador Aécio Neves e pelo Colegiado de Gestão Governamental, representando a imagem de aonde se quer chegar. Para o alcance deste cenário desejado, conta-se com a participação da sociedade.

Foram desenvolvidas, ainda, três opções estratégicas e uma Agenda de Prioridades, para que fosse definida a forma como chegar ao cenário desejável. Esta etapa também contou com a participação de executivos-chave do Governo Estadual, bem como de lideranças da sociedade mineira, elaborando-se, assim, uma agenda comum entre eles.

A elaboração do PMDI pode ser ilustrada pela Figura 2:

Figura 2: Elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado



Fonte: Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, 2003.

Com base no exposto, para a realização da análise aqui proposta, o documento foi dividido em função das três perguntas nele respondidas: Onde estamos? Aonde pretendemos estar? Como “chegar lá”?

5.1 Onde Estamos?

O primeiro capítulo do PMDI propõe-se a responder a esta pergunta. Para tal, nele é apresentado um Diagnóstico Sumário do Estado de Minas Gerais. Sendo assim, é com base neste capítulo que será aqui analisada a presença ou a ausência de indicadores de instrumentalidade ou de substantividade na visão que se tinha da situação do Estado de Minas Gerais naquele momento, que serviu de base para a elaboração da visão de futuro e dos caminhos para que se chegue lá.

Embora a resposta a essa primeira pergunta não forneça elementos que indiquem de forma direta a lógica que orienta o programa Choque de Gestão, foi possível dela extrair fragmentos que demonstram, mesmo que de forma indireta, o pensamento dominante no qual o programa está pautado. Sendo assim, foi possível identificar a presença tanto de elementos instrumentais quanto de elementos substantivos.

Logo ao introduzir o contexto do Estado de Minas Gerais no momento em que o programa teve início, destacam-se elementos que demonstram uma orientação para eficiência, a partir da seguinte afirmação:

A economia mineira chegou ao final do século XX com um desempenho acima da média nacional, mas com sinais de perda de dinamismo. Se esse fato não for resolvido com urgência e firmeza, decerto comprometerá gravemente a competitividade de Minas Gerais, em uma época de acirramento da disputa, nacional e internacional, por melhores posições no mercado (PMDI, 2003, p. 10).

A preocupação com a competitividade do Estado, bem como com o seu posicionamento no mercado demonstra o predomínio da lógica econômica. Sander

(1995) destaca a predominância dessa lógica como uma das características do critério de eficiência, que independe do conteúdo humano e da natureza política das práticas.

Além disso, para caracterizar o cenário do Estado de Minas Gerais, é citada uma reforma fazendária, realizada a partir de 1969 no Estado, que foi responsável pela modernização e saneamento das finanças do Estado. Tal reforma, que, na forma como foi descrita, parece apresentar uma preocupação com redução de custos e maximização de resultados, é tratada de forma muito positiva, já que é considerada como “Tão ou mais decisiva para a atuação desenvolvimentista do Governo de Minas” (PMDI, 2003, p. 11). Identifica-se, assim, novamente uma orientação para eficiência, já que práticas como esta são valorizadas e, mais do que isso, consideradas fundamentais.

Ao discutir a questão da infraestrutura do Estado de Minas Gerais naquele período, destaca-se como uma maneira de desenvolvê-la, a implementação de Parcerias Público-Privadas ou outros modos de financiamento, já que estes “não oneram sobremaneira o poder público estadual” (PMDI, 2003, p. 28). Demonstra-se, assim, uma preocupação com a redução de custos do Estado, ressaltada por Sander (1995) como uma das principais características do critério de eficiência.

Entretanto, elementos substantivos também se mostraram presentes. O critério de relevância, caracterizado por Sander (1995) como um critério que revela a busca por aumento da qualidade de vida e do desenvolvimento humano, mostrou-se presente por meio de uma declaração direta de preocupação com a melhoria da qualidade de vida, que se reflete nos indicadores sociais. O objetivo de alcançar um desenvolvimento sustentável também pode ser identificado, a partir do fragmento a seguir:

Reverter esse quadro, ressaltando o poder de ação e reação do Estado e recolocando Minas Gerais de volta ao caminho do desenvolvimento sustentável é desafio que, mais uma vez em sua história, não intimida os mineiros (PMDI, 2003, p.11).

Tal preocupação revela, mais uma vez, a presença da orientação para a relevância, critério que se expressa pela busca do desenvolvimento.

A presença de substantividade também é observada quando se discorre a respeito do papel do Estado. Considerado como um ator central, defende-se que o Estado deve atuar “incentivando a participação da sociedade civil organizada” (PMDI, 2003, p. 20), bem como “provendo os serviços e equipamentos sociais imprescindíveis ao bem-estar da população” (PMDI, 2003, p. 20). Merece destaque a importância da participação social para o critério de relevância, destacada por Sander (1995) como um requisito para que o alcance da relevância se dê. A preocupação com a solução de problemas da comunidade também se apresenta aí como um indicador de orientação para a efetividade.

A partir da definição de um conceito central para a formulação do PMDI, a idéia de desenvolvimento, também se demonstra a preocupação com elementos substantivos, já que o conceito expressa tanto uma orientação para a relevância quanto para a efetividade. Considera-se que:

O novo desenvolvimento não é sinônimo apenas de crescimento econômico, nem de riqueza ou mesmo de renda per capita, fenômenos de fácil percepção e classicamente mensurados por índices conhecidos. Hoje, para ser sustentável, condição da qual não se abre mão, o desenvolvimento deve ser entendido em dimensões até então negligenciadas, ou menos valorizadas, como a qualidade de vida. O desenvolvimento é sustentável quando promove a prosperidade econômica e mostra novas faces, como educação e saúde, com a atenuação das desigualdades sociais e o equilíbrio ambiental (PMDI, 2003, p. 12).

No fragmento citado é apresentada uma visão mais ampla de desenvolvimento, que vai além da lógica puramente econômica e demonstra também uma preocupação com a qualidade de vida, característica do critério de relevância, bem como com o atendimento de demandas sociais, como o acesso à educação e a saúde, ou o fim das desigualdades sociais, que representam a orientação para a efetividade. Portanto, os

elementos substantivos estão presentes no Plano na própria idéia de desenvolvimento que o orienta.

Observa-se, assim, um equilíbrio entre elementos instrumentais e substantivos como orientadores do programa Choque de Gestão. Com base nos elementos presentes nesta parte do documento percebe-se que nos objetivos almejados também estão contidos desejos de melhoria da qualidade de vida ou de atendimento das demandas sociais. E ainda, a idéia de desenvolvimento que guia o PMDI é bastante ampla, englobando todos os aspectos aqui trabalhados.

5.2 Aonde Pretendemos Estar?

A resposta a esta pergunta se dá em duas etapas. Na primeira, representada pelo segundo capítulo do Plano, são apontados os Cenários Exploratórios do Estado de Minas Gerais de 2003 – 2020. Em seguida, no capítulo 3, são apresentadas as aspirações para o futuro de Minas Gerais a longo prazo, e no capítulo 4, a visão de futuro para 2020 é consolidada, também com o intuito de se demonstrar aonde se quer chegar.

