

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E CAPACIDADES ESTATAIS: ANÁLISE DOS FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO EM MINAS GERAIS

GOVERNMENT PLANNING AND STATE CAPACITIES: ANALYSIS OF THE REGIONAL GOVERNMENT FORUMS IN MINAS GERAIS

PLANIFICACIÓN DEL GOBIERNO Y CAPACIDADES ESTATALES: ANÁLISIS DE LOS FOROS DEL GOBIERNO REGIONAL EN MINAS GERAIS

Tamiris Cristhina Resende, MSc
Federal do Rio Grande do Norte/Brazil
tamiriscristhina@gmail.com

Marcus Vinícius Gonçalves Cruz, Dr.
Fundação João Pinheiro/Brazil
marcus.cruz@fjp.mg.gov.br

Marco Aurélio Marques Ferreira, Dr.
Universidade Federal de Viçosa/Brazil
marcoufv1@gmail.com

RESUMO

O objetivo do artigo é analisar capacidades estatais no processo de planejamento governamental ocorrido nos Fóruns Regionais de Governo (FRGs) implementados a partir de 2015 no Governo do Estado de Minas Gerais. A capacidade estatal foi analisada por meio dos arranjos institucionais de planejamento governamental. Para tanto, resgata-se historicamente o planejamento governamental em Minas Gerais. Na coleta de dados utiliza-se de levantamento documental, observação nos eventos dos Fóruns e entrevistas semiestruturadas com representantes da sociedade civil, agentes políticos e governamentais. Conclui-se que há maior ênfase na territorialização do planejamento, observa-se como a sociedade civil organizada é reticente em colaborar com o planejamento em contexto de dificuldade financeira do Estado, e, percebe-se como inovação, uma nova etapa no ciclo de planejamento, bem como a utilização de novas tecnologias para interação com o cidadão.

Palavras-chave: Planejamento Governamental; Capacidades Estatais; Participação Social; Arranjos Institucionais; Minas Gerais.

ABSTRACT

The objective of this paper is to analyze the state capacities in the government planning process that took place with the Regional Government Forums (FRGs) implemented from 2015 on the Minas Gerais State Government. The State capacity was analyzed through institutional arrangements of government planning. For such, the governmental planning in Minas Gerais is historically rescued. Data collection uses documentary survey, observation of Forum events and semi-structured interviews with representatives of civil society, political and governmental agents. It is concluded that there is a greater emphasis on the territorialization of planning, it is observed how organized civil society is reticent to collaborate with planning in the context of financial difficulties of the state, and, as innovation, a new stage in the planning cycle, as well as the use of new technologies for interaction with the citizen.

Keywords: Government planning; State capacities; Social participation; Institutional Arrangements; Minas Gerais.

RESUMÉN

El objetivo de este artículo es analizar la capacidades estatales en el proceso de planificación del gobierno que tuvo lugar en los Foros Regionales de Gobierno (FRG) implementados a partir de 2015 en el Gobierno del Estado de Minas Gerais. La capacidad del Estado se analizó a través de arreglos institucionales de planificación gubernamental. Para ello, la planificación gubernamental en Minas Gerais se rescata históricamente. La



recopilación de datos utiliza encuestas documentales, observación de eventos del Foro y entrevistas semiestructuradas con representantes de la sociedad civil, agentes políticos y gubernamentales. Se concluye que hay un mayor énfasis en la territorialización de la planificación, se observa que la sociedad civil organizada es reacia a colaborar con la planificación en el contexto de las dificultades financieras del estado y, como innovación, una nueva etapa en el ciclo de planificación, así como el uso de nuevas tecnologías para la interacción con el ciudadano.

Palabras clave: Planificación del gobierno; Capacidades estatales; Participación social; Arreglos institucionales; Minas Gerais.