No que diz respeito aos Cenários Exploratórios do Estado, estes são imagens de possíveis futuros para o Estado de Minas Gerais nos próximos 20 anos, “visando possibilitar uma análise prospectiva do Estado, ou seja, uma reflexão sistemática que visa orientar a ação presente à luz dos futuros prováveis” (PMDI, 2003, p. 32). Sendo assim, eles podem ser pensados como representantes do indicador da realização de cálculos, na medida em que consistem na apresentação de todas as possibilidades, para que a partir de sua análise seja possível optar pela melhor utilização de recursos de forma a garantir o alcance dos objetivos estabelecidos. Esta idéia também pode ser observada a partir da afirmação de que a análise prospectiva

possibilita a antecipação de oportunidades, ameaças e desafios que devem ser focalizados nas agendas estratégicas do Governo do Estado e dos demais atores integrantes da sociedade mineira (PMDI, 2003, p. 33).

A realização de cálculos, como mostraram Kalberg (1980) e Guerreiro Ramos (1989), são característicos de uma lógica instrumental.

Ao descrever os estados possíveis da reforma do Estado no tocante à gestão pública e ao equacionamento fiscal, o documento apresenta como o melhor cenário, que corresponde ao extremo “eficiente e competitivo”, aquele no qual o programa Choque de Gestão é bem sucedido, como um cenário no qual “O equacionamento fiscal é alcançado de forma estrutural, com obediência total à Lei de responsabilidade fiscal” (PMDI, 2003, p. 53), além de ser estabelecida “a criação de um novo marco legal, (que) favorece o estabelecimento de frutíferas Parcerias Público-Privadas – PPP. Como resultado, ocorre grande redução da relação custo/benefício do serviço público estadual” (PMDI, 2003, p. 53). Diante disto, o cenário ideal é descrito como um cenário de redução de custos e maximização de resultados, indicando uma orientação para eficiência.

Também está presente na descrição do cenário ideal a orientação para eficácia. O indicador mostrou-se presente na afirmação de que com o sucesso do programa Choque de Gestão “é formada uma nova mentalidade no serviço público, baseada no empreendedorismo e voltada para resultados” (PMDI, 2003, p. 53). Este pensamento demonstra que as ações colocadas em prática por meio do programa Choque de Gestão estão orientadas para o alcance de metas estabelecidas, característica do critério de eficácia descrito por Sander (1995).

São descritos no PMDI, ao se discutir aonde se pretende chegar, quatro cenários do Estado de Minas Gerais, que poderão ser alcançados em 2020. Considera-se, para tal, quatro possíveis situações: aquela em que, em um contexto nacional, houve um desenvolvimento sustentado da economia e, no contexto de Minas Gerais, o ambiente

econômico, político e institucional é eficiente e competitivo, identificada como “conquista do melhor futuro”; aquela em que, em um contexto nacional, houve um desenvolvimento sustentado da economia, porém, no contexto de Minas Gerais, o ambiente econômico, político e institucional é ineficiente e fragilizado, sendo por isso denominada de “decadência e empobrecimento”; aquela em que, em um contexto nacional, houve um desenvolvimento da economia em ritmo de *stop and go*, mas, no contexto de Minas Gerais, o ambiente econômico, político e institucional é eficiente e competitivo, denominada de “superação de adversidades”; e aquela em que, em um contexto nacional, houve um desenvolvimento da economia em ritmo de *stop and go* e, no contexto de Minas Gerais, o ambiente econômico, político e institucional é ineficiente e fragilizado, identificado como “decadência e empobrecimento”.

Neste sentido, a partir da descrição do que é considerado o cenário mais favorável para o Estado de Minas Gerais em 2020, identificado como “conquista do melhor futuro”, é possível perceber a lógica que orienta o programa. Dentro deste cenário, “o Estado de Minas Gerais constrói uma trajetória de prosperidade econômica, melhoria social e revigoramento político, ocupando espaços e assumindo posição de liderança na esfera nacional” (PMDI, 2003, p. 56). No cenário descrito, estão presentes elementos instrumentais e substantivos, já que pode-se observar a presença de uma lógica econômica, atrelada ao indicador de orientação para eficiência, bem como a preocupação com o alcance de objetivos sociais, que corresponde ao indicador de efetividade.

Ainda na descrição deste cenário, a orientação para eficiência e eficácia é demonstrada de forma direta, ao se afirmar que

Do lado do setor público, predominam a eficiência e a eficácia da gestão, proporcionadas por um “Choque de Gestão” amplo em todos os poderes e pelo equacionamento fiscal do Estado de forma estrutural, com obediência à totalidade da Lei de Responsabilidade Fiscal (PMDI, 2003, p. 57).

Há, entretanto, um predomínio de elementos substantivos na “conquista do melhor futuro” a ser alcançado pelo programa Choque de Gestão. O objetivo de se reduzir a desigualdade social é bastante enfatizado por meio de afirmativas como:

Espacialmente, Minas Gerais consegue diminuir progressivamente suas dramáticas desigualdades regionais com políticas específicas de redução dos estrangulamentos nas regiões mais carentes e fortalecimento das vocações e economias locais (PMDI, 2003, p. 57).

A presença de tal elemento pode ser considerada, como mostrou Sander (1995), um indicador de orientação para a efetividade.

Arelado ao objetivo de redução das desigualdades sociais está o foco na melhoria da qualidade de vida da população mineira. Esta idéia é explicitada no fragmento que se segue:

Na área social, aumenta o acesso da população a serviços de saúde de qualidade ao mesmo tempo em que se expandem e melhoram as condições de habitação e de qualidade de vida do povo mineiro. Com crescimento econômico, aumento da renda, redução das desigualdades regionais e sociais e uma eficaz ação do aparato de defesa social, a violência é controlada e reduzem-se significativamente os índices de criminalidade e marginalidade no Estado de Minas Gerais (PMDI, 2003, p. 58).

Pode-se observar, assim, mais uma vez, a orientação para efetividade ao se demonstrar novamente a meta de se reduzir as desigualdades regionais e sociais, bem como a preocupação com o alcance de objetivos sociais, como a expansão dos serviços de saúde ou a melhoria das condições de habitação. Mas atrelado a isso, também está presente a orientação para relevância, quando se trata da preocupação com a melhoria de vida da população. Tais fatores expressam o objetivo maior de tornar “Minas Gerais o melhor estado para se viver”.

Mesmo ao descrever o cenário de “desperdício de oportunidades”, os elementos substantivos mostraram-se presentes. Afirma-se que

Na área social, o sistema educacional alcança a universalização do ensino fundamental e grande ampliação do ensino médio, ao passo que ocorrem apenas melhorias incrementais de qualidade. A construção de uma rede de ensino integrada e articulada com políticas de ciência e tecnologia não logra êxito, predominando as ações isoladas das entidades de educação superior na tentativa de avançar, mesmo com poucos recursos, no desenvolvimento das vocações regionais. Na saúde, são ampliadas as condições de acesso aos

serviços públicos, mas estes perdem em qualidade. A qualidade de vida do povo mineiro tem pequena melhoria, embora permaneçam estrangulamentos na área habitacional e de saneamento. A insegurança e a violência crescem, embora parcialmente contidas por ações repressoras das instituições públicas (PMDI, 2003, p. 60).

Novamente observa-se a orientação para efetividade, a partir da meta de ampliação do sistema educacional e da saúde, mesmo que isto não se dê de forma plena. Da mesma forma, está presente a orientação para relevância, a partir da preocupação com o aumento da qualidade de vida.

Nos piores cenários de “superação de adversidades” e de “decadência e empobrecimento” as preocupações se mantêm, mesmo diante dos enormes obstáculos para alcançá-las. Afirma-se, assim, que:

Na área social, mesmo em um quadro de escassez de recursos públicos, o sistema educacional tem grande salto de quantidade e razoável melhora qualitativa no ensino fundamental e médio e conta com uma rede de ensino superior articulada e voltada para as vocações produtivas locais do Estado. Na saúde, aumenta o acesso e a qualidade dos serviços, ao mesmo tempo em que vai se equacionando progressivamente o déficit habitacional do Estado. A qualidade de vida do povo mineiro registra melhorias, atenuam-se os níveis de criminalidade e marginalidade e o Índice de Desenvolvimento Humano ao final de 20 anos atinge 0,856, nível superior ao da República Checa em 2000. Comparando esses níveis com a projeção detalhada no Anexo, o IDH de Minas Gerais passa do 11º para o 8º lugar entre as unidades da federação (PMDI, 2003, p. 63).

Nos capítulos 3 e 4, que tratam das aspirações para o futuro de Minas Gerais a longo prazo e da visão de futuro para 2020, respectivamente, e que também se propõem a responder à questão sobre aonde se quer chegar, esta tendência permanece. A combinação de elementos instrumentais e substantivos é mantida, o que é explicitado no seguinte fragmento: “Nossos gestores públicos combinam espírito democrático e habilidade política com planejamento, compromisso e eficiência” (PMDI, 2003, P. 72).

Os elementos instrumentais estão presentes, por exemplo, quando se afirma que

A gestão pública se reestrutura, reduzindo fortemente a relação custo/benefício do investimento público, ao mesmo tempo em que ocorre a aproximação entre os setores público e privado, predominando o diálogo construtivo do Governo com a livre iniciativa e o estabelecimento de frutíferas e sólidas parcerias. A economia mineira conta com capitais públicos e privados e um círculo virtuoso consolida-se (PMDI, 2003, p. 73)

Observa-se, assim, que no futuro de longo prazo do Estado deve ser alcançada uma redução de custos, por meio, por exemplo, de parcerias com o setor privado. Tal característica indica a orientação para a eficiência, como mostrou Sander (1995).

Entretanto, a presença de elementos substantivos mais uma vez mostra-se mais forte no cenário futuro desejado para o Estado. O objetivo de melhorar o desenvolvimento humano, que indica uma orientação para relevância, apresenta-se na preocupação com o aumento de indicadores sociais, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Defende-se que, neste cenário futuro, “O círculo virtuoso de crescimento reflete-se em indicadores sociais extremamente positivos, com o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH alcançando, em 20 anos, valores comparáveis aos de Portugal em 2000 e da Espanha em 1990” (PMDI, 2003, p. 73).

A orientação para efetividade também pode ser observada por meio da preocupação em atender às demandas sociais de forma mais ampla em um contexto futuro. Considera-se, por exemplo, que, no futuro do Estado,

As políticas sociais ativas de emprego, o microcrédito, o combate à fome e a bolsa-escola são aliadas ao sentimento solidário do mineiro que, em uma parceria virtuosa, colocam o Estado no cenário mundial em relação ao desenvolvimento de modelos de intervenção comunitária no combate à pobreza (PMDI, 2003, p. 73).

Idéias semelhantes são expressas ao se descrever a área da saúde, da segurança, ou da educação, por exemplo.

Após exposta as aspirações futuras para o Estado de Minas Gerals, conclui-se reforçando que

Esse é o desafio imediato do atual governo e envolve não somente as forças vivas da nossa sociedade e do setor privado, mas também a de todos os que integram a administração pública, desde seus dirigentes de maior hierarquia, perpassando por todos os servidores públicos. Contagiar a sociedade e a administração pública deste sentimento positivo, de autoestima e de confiança, no fazer um futuro melhor é compromisso estratégico de toda a equipe de governo (PMDI, 2003, p. 80).

É neste sentido que se pode afirmar que a visão do futuro do Estado de Minas Gerals para 2020 é uma visão extremamente positiva, que contém metas sociais, como,

por exemplo, a expansão do sistema educacional, de saúde e de segurança, a busca por melhoria da qualidade de vida e do desenvolvimento humano, e, ainda, objetivos de redução de custos e aumento da eficiência e da eficácia do Estado. Sendo assim, elementos substantivos e instrumentais coexistem no Estado de Minas Gerais do ano de 2020, que se propõe alcançar por meio do programa Choque de Gestão.

5.3 Como “Chegar Lá”?

Para responder a esta pergunta, em primeiro lugar, são apresentadas três opções estratégicas que estruturarão as iniciativas e ações do Governo de Minas Gerais. No quinto capítulo do PMDI, tais estratégias são identificadas como: promover o desenvolvimento econômico e social em bases sustentáveis; reorganizar e modernizar a administração pública estadual; e recuperar o vigor político.

Na busca do cenário descrito, que contém elementos instrumentais e substantivos, pautando-se em um conceito amplo de desenvolvimento, observa-se o predomínio de elementos instrumentais. As formas de se alcançar o futuro proposto indicadas no Plano demonstram a orientação para eficiência e eficácia, bem como a realização de cálculos.

Acredita-se que, para se “chegar lá”,

Torna-se urgente fazer funcionar, reorganizar e modernizar o aparato institucional, colocando em prática um “Choque de Gestão” em suas estruturas, sistemas e processos administrativos, que possibilite descomplicar procedimentos, racionalizar gastos e produzir mais resultados com os recursos disponíveis (PMDI, 2003, p. 84; grifo no original).

Demonstra-se, assim, a preocupação com a redução de custos, o foco em resultados, pensando-se na melhor utilização de recursos de forma a garantir o alcance dos objetivos propostos. A orientação para eficiência, a orientação para a eficácia e a realização de cálculos são vistas como questões centrais no alcance do cenário descrito.

Ainda para responder a como “chegar lá”, são descritos no capítulo 6 os objetivos prioritários do governo, explicitando-se as orientações estratégicas específicas para a realização de cada um desses objetivos. Tais objetivos prioritários englobam a melhoria da segurança, da infra-estrutura, da qualidade da educação, saúde e habitação, bem como a geração de empregos, o aumento do desenvolvimento econômico, a redução da desigualdade social, dentre outras metas que vão ao encontro da visão de futuro explicitada. Isto significa que há a coexistência entre elementos substantivos, como os objetivos sociais, e elementos instrumentais, que se evidenciam, por exemplo, por meio do objetivo de “estabelecer um novo modo de operação do Estado, saneando as finanças públicas e buscando a eficácia da máquina pública, por meio de um efetivo ‘choque de gestão’” (PMDI, 2003, p. 88).