1 INTRODUÇÃO

O processo de planejamento governamental não é estático, pelo contrário, é um processo dinâmico que se altera ao longo do tempo em virtude da conjuntura econômica, política e social. Instrumento indispensável de governança pública, o planejamento governamental revela arranjos institucionais ao longo dos tempos que, ainda que negligenciados, dentre estes a participação, necessitam ser mais bem entendidos para seu aperfeiçoamento. A complexidade e a disparidade entre as regiões dentro do Estado de Minas Gerais contribuem para explicar o relevante papel desempenhado pelo Estado mineiro no que se refere ao planejamento governamental no Brasil.

Nos quinze primeiros anos após a promulgação da Constituição Federal em 1988, houve uma adaptação dos entes subnacionais à nova sistemática de planejamento e também a vivência do modelo de administração pública gerencialista por meio da implantação de instrumentos que contribuem para a gestão para resultados e o aumento da eficiência (AVRITZER, 2008). Paralelamente, observou-se um experimentalismo democrático pelo incentivo dado pela Constituição para a participação popular por meio de conselhos de políticas públicas, conferências e demais instituições participativas. O protagonismo do governo federal no tocante à participação social aumenta a partir de 2003, com uma ampliação no número de conferências nacionais de caráter deliberativo e normativo com a participação de cerca de 6,5% da população brasileira (AVRITZER, 2013). Tais circunstâncias propiciaram a ampliação das experiências de participação no planejamento nos entes subnacionais como os Estados (AMARAL, 2014), além de fortalecer o nível municipal que vinha institucionalizando práticas de participação desde a promulgação da Constituição.

A análise da trajetória do planejamento governamental do Executivo estadual em Minas Gerais revela a mobilização de distintos arranjos institucionais ao longo do tempo, caracterizando distintos padrões de planejamento, variando de ênfases nos processos burocráticos, passando pelo novo gerencialismo, e mais recentemente, com a introdução de mecanismos de participação mais ampliada do cidadão por meio dos Fóruns Regionais de Governo (FGRs).

A perspectiva de planejamento governamental adotada neste artigo é a de Friedmann (1987, p. 38) para quem “o planejamento público é uma tentativa de conectar conhecimento científico e técnico para ações no domínio público”. Para sustentação do planejamento governamental são necessários arranjos institucionais, que no entendimento de Gomide e Pires (2014, p. 21) “compreendem as regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares”. A capacidade estatal está alinhada à ideia de efetividade, ou seja, a habilidade dos governos na mobilização de múltiplos recursos para o alcance de metas (CHRISTENSEN; GAZLEY, 2008). Os arranjos institucionais são fundamentais para a compreensão da capacidade estatal, uma vez que podem aumentar a capacidade do Estado

de cumprir com seus objetivos organizacionais. A capacidade estatal pode ser analisada a partir dos arranjos institucionais de planejamento governamental (GOMIDE; PIRES, 2014)

Sendo assim, o objetivo deste artigo é analisar a capacidade estatal no processo de planejamento governamental com participação social introduzida pelos Fóruns Regionais de Governo (FRGs) entre 2015-2018 no Governo do Estado de Minas Gerais. A análise do processo de planejamento governamental participativo ocorrido entre os anos de 2015 e 2018 é contextualizada dentro da história do planejamento governamental em Minas Gerais desde meados do século XX. Esta contextualização é importante, pois revela que em um Estado referência na elaboração de planos governamentais, os FRGs introduziram pela primeira vez a participação social em larga escala.

Estudos como este são relevantes por resgatar a história do planejamento governamental em um Estado que desde o início do Estado Democrático de Direito desempenha relevante papel no cenário político e econômico do Brasil. Além disso, a relevância deste estudo também está na análise da capacidade estatal de um processo de planejamento governamental que inclui a participação social e o engajamento cidadão, pela primeira vez na história, na inicial do planejamento governamental no nível estadual em Minas Gerais.

Após esta introdução, a segunda seção apresenta a metodologia utilizada para elaboração do artigo. Na sequência, a construção histórica do planejamento em Minas Gerais é descrita, indicando-se os seus principais elementos e seu respectivos contextos: burocrático na terceira seção; nova gestão pública e participativo, na terceira seção. A aplicação do modelo de Gomide e Pires (2014) para análise dos Fóruns Regionais de Governo são apresentados na quarta seção, encerrando-se a discussão com uma síntese conclusiva.