Ao descrever as estratégias para que estes objetivos sejam alcançados, demonstra-se, mais uma vez, o foco em elementos predominantemente instrumentais. Quando se discute o objetivo de “melhoria e ampliação dos serviços públicos”, por exemplo, afirma-se que

Um desafio particularmente relevante para todos que são gestores de entidades que prestam serviços estaduais ao público, com destaque para a área social, é conseguir, com melhor gerenciamento (priorização, organização e planejamento) e com muita criatividade e pró-atividade, **viabilizar formas consistentes para produzir mais com os recursos já disponíveis e/ou captar recursos para custear a ampliação da oferta**, junto a fontes alternativas, inclusive no Governo Federal, no setor privado e nos organismos internacionais (PMDI, 2003, p. 91; grifo no original).

Tal afirmação demonstra de forma direta a orientação para eficiência como meio para se “chegar lá”. A redução de gastos, o uso mínimo de recursos, explicitados neste fragmento do documento, são características do critério de eficiência descrito por Sander (1995).

Ao se discutir o objetivo de “choque de gestão”, é explicitado de forma bastante enfática o foco em equilíbrio fiscal e, conseqüentemente, na redução dos gastos do governo. Defende-se que:

Antes de tudo, será preciso **alcançar o equilíbrio fiscal, praticando a disciplina financeira sem a menor concessão**. É oportuno reiterar que nos próximos quatro anos os orçamentos serão absolutamente realistas, constituindo-se num instrumento efetivo de alocação de recursos e de gerenciamento intensivo. O orçamento aprovado será cumprido. (...) Cumpre lembrar que o **orçamento será um instrumento efetivo de gestão com programação e execução confiáveis e previsíveis**, o que significa menos riscos para os fornecedores, logo, com maiores margens para redução de custos. (PMDI, 2003, p. 99; grifo no original).

O predomínio da lógica econômica torna-se ainda mais explícito no fragmento a seguir:

Em segundo lugar, se impõe **intensificar o esforço de geração de receitas e, especialmente, de melhoria da arrecadação da receita gerada, qualquer que seja sua natureza**. (...) Precisa-se concentrar atenção na melhoria da arrecadação de tributos, inclusive estimulando todas as empresas sediadas em Minas a arrecadarem aqui. É prioritário, também, organizar e coordenar todo o esforço do Estado de captação de recursos junto ao governo federal e outros parceiros. Enfim, melhorar a geração de caixa (PMDI, 2003, p. 100; grifo no original).

Defende-se, ainda, que “é dever prioritário de cada integrante deste Governo, desde o primeiro até o menor dos escalões, zelar por uma melhor qualidade do gasto”(PMDI, 2003, p. 100). Diante do que se considera como “melhor qualidade do gasto”, descrita no plano como “um melhor planejamento de prioridades, menor propensão à pulverização e maior atenção aos custos” (PMDI, 2003, p. 100), também se observa a orientação para a eficiência.

Há grande foco também na modernização e inovação da gestão pública, que “ganha relevância estratégica pelos seus efeitos multiplicadores e integradores, além da redução de custos que poderá propiciar em decorrência de racionalizações de várias ordens” (PMDI, 2003, p. 101). Conclui-se, assim, que a “modernização da infraestrutura física, tecnológica e organizacional da administração pública estadual” (PMDI, 2003, p. 101) é levantada como um das prioridades do governo ao adotar o programa Choque de Gestão, tendo em vista, principalmente, a redução de custos por ela proporcionada.

Tais elementos indicam uma orientação para eficiência, já que esta enfatiza a redução de custos e o predomínio de uma lógica econômica. Mas a orientação para a

eficácia também pode ser observada. Na implementação do programa Choque de Gestão, em busca do futuro descrito, é levantada como uma das prioridades do governo a “Disseminação da prática de implementação e gerenciamento de projetos e de programas focados em resultados, com atribuição de prioridades aos ‘Projetos Estruturadores’ do Governo” (PMDI, 2003, p. 101). Ressalta-se, assim, o foco em resultados como um dos principais orientadores das ações do governo, o que demonstra uma orientação para a eficácia.

Desta forma, o predomínio de elementos instrumentais é observado por meio de muitos fragmentos do documento, que demonstram a predominância de uma lógica de mercado e enfatizam a redução de custos ou o foco em resultados. Um exemplo é o fragmento a seguir, em que esses elementos estão presentes:

Caberá aos Secretários de Estado liderar em suas respectivas pastas a implantação e a disseminação do planejamento estratégico e de prioridades; o uso sistemático de planos de contingência (“Plano B”); a medição e gerenciamento de riscos, custos e resultados; a adoção de novos modelos de gestão de pessoas, a revisão e simplificação de processos; e a massificação de programas de melhoria da qualidade e de produtividade nas unidades-fim (PMDI, 2003, p. 101).

Mas esta idéia fica ainda mais explícita com a conclusão de que

É fundamental que o Estado disponha de profissionais capazes de assumir compromissos com a obtenção de resultados, a racionalização de custos e o empenho profissional, bem como em relação à missão, aos valores e aos objetivos do serviço público (PMDI, 2003, p. 101).

Apesar do predomínio de elementos instrumentais neste caso, pode-se identificar também um interesse de participação social no processo e um forte desejo de mobilizar a sociedade civil, a partir de afirmações como: “Mais uma vez, invoca-se a participação direta da sociedade civil organizada por meio de entidades empresariais e de trabalhadores, e de organizações não-governamentais” (PMDI, 2003, p. 93). Segundo Sander (1995), é somente por meio da participação da sociedade que o critério de relevância pode ser alcançado.

Pode-se, então, concluir a partir da análise da parte final do documento que, apesar de se ter como objetivo o alcance de um futuro para o Estado de Minas Gerais em que predominem elementos substantivos, como o atendimento das demandas sociais, a melhoria da qualidade de vida da população, o aumento do desenvolvimento humano, propondo, para isso, a participação da sociedade civil neste processo, os meios para alcançar este fim são predominantemente instrumentais. É por meio da redução de custos e dos gastos do governo, do foco em resultados, e seguindo-se uma lógica predominantemente econômica que se pretende fazer de Minas o melhor estado para se viver.

6 CONCLUSÕES

O predomínio da lógica instrumental em todas as esferas da vida humana também se reflete no setor público. É dentro deste contexto que o conceito de desempenho da administração pública é pensado a partir de uma visão restrita, que considera apenas os critérios de eficiência e eficácia. Em defesa da retomada da racionalidade substantiva, no presente trabalho propõe-se que o conceito de desempenho, principalmente no que se refere à área pública, seja pensado de forma mais ampla, incluindo-se também critérios substantivos, como a relevância e a efetividade.

A administração pública realiza ações que possibilitam o alcance dos objetivos do Estado, servindo como um instrumento deste. Como o principal objetivo do Estado é o alcance do bem comum, é neste sentido que ela deve atuar. Advindo da filosofia cristã, o conceito de bem comum é muitas vezes intercambiado com outros conceitos e teve a ele atribuído sentidos diferentes por diferentes filósofos que trabalharam com o conceito ao longo da história. Com base neste histórico no campo da filosofia, na literatura contemporânea o conceito de bem comum é pensado, de maneira geral, como mais do que a soma de bens individuais, como a promoção do bem-estar humano, orientado para ações que estão relacionadas com a sociedade, e, por isso, envolve elementos substantivos.

É neste sentido que se torna relevante a discussão em torno dos tipos de racionalidade, originalmente levantada por Weber. Ao retomar o trabalho de Weber, Guerreiro-Ramos (1989) define a racionalidade instrumental como aquela que se orienta pela realização de cálculos utilitários das conseqüências, e a racionalidade substantiva como aquela que se baseia em valores, em critérios éticos. Tal diferenciação torna-se de extrema relevância ao se discutir o desempenho na administração pública. Como esta

está voltada para a busca do bem comum, é imprescindível que seu desempenho seja avaliado em termos substantivos, tanto quanto instrumentais. Por isso, defende-se a adoção do modelo do paradigma multidimensional elaborado por Sander (1995), que propõe a adoção de um conceito mais amplo de desempenho, composto por critérios instrumentais, como eficiência e eficácia, bem como por critérios substantivos, como efetividade e relevância.

Foi com base nestes conceitos que o programa Choque de Gestão, processo de reforma posto em prática no Estado de Minas Gerais a partir de 2003, durante o Governo de Aécio Neves, foi aqui analisado. O programa Choque de Gestão, objeto de estudo do presente trabalho, é descrito de forma bastante positiva pela literatura especializada. Com o objetivo de tornar Minas Gerais o melhor estado para se viver em 2020, o programa Choque de Gestão propõe, principalmente, o foco em resultados, a modernização da administração pública, bem como sua maior eficiência, com a introdução de novas práticas de gestão, que predominaram nas áreas de gestão de pessoas, gestão por resultados e gestão financeira. Além disso, foram sugeridas algumas inovações na administração pública, como a adoção de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), Parcerias Público-Privadas (PPP) e o uso da Governança Eletrônica. Para atingir o objetivo proposto, foram colocadas em prática medidas emergenciais, denominadas de Primeira Geração, que incluíam, principalmente, medidas para corrigir a situação econômico-financeira do Estado, bem como medidas de longo prazo, denominadas de Segunda Geração ou de Estado para Resultados, com o objetivo principal de entregar resultados para a sociedade. O planejamento de curto, médio e longo prazo destas medidas foi formulado principalmente em dois documentos: Plano Plurianual de Ação governamental (PPAG) e Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI).

Tendo por base o último documento mencionado, a análise do programa Choque de Gestão se deu por meio da avaliação da presença dos indicadores de instrumentalidade e de substantividade na resposta de três perguntas propostas pelo PMDI: Onde estamos? Aonde pretendemos estar? Como “chegar lá”?

A partir da análise realizada, pode-se perceber que, ao responder as duas primeiras perguntas, houve um equilíbrio entre elementos substantivos e instrumentais, com o predomínio de elementos substantivos, em alguns momentos. Ao caracterizar a situação do Estado de Minas Gerais naquele momento, foi possível destacar fragmentos que indicam o pensamento que guia o programa. A presença da lógica econômica, por exemplo, mostrou-se presente por meio da preocupação em transformar Minas Gerais em um estado competitivo, que, atrelada a declarada intenção de se adotar Parcerias Público-Privadas para redução de custos, demonstram a preocupação com eficiência. Mas a preocupação com a qualidade de vida e com o desenvolvimento humano, e o estímulo à participação social, demonstram uma orientação para a relevância, que consiste em um indicador de substantividade. Merece destaque o conceito de desenvolvimento que é definido nesta parte do documento. A partir da definição apresentada, o conceito de desenvolvimento que guia o programa, é pensado de forma ampla, englobando elementos instrumentais, como a presença de uma lógica econômica, mas também de elementos substantivos, como a preocupação com a qualidade de vida e com o atendimento das demandas sociais.

Da mesma forma, na descrição da visão de futuro do Estado de Minas Gerais, como forma de responder à pergunta “Aonde se quer chegar” também foram destacados elementos substantivos que coexistem com os instrumentais. No que diz respeito à instrumentalidade, destaca-se, principalmente, a realização de cálculos, que pode ser observada na formulação de Cenários Exploratórios do Estado, apresentando as

possíveis ameaças e oportunidades futuras e servindo como um orientador da opção pela melhor utilização de recursos de forma a garantir o alcance dos objetivos estabelecidos. Ainda, ao descrever o “melhor cenário”, demonstra-se a meta de redução de custos e maximização dos resultados, orientando-se para eficiência. Entretanto, o futuro do Estado de Minas Gerais é descrito de forma muito positiva, com a presença de muitos elementos de substantividade. Destaca-se, principalmente, a redução das desigualdades sociais, a ampliação do sistema de saúde, educação, segurança, com o aumento da qualidade de vida e do desenvolvimento humano, contando-se, para isso, com a participação da sociedade civil. Este cenário corresponde ao objetivo de tornar Minas Gerais o melhor estado para se viver em 2020.

Já no que diz respeito aos “caminhos” para se “chegar lá”, a presença de elementos substantivos não é tão constante assim. Tais elementos se mostram presentes apenas ao se demonstrar o estímulo à participação da sociedade para o alcance da visão de futuro proposta. As demais medidas sugeridas giram em torno da eficiência e da eficácia. Propõe-se de forma enfática, como fator primordial para a concretização da visão de futuro descrita, a redução de custos, que deve ser obtida por meio de Parcerias Público-Privadas, da modernização da administração pública, ou do saneamento das finanças públicas, por exemplo. Predomina, claramente, a lógica econômica, demonstrando a presença do critério de eficiência. Além disso, destaca-se o foco em resultados, como a proposta de adoção de projetos e de programas focados em resultados, demonstrando uma orientação para a eficácia.

Observa-se, assim, que, para transformar Minas Gerais no melhor estado para se viver, com o alcance de objetivos substantivos, optou-se, por meio do programa Choque de Gestão, pela adoção de medidas predominantemente instrumentais na administração pública mineira.

O cenário futuro descrito no PMDI foi definido a partir de discussões entre os membros do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, composto por representantes do governo e de vários segmentos da sociedade. Como forma de conciliar os interesses dos diferentes grupos envolvidos no processo, o cenário final foi descrito como um futuro em que as demandas de todos os setores da sociedade seriam atendidas, e Minas efetivamente alcançaria um patamar de melhor estado para se viver.

Entretanto, apesar de a visão de futuro descrita contemplar elementos substantivos de forma ampla, o documento PMDI já possui uma orientação instrumental de partida, por consistir em um planejamento estratégico, desenvolvido com base nos métodos utilizados pelas empresas privadas. O primeiro passo no alcance do cenário futuro descrito foi a elaboração do planejamento estratégico, ferramenta instrumental disseminada no setor privado, representada neste caso pelo próprio documento objeto de análise.

Faz-se relevante, assim, refletir a respeito da forte presença de elementos substantivos em um documento que conta com uma instrumentalidade de partida. O problema se dá, principalmente, devido a uma forte contradição entre os conceitos de desenvolvimento, no qual está pautada a visão de futuro estabelecida, e de desempenho, a partir do qual são propostas as medidas a serem adotadas para o alcance do cenário futuro.

Como pode ser verificado na análise, o conceito de desenvolvimento orientador do PMDI está impregnado de elementos substantivos, como a preocupação com a qualidade de vida ou com o atendimento das demandas sociais. Entretanto, o conceito de desempenho em que está pautado engloba aspectos predominantemente instrumentais, já que se acredita que para que a administração pública mineira melhore

seu desempenho basta que ela adote medidas como a redução de custos ou o foco em resultados.