2 METODOLOGIA

Trata-se de um estudo de caso a respeito do processo de planejamento governamental com a participação social empreendido no Estado de Minas Gerais entre 2015-2018. Dentre os instrumentos de coleta de dados estão a pesquisa documental e bibliográfica, entrevistas semiestruturadas e observação nos eventos dos Fóruns Regionais de Governo.

A pesquisa documental e bibliográfica com ênfase nos planos governamentais do Estado de Minas Gerais foi realizada junto aos arquivos da Fundação João Pinheiro, instituição de pesquisa e ensino da Secretaria de Planejamento do governo do Estado de Minas Gerais responsável pela guarda dos arquivos dos planos governamentais, resultando em um total de doze documentos oficiais que possibilitaram neste artigo a referenciação histórica do planejamento governamental em Minas Gerais desde a década de 1940.

Adicionalmente, realizou-se quinze entrevistas semiestruturadas com coordenadores dos Fóruns Regionais de Governo na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), a Secretaria de Estado de Governo (SEGOV) e a Secretaria de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC) e com representantes da sociedade civil organizada, conselhos e organizações não governamentais que participaram da elaboração do planejamento com participação social no Estado. Além disso, os dados foram coletados em observação não-participante em eventos dos Fóruns Regionais de Governo para a construção da Lei Orçamentária Anual (LOA) e do Plano Plurianual (PPA). Em outras palavras, os autores estiveram presentes em reuniões dos Fóruns Regionais de Governo observando o processo, mas não participaram da elaboração dos planos governamentais. Durante o processo de observação não-participante, foram anotadas em um diário de campo elementos que caracterizam o processo de planejamento, por exemplo, quais áreas de planejamento

receberam maior atenção da sociedade, qual o perfil das pessoas que participaram das reuniões dos Fóruns e qual o método utilizado pelo governo de Minas Gerais para conduzir o processo de participação no planejamento.

Para análise da capacidade estatal na condução do processo de planejamento utilizou-se o modelo preconizado por Gomide e Pires (2014), uma vez que estes entendem que o Estado detém capacidade de execução de seus objetivos a partir da capacidade técnico-administrativa e da capacidade política. No Quadro 1, apresenta-se uma síntese das variáveis analisadas para fins desse artigo.

Quadro 1 - Descrição das variáveis de análise dos arranjos institucionais

Capacidades	Variáveis	Conceitos
Capacidade Técnica-administrativa	Organizações	“Análise da presença de organizações com recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis para a condução das ações” (GOMIDE; PIRES, 2014, p.35).
	Coordenação	“Existência e operação de mecanismos de coordenação (intra e intergovernamentais)” (GOMIDE; PIRES, 2014, p.352).
	Monitoramento	Entendimento do processo de monitoramento desta política pública em relação à produção de informações, acompanhamento e exigências de desempenho (GOMIDE; PIRES, 2014).
Capacidade Política	Agentes políticos	“Existência e formas de interações das burocracias do Executivo com os agentes do sistema político-representativo (o Congresso Nacional, seus parlamentares, dirigentes dos governos subnacionais – governadores e prefeitos – e seus partidos políticos)” (GOMIDE; PIRES, 2014, p.352).
	Participação Social	“Existência e operação efetiva de formas de participação social (conselhos, conferências, ouvidorias, audiências e consultas públicas, entre outras) (GOMIDE; PIRES, 2014, p.352)
	Controle	Atuação dos órgãos de controle (internos e externos) em relação aos FRGs (GOMIDE; PIRES, 2014).

Fonte: Adaptado a partir de (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 23)

A capacidade técnica administrativa contempla “as competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados” enquanto a capacidade política, se refere às habilidades do Executivo “em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 23).

Entre as políticas públicas já analisadas sob esse modelo estão o Programa Minha Casa, Minha Vida, o Projeto de Integração do Rio São Francisco, a Política de Construção de Hidrelétricas na Amazônia Brasileira, a revitalização da indústria naval, o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, o Programa Bolsa Família, e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), destacam Gomide e Pires (2014).