Sendo assim, apesar de se guiar por uma visão de futuro que representa um estado em que estão presentes as duas categorias aqui trabalhadas, as idéias que orientam as práticas que devem ser desempenhadas para o alcance de tal cenário são predominantemente instrumentais. Por isso, conclui-se que o conceito de desempenho em que se pauta o programa Choque de Gestão não compreende as diferentes dimensões de desempenho de forma equilibrada, apesar de se guiar por um conceito de desenvolvimento que envolve elementos substantivos e instrumentais na mesma proporção. Em meio a esse descompasso de conceitos, racionalidade substantiva e instrumental se chocam, e o resultado não pode ser positivo.

7 REFERÊNCIAS

ALKETA PECI; FIGALE, J.; OLIVEIRA, F.; BARRAGAT, A.; SOUZA, C. Oscips e termos de parceria com a sociedade civil: um olhar sobre o modelo de gestão por resultados do governo de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública, RAP**, Rio de Janeiro, 42 (6): 1137-62, Nov./dez., 2008.

ALVES, A. C. T. As reformas em Minas Gerais: choque de gestão, avaliação de desempenho e alterações no trabalho docente. In: **VI Seminário da Redestrado: regulação educacional e trabalho docente**, UERJ, Rio de Janeiro, 2006.

AMATO, P. M. **Introdução à administração pública**. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

ANASTASIA, A. A. Antecedentes e origem do Choque de Gestão. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

ATHAYDE, L. A.; GUSMÃO, G.; SILVA, M. A. B. Parcerias público-privadas. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

AZEVEDO, C. B.; LOUREIRO, M. R. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 54 (1): 44-58, jan-mar, 2003.

BALDWIN, J. N.; FARLEY, Q. A. Comparing the public and private sectors in the United States: a review of the empirical research. In: FARAZMAND, A. **Handbook of comparative and development public administration**. New York: Marcel Dekker, INC., 1990.

BARROS, M. J. F.; PASSOS, E. S.. Remando a favor da maré: racionalidade instrumental no curso de administração de empresas. **Organizações e Sociedade**, O&S, Salvador, 7 (19): 161-174, Set/dez, 2000.

BARZELAY, M. **The new public management**: improving research and policy dialogue. University of California Press/ Russel Sage Foundation, 2001.

BATISTA, N. C. **O Estado moderno: da gestão patrimonialista à gestão democrática**. Disponível em:

http://www.pead.faced.ufrgs.br/sites/publico/eixo5/organizacao_escola/modulo1/estado_moderno_gd_gp.pdf . Acessado em: 08/09/2010.

BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa como texto, imagem e som**: um manual prático. 3. Ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P.. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. Ed.. Rio de Janeiro: FGV, 2006a.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P.. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. Ed.. Rio de Janeiro: FGV, 2006b.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. **Construindo o Estado republicano**: democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

BRESSER PEREIRA, L. C. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P. S. (Orgs.). **Brasil**: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto.... **Revista do Serviço Público**, ano 53, n.1, jan-mar, 2002.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1998

BORGES, T. B. A construção do alinhamento estratégico no estado de Minas Gerais. In: **II Congresso Consad de Gestão Pública**. Anais... Brasília: Consad, 2009.

BORGES, A. F.; FREITAS JUNIOR, D. B.; OLIVEIRA, E. R. Estratégia e administração pública: o caso do programa “choque de gestão” do governo do estado de Minas Gerais. **Pretexto**, Belo Horizonte, v. 9, n. 3, p. 79-106, jul./set. 2008.

BRITO, B. M. B.; SILVEIRA, A. H. P. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, RSP, Brasília 56 (1): 7-21, jan./mar., 2005.

CALDERA, R.; TELLO, J. The Universal Common Good and International Social Justice. **The Review of Politics**, v.8, n. 1, p. 27-39, Jan. 1976.

CASTRO, C. P.. Avaliação da participação da sociedade civil no choque de gestão de Minas Gerais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, ano 1, 2 (2): 33-43, jul-dez 2008.

Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento/CLAD. Uma nova gestão pública para a América Latina. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 50, n.1, p. 121 – 144, jan-mar, 1999.

CHAUÍ, M. S. **Convite à filosofia**. São Paulo: Ática, 2000.

COCHRAN, Clarcke E. Yves R. Simon and “the common good”: a note on the concept. **The University of Chicago Press**, Chicago, 88 (3): 229 – 239, Apr. 1978.

CORRÊA, I. M. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, RAP, Rio de Janeiro 41 (3): 487-504, maio/jun, 2007.

COSTA, F. L. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 59 (3): 271-288, jul/set 2008a.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 42 (5): 829-74, 2008b.

COUTINHO, F. M. A.; ROMERO, G. C. D.; MELO, I. P. Os desafios do controle de resultados nas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP): um estudo do caso de minas gerais. In: **II Congresso Consad de Gestão Pública**. Anais... Brasília: Consad, 2009.

CUNHA JUNIOR, L. A. P. O governo matricial de Minas Gerais: implantand o choque de gestão. In: **IX Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Madrid, España, 2-5 nov. 2004. Anais... Madrid: Consad, 2004.

DIGGS, B. J. The common good as reason for political action. **The University of Chicago Press**, Chicago, 83 (4): 283 – 293, Jul. 1973.

DOUGLASS, B. The common good and the public interest. **Political Theory**, SAGE, Illinois, 8(1): 103-117, Feb. 1980.

DOWNING, Lyle A.; THIGPEN, Robert B. Virtue and the common good in liberal theory. **The Journal of Politics**, Cambridge, 55 (4): 1046 – 1059, nov. 1993.

DUARTE, K.; LEMOS, C.; MARINI, C.; MARTINS, H. F. Acordo de resultados. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

DUPRÉ, Louis. The common good and the open society. **The Review of politics**, Indiana, 55 (4): 687 – 712, Autumn, 1993.

EISEN, A. The meanings and confusions of weberian ‘rationality’. **The British Journal of Sociology**, London, 29 (1): 57 – 70, mar., 1978.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3 ed. São Paulo: Globo, 2001.

FARO, E. S. C. A construção do novo modelo de gestão do desempenho por competências no governo do estado de Minas Gerais: etapas, metodologia e fatores críticos para o sucesso da implementação. In: **III Congresso Consad de Gestão Pública**. Anais... Brasília: Consad, 2010.

FERLIE, E.; ASHBURNER, L.; FITZGERALD, L.; PETTIGREW, A.. **A nova administração pública em ação**. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999.

FLEURY, S. Reforma del Estado. **Revista de Administración Pública**, Rio de Janeiro, 35 (5): 7-48, set/out. 2001.

FREDERICKSON, H. G. Public administration and social equity. **Public Administration Review**, Washington, 50 (2): 228 – 237, mar./apr., 1990.

FREITAG, B. **A teoria crítica**: ontem e hoje. São Paulo: Brasiliense, 2004.

FONSECA, J. C. F.; OLIVEIRA, R. O. F. Avaliação de desempenho individual como instrumento de aperfeiçoamento da gestão pública: estudo de caso no governo de Minas Gerais. In: **X Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santiago, Chile, 18-21 oct. 2005. Anais...Santiago: Consad, 2005.

GAITAN, F. G. **Administracion publica**. Republica de Colombia: Escuela Superior de Administracion Publica, 1989.

GUERREIRO RAMOS, A. A nova ignorância e o futuro da administração pública na América Latina. **Revista da Administração Pública**, RAP, Rio de Janeiro, 4 (2): 7-45, 1970.

GUERREIRO RAMOS, A.. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. 2. ed.. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1989.

GUIMARÃES, T. B.; ALMEIDA, B. O duplo planejamento. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

GUIMARÃES, T. B.; CAMPOS, E. S. A. Gestão da estratégia no governo do estado de Minas Gerais: em busca da harmonia entre a ação e os resultados. In: **XIII Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Buenos Aires, Argentina, 4-7 nov. 2008. Anais... Buenos Aires: Consad, 2008.

GUIMARÃES, T. B.; CAMPOS, E.. Sistema de monitoramento e avaliação no governo do estado de Minas Gerais: aspectos de gerenciamento. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/Tadeu_Barr_eto_Minas_Gerais.pdf. Acesso em: 13 jul. 2010.

GUIMARÃES, T. B.; CAMPOS, E. S. A. Programa estado para resultados: balanço da implementação de um escritório de apoio à gestão estratégica e gestão por resultados em Minas Gerais. In: **II Congresso Consad de Gestão Pública**. Anais... Brasília: Consad, 2009.

GURGEL, C.. **A Gerência do pensamento**: gestão contemporânea e consciência neoliberal. São Paulo: Cortez, 2003.

HILLING, H. C. Public administration: study, practice, profession. **Public Administration Review**, Washington, 26 (4): 320 – 328, dec., 1966.

JENNINGS, B.; CALLAHAN, D.; WOLF, S. M. The professions: public interest and common good. **The Hasting Center Report**, New York, 17 (1): 3 – 10, feb., 1987.

KALBERG, S.. Max Weber`s types of rationality: cornerstones for the analysis of rationalization process in history. **American Journal of Sociology**, Chicago, 85 (5): 1145 – 1179, Mar 1980.

KETTL, D. F. **The global public management revolution**: a report on the transformation of governance. Brookings Institution Press, 2000.

KUIN, P. Management performance in business and public administration. **The Academy of Management Journal**, Alabama, 11 (4): 371 – 377, dec., 1968.

LAIA, M. M. Governança eletrônica. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

LEMOES, C. S.; NEVES, F. S. A carreira de gestor público em Minas Gerais no contexto do choque de gestão. **XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008.

LEMOS, C.; BARBOSA, A.; ROCHA, F.; ALCOFORADO, F. Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

LERNER, A. W.; WANAT, J. **Public administration**: a realistic reinterpretation of contemporary public management. New Jersey: Prentice-Hall, 1992.

LIMA JUNIOR, O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, Ano 49, n. 2, p. 5 – 32, abr-jun, 1998.

LÖFFER, E.. The administrative state in western democracies. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Eds.). **Handbook of public administration**. London: Sage Publications, 2003.

LONDON, Alex J. Threats to the common good: biochemical weapons and human subjects research. **The Hastings Center Report**, 33 (5): 17 – 25, sep.-out., 2003.

MACEDO, E. M.; ALVES, A. M. Reforma administrativa: o caso do Reúno Unido. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 48, n.3, set-dez, 1997, p. 63 - 84.

MANNHEIM, K. **O homem e a sociedade**: estudos sobre a estrutura social moderna. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1962.

MARCUM, Deanna B. Defining “common good” in digital world. **American Philosophical Society**, Philadelphia, 145 (1): 73 – 80, March 2001.

MARITAIN, Jacques; FITZGERALD, John J. The person and the common good. **The Review of politics**, Indiana, 8 (4): 419 – 455, Oct. 1946.

MARTINS, H. F.. Burocracia e a revolução gerencial – a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília, Ano 48, n. 1, jan/abr, 1997, p. 42-77.

MARX, F. M. A função social da administração pública. In: MARX, F. M.(Org.). **Elementos de administração pública**. São Paulo: Atlas, 1968.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MELO, F. C. S.; MIRANDA, C. L. Mecanismos de incentivos atrelados ao modelo de gestão por resultados em Minas Gerais. In: **XIII Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Buenos Aires, Argentina, 4-7 nov. 2008. Anais...Buenos Aires: Consad, 2008.

MILLER, H. T.; FOX, C. J. **Postmodern public administration**. M. E. Sharpe, 2007.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: 1995.

MODESTO, P. E. G. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais. **Revista do Serviço Público**, RSP, Brasília, ano 48, n.2, mai-ago 1997, p. 27 - 42.

MOORE, H. M. Criando valor público por meio de parcerias público-privadas. **Revista do Serviço Público**, RSP, Brasília 58 (2): 151-179, abr./jun., 2007.

MÜNKLER, H.; FISCHER, K. Common good and civic spirit in the welfare state: problems of societal self-description. **The Journal of Political Philosophy**, 10 (4): 416 – 438, 2002.

NEVES, F. S.; MORAIS, M. R.; FURTADO, R. G.; VILAÇA, T. A.. Inovação e compartilhamento de boas práticas na gestão pública: caminhos para o comprometimento dos pares e a valorização das idéias. In: **III Congresso Consad de Gestão Pública**. Anais... Brasília: Consad, 2010.

NEVES, F. S.; SILVA, M. F. J. Uma reflexão sobre o novo modelo de cargos comissionados do estado: flexibilidade com foco em resultados. In: **II Congresso Consad de Gestão Pública**. Anais... Brasília: Consad, 2009.

NORMAN, F.; Equipe da SEF. O equilíbrio das contas. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006a.

NORMAN, F.; Equipe da SEF. Gestão do tesouro. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006b.

NORMAN, F.; Equipe da SEF. Gestão da receita. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006c.

OAKES, G. Max Weber on value rationality and value spheres: critical remarks. **Journal of Classical Sociology**, 27 (3): 27 – 45, 2003.

O'CONNOR, J. Making a case for the common good in a global economy. **Journal of Religious Ethics**, 30 (1): 157 – 173, 2002.

OLIVEIRA, F.A. e RIANI F. Limitações e Consequências do Ajuste Fiscal do Estado de Minas Gerais no Governo Aécio Neves, **Cedeplar**, Diamantina, Agosto 2004. In: **X Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santiago, Chile, 18-21 oct. 2005. Anais...Chile: Consad, 2005.

OLIVEIRA, A. C.; ALMEIDA, B.; GUIMARÃES, T. B. A integração planejamento-orçamento. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

OLIVEIRA, K. J.; DIAS, M. A. M.; ROQUETTE, N. S. A. Avaliação de desempenho dos gestores públicos: uma resposta aos desafios enfrentados na gestão de desempenho no governo de Mians Gerais. In: **III Congresso Consad de Gestão Pública**. Anais... Brasília: Consad, 2010.

ORMOND, D.; LÖFFLER, E. A nova gerência pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 50, n. 2, abr-jun, 1999, p. 67 - 98.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**. 2 ed. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PAULA, A. P. P. **Teoria crítica nas organizações**. São Paulo: Thompson Learning, 2008.