3 DO PERÍODO BUROCRÁTICO AO MODELO SOCIETAL NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL EM MINAS GERAIS

No século XX, mais precisamente, a partir de 1920 e de forma mais explícita após 1930, é possível perceber os esforços rumo a uma concepção de administração pública mais técnica, racionalizada e burocrática no Brasil (PAIVA, 2009, p. 778). Começa a tomar forma a administração burocrática racional-legal preconizada pelo sociólogo Max Weber. Neste período, por exemplo, surge a organização baseada na centralização das

decisões, na hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando, na estrutura piramidal do poder, nas rotinas rígidas e no controle dos processos administrativos (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 23)

Nesse contexto de ordenação da área pública, há uma iniciativa do planejamento mineiro com a elaboração do Plano de Recuperação Econômica e Fomento à Produção de 1947 no governo Milton Campos (1946-1950). Assim, considera-se o Estado de Minas Gerais o primeiro a elaborar um plano de ação para o executivo a nível subnacional revelando sua vanguarda em relação ao planejamento governamental e a relevância do Estado para o cenário político nacional (MUINHOS, 1991). Na sequência de governos estaduais, Juscelino Kubistchek assumiu o governo do Estado entre 1950-1954 encomendando um plano de governo que futuramente seria uma referência para a elaboração do conhecido Plano de Metas quando esse assumir a presidência do país em 1956 (MUINHOS, 1991).

Na década de 1950 e 1960 o objetivo do governo mineiro era intervir na economia e promover o acelerado crescimento da industrialização e na década de 1970, época em que ocorreram as maiores transformações econômicas do Estado, coincidentemente foram elaborados os três primeiros Planos Mineiros de Desenvolvimento Econômico e Social (PMDES). A elaboração destes planos para nortear a ação do executivo revelou o racionalismo de um Estado que estava sendo governado sob a égide da burocracia weberiana no qual se buscava a eficácia no alcance dos objetivos.

O I Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social foi elaborado em 1971 incorporando as conclusões do Diagnóstico de Economia Mineira de 1968, que resumia como principais problemas do Estado na época, à superespecialização produtiva, reduzido dinamismo industrial, deterioração das atividades agrícolas e, por consequência concentração espacial e urbano do seu desenvolvimento. Já o II Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social foi construído com base em uma análise global e setorial do comportamento econômico no período de 1970-1974, no bojo do “milagre econômico” nacional. Nessa época há uma melhoria na economia, mas há o alerta no plano para o fato de que o acentuado crescimento econômico “não propiciou a melhoria dos baixos níveis de nutrição, habitação, saúde e escolaridade da população, além de se manter um terço dos municípios com renda média mensal inferior ao salário mínimo e sérios desequilíbrios setoriais, regionais” (MUINHOS, 1991, p.51). Por sua vez, no III Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social, Muinhos (1991, p.53) observa “a ação do setor público estadual, que (...) contribuiu para o intenso crescimento industrial de Minas Gerais na década de setenta, principalmente nos setores intermediários, de bens de capital e de duráveis de consumo”.

Paralelamente à construção dos PMDES, desde a década de 1970, observa-se a construção de planos para o desenvolvimento das regiões do Estado mineiro. Um exemplo disso é o Programa de Desenvolvimento Integrado da Zona da Mata (PRODEMATA) de 1976 elaborado pela antiga Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN) que era avaliado e controlado pela Universidade Federal de Viçosa (SEPLAN) (UFV, 1977). Além dos planos governamentais regionais, nesta época já havia uma preocupação sobre como gerir os recursos naturais e aproveitar os ganhos econômicos e potencialidades que poderiam advir da exploração destes recursos, tanto que em 1975, a Secretaria Estadual da Indústria, Comércio e Turismo elaborou o Plano de Desenvolvimento do Lago de Furnas com o objetivo de compreender as potencialidades do lago e promover o crescimento econômico do sudoeste mineiro.

A existência de múltiplas variedades de planos no estado mineiro possibilita a afirmação de que semelhante ao observado por Rezende (2011) no governo federal, Minas Gerais também viveu um “auge” no

planejamento governamental na década de 1970, com suporte de instituições criadas na década anterior. Na época da elaboração dos primeiros PMDES, o arranjo burocrático era formado pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais criado em 1962 no governo de José de Magalhães Pinto; voltado para a articulação do desenvolvimento e seu financiamento; pela Fundação João Pinheiro criada em 1969 como uma instituição de estatísticas e suporte ao planejamento; Secretaria de Estado e Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN) criada em 1975 durante o governo de Rondon Pacheco, dentre outras, com quadros técnicos qualificados (DULCI, 1999), reforçando a legitimidade técnica necessária para dar cabo ao desenvolvimento a partir do planejamento (GODOY et al., 2010).

Na década de 1980 foram elaborados o IV e o V PMDES, todavia, sua relevância em relação aos três primeiros foi reduzida devido ao “desinteresse nestes Governos pelo sistema de planejamento que vai sendo esvaziado ao longo da década de 1980” (MUIINHOS, 1991, p.2).

Em decorrência do contexto político e econômico mundial, desde os anos 1980 observou-se um movimento abrangente de reforma do setor público. Nesse sentido, governos empreenderam esforços para modernizar e agilizar a administração pública (KETTL, 2005). De acordo com o autor, isso pode ser observado em dois eixos principais: redução do alcance do governo; e melhoria no funcionamento do setor público.

Em 1989, seguindo os moldes da Constituição federal de 1988, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais aprovou a Constituição mineira com a instituição da obrigatoriedade de elaboração do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), além do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) como instrumentos de planejamento, ainda vigentes à época da pesquisa. Para Correa (2007), esse novo arranjo institucional para a elaboração do planejamento governamental tinha como objetivo contribuir para o alinhamento entre os planos de longo e médio prazo e a sistematização do planejamento.

Em Minas Gerais, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) cumpre o papel de um plano de longo prazo com duração variável de acordo com o que é definido por cada governo. Já o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) com duração de 4 anos se equivale aos planos de médio prazo e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) elaboradas anualmente, podem ser consideradas de curto prazo.

Em 1989 o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado não foi elaborado devido à uma escolha política sustentada pela difícil conjuntura da época e a não existência do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDES) (seria criado em 1995), responsável por aprovar o PMDI, o PPAG e a LOA, que foram elaborados pela primeira vez naquele ano (SILVEIRA, 2013).

Na década de 1990, os planos governamentais foram elaborados a partir das diretrizes do art.165 da Constituição Federal de 1988. O Plano Plurianual (PPA) com duração de 4 anos e alcance de médio prazo é elaborado no primeiro ano de governo do chefe do Executivo e é utilizado entre o segundo ano do governo e o primeiro ano do governo seguinte. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é elaborada anualmente servindo como um elo entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A LOA, que também é elaborada anualmente, é o instrumento mais concreto de planejamento governamental orientando as ações no curto prazo. Considera-se que o período entre 1989 e 2002 foi de adaptação do governo de Minas Gerais às novas diretrizes de planejamento governamental.

Entre 2003 e 2014, os governantes do Estado de Minas Gerais assumem diversas das estratégias da nova gestão pública (PECI et al., 2012). Na primeira fase, o governo do Estado de Minas Gerais sob o comando do governador Aécio Neves (2003-2010) do PSDB implementou o que ficou conhecido como “Choque de Gestão”, nome dado a um conjunto de medidas tomadas para garantir a austeridade fiscal e a busca pelo equilíbrio financeiro. Na segunda fase, implementou-se um programa de gestão/planejamento governamental, por meio da lei delegada n. 112 de 25 de janeiro de 2007, conhecido como Estado para Resultados (EpR) com previsão de duração até 2011. Dentro do Estado para Resultados o GERAES, escritório de projetos governamentais da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão é o que sustentava o duplo planejamento em Minas Gerais na época (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006). Esse duplo planejamento se refere ao planejamento do presente e do futuro do Estado ao mesmo tempo. A utilização de instrumentos de gestão e práticas próprias da gestão privada como a adoção do *Balanced Scorecard* (BSC) foram observadas nesse período de governo. O BSC foi significativamente adotado para dar suporte ao duplo planejamento realizado nesse período.