PAGE, S. What`s new about the new public management? Administrative change in the human services. **Public Administration Review**, Washington, vol. 65, n.6, nov-dez, 2005.

PLANO DIRETOR DA REFORMA DE APARELHO DO ESTADO. Brasília: MARE, 1995.

PLANO MINEIRO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO. Belo Horizonte: Governo do Estado de Minas Gerais, 2003.

PEREIRA, J. C. Sobre o emprego do termo racional em economia e administração. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 33, n. 3, mai./jun., 1993, p. 76-83.

PETERS, B. G.. Government reform and reorganization in a era of retrenchment and conviction politics. In: FARAZMAND, A.. **Handbook of comparative and development public administration**. New York: Dekker, 1991.

PETERS, B. G.; PIERRE, J.. Introduction: the role of public administration in governing. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. **Handbook of public administration**. London: Sage, 2005.

POLLITT, C. **Managerialism and the public services**. 2. ed. Unites States: Blackwell, 1993.

POLLITT, C. Antistatist reforms and new administrative directions: public administration in the United Kingdom. **Public Administration Review**, Washington, vol. 56, n.1, jan-fev, 1996.

PROSDOCIMI, D. O. B. Teoria e prática de uma regulação econômica por resultados. **XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006.

REZENDE, F. C. O dilema do controle e a falha seqüencial nas reformas gerenciais.

Revista do Serviço Público, Brasília, ano 53, n.3, jul-set, 2002, p. 53 - 77.

RODRIGUES, I. F.; BRASIL, F. P. D. Contribuições e potenciais da governança eletrônica para a democracia: transparência, controle público e participação cidadã – uma análise dos sítios das secretarias de estado de Minas Gerais. In: **III Congresso Consad de Gestão Pública**. Anais... Brasília: Consad, 2010.

ROURKE, T. R.; COCHRAN, C. E. The common good and economic justice: reflections on the thought of Yves R. Simon. **The Review of Politics**, Indiana, 54 (2): 231 – 252, spring, 1992.

ROUSSEAU, J. J. **O contrato social**: princípios do direito político. São Paulo: Martins Fontes, 2006. (Original do ano de 1762)

SANDER, B. **Gestão da educação na América Latina**: construção e reconstrução do conhecimento. Campinas: Autores Associados, 1995.

SCHWARTZMAN, S. Nota sobre o patrimonialismo e a dimensão pública na formação da América Latina contemporânea. (12/10/2006). Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/patrimonialismo06.pdf> Acessado em: 08/09/2010.

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

SERVA, M. A racionalidade substantiva demonstrada na prática administrativa. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 18-30, abr/jun.. 1997.

SILVA, J.; BERNARDI, M.; JORGE, M. A. Avaliação de Desempenho Individual. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

SILVA, J.; BAYÃO, F.; NEVES, F.; MEIRELES, L. Reestruturação das carreiras. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

SILVA, J.; FERREIRA, A. Realinhamento de competências. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

SILVA, M. P. Bases conceituais e programáticas do choque de gestão na saúde em minas Gerais. In: **XI Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Salvador de Bahia, 27-30 nov. 2009.

SMITH, M. Instrumental desires, instrumental rationality. **Aristotelian Society supplementary**, v. 78, p. 93-109, 2004.

SMITH, T. W. Aristotle on the conditions for and limits of the common good. **The American Political Science Review**, v.93, n.3, p. 625 – 636, sep., 1999.

SOUZA, W. J.; TEIXEIRA, J. R. M.; FERREIRA, L. A.; WELLEN, H. A. R. **Entre a racionalidade instrumental e a racionalidade substantiva: estudo sobre o dilema central do trabalho cooperativo**. Disponível em: <http://www.rizoma.ufsc.br/pdfs/96-of3-st1.pdf>. Acessado em: 30/09/2010.

TENÓRIO, F. G.. Tem razão a administração? In: TENÓRIO, F. G.. **Tem razão a administração?** Ensaios de teoria organizacional e gestão social. Rio Grande do Sul: Unijuí, 2002a.

TENÓRIO, F. G.. A anomalia do fato administrativo. In: TENÓRIO, F. G.. **Tem razão a administração?** Ensaios de teoria organizacional e gestão social. Rio Grande do Sul: Unijuí, 2002b.

TENÓRIO, F. G.. Os mitos da razão administrativa. In: TENÓRIO, F. G.. **Tem razão a administração?** Ensaios de teoria organizacional e gestão social. Rio Grande do Sul: Unijuí, 2002c.

TOSCANO, T. C.; SOUZA, P. B. B.; BARRENCE, A. V. S. A experiência do Project Management Offices Central do Estado de Minas Gerais: a busca da maturidade em

gerenciamento de projetos governamentais. In: **XIII Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Buenos Aires, Argentina, 4-7 nov. 2008.

TRAGTENBERG, M.. **Burocracia e ideologia**. 2. ed. rev. e ampliada. São Paulo: Editora UNESP, 2006. (Original do ano de 1992)

VASCONCELOS, F. C. Racionalidade, autoridade e burocracia: as bases da definição de um tipo organizacional pós-burocrático. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 38 (2): 199 – 220, mar./abr. 2004.

VENTRISS, C. Toward a public philosophy of public administration: a civic perspective of the public. **Public Administration Review**, Washington, 49 (2): 173 – 179, mar./apr., 1989.

VIEIRA, M. M. F. Por uma (boa) pesquisa qualitativa em administração. In: VIEIRA, M.M.F.; ZOUAIN, D. M.(Orgs.). **Pesquisa qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

VIEIRA, M. M. F.; CALDAS, M. P. Teoria crítica e pós-modernismo: principais alternativas à hegemonia funcionalista. **Revista de Administração de Empresa**, v. 46, n. 1, p. 59-70, jan./mar., 2006.

VILHENA, R.; ATHAYDE, L. A. Choque de Gestão na administração pública. In: **X Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la**

Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 oct. 2005. Anais... Santiago: Consad, 2005.

VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

VILHENA, R.; SANTOS, M. T. Gestão do gasto. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

VILHENA, R. M. P.; GUIMARÃES, E. Cidade administrativa de Minas Gerais: maior eficiência e economia para a gestão pública e suas contratações. In: **III Congresso Consad de Gestão Pública**. Anais... Brasília: Consad, 2010.

VILHENA, R. M. P.; MARINI, C. Os Acordos de Resultados de 2º etapa: alinhando a SEPLAG com a segunda geração do Choque de Gestão em Minas Gerais. Disponível em: www.consad.org.br, Acesso em: 13 jul. 2010.

WALTON, A. S. Hegel, utilitarianism, and the common good. **Ethics**, v.93, n.4, jul., 1983, p. 753 – 771.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 4 ed. Volume 1. Brasília: Universidade de Brasília, 2009. (Original do ano de 1922).

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Volume 2. Brasília: Universidade de Brasília, 1999. (Original do ano de 1922).

WILSON, H. T. Use value and substantive rationality in the work of Marx and Weber. **Journal of Classical Sociology**, 4 (1): 5 – 30, 2004.

WILSON, W. O estudo da administração. In: Waldo, D. (Org.). **Problemas e aspectos da administração pública**: leituras selecionadas. São Paulo: Livraria Pioneira, 1966.