De acordo com o relatório “Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs” 2015 da Universidade Federal de Viçosa (UFV), o PPAG 2004-2007 foi elaborado em uma situação econômica crítica, como ressaltado anteriormente, em um contexto social com desigualdades regionais e em um contexto político de mudança na base do governo com a eleição de Aécio Neves. Segundo o relatório supracitado, a estratégia proposta no PMDI 2003-2020 foi transcrita no PPAG 2004-2007 em 10 objetivos prioritários por meio de 301 programas, sendo 31 deles estruturadores, realizados a partir de 1419 ações orçamentárias.

No PPAG 2008-2011 os programas foram classificados em estruturadores, especiais e associados de acordo com a sua posição no mapa estratégico do PMDI (UFV, 2013). Os programas estruturadores compunham a “espinha dorsal” do planejamento, com garantia de aporte de recursos e prioridade de execução traduzindo a estratégia de cada área de resultados. Já os programas associados, como o próprio nome sugere, contribuem para a execução da estratégia dos programas estruturadores. Os programas especiais não possuíam relação com as áreas de resultados, mas eram necessários para o funcionamento do Estado.

Entre as críticas recebidas pelo programa Estado para Resultados está a de Ladeira (2007, p.15) para quem havia na época uma lacuna da participação democrática no modelo de gerenciamento estratégico do governo de Minas Gerais. Ladeira (2007, p.16) atribui esta lacuna à falta de instrumentos de participação democrática no modelo adotado no Estado para Resultados.

Por sua vez, Sousa (2013) observa divergências metodológicas na elaboração dos programas estruturadores, associados e os especiais. Na época do estudo “no que tange ao seu planejamento, os programas prioritários do governo de Minas Gerais expressam claramente os traços do planejamento empresarial” (SOUZA, 2013, p.83)

No relatório da UFV (2013) os autores concluem que os mecanismos de participação utilizados pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais são mais efetivos do que os mecanismos da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, dado que as audiências públicas realizadas pela ALMG são de mais fácil compreensão do que os dados apresentados a cada dois meses pela Secretaria de Planejamento no âmbito do Estado para Resultados. Nesse relatório há referência à necessidade de um canal de comunicação mais claro por parte do Executivo com a sociedade civil (UFV, 2013). Sendo assim, a vertente gerencialista manteve-se distante da participação social.

O Estado de Minas Gerais também é descrito por Amaral (2014) como um Estado com baixo grau de participação popular no que se refere à elaboração de seu Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2012-2015, cenário que se modifica com a introdução dos Fóruns Regionais de Governo para a elaboração do planejamento governamental.

A participação da sociedade na gestão pública é o elemento central do modelo societal ou deliberativo de administração pública que tem sido observado no Brasil desde a redemocratização, no final da década de 1980, a partir das experiências de Orçamento Participativo (AMARAL, 2014), e da difusão de instituições participativas, a exemplo das Conferências e dos Conselhos (AVRITZER, 2013). Carneiro (2004, p.65), afirma que o planejamento participativo “representa, em particular, uma das principais formas de conferir materialidade aos propósitos de aproximar o poder público da população interessada nas atividades que este desenvolve”. Segundo Ana Paula Paes de Paula (2005, p.41) a vertente societal, por sua vez, enfatiza principalmente a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão. O modelo societal de administração pública e sua influência no planejamento governamental passa a ser observada em Minas Gerais a partir do ano de 2015.

Após a vitória no pleito eleitoral, a equipe do governador Fernando Pimentel (2015-2018) do PT que assumiu o governo de Minas Gerais em janeiro de 2015 começou a se organizar para cumprir o exigido por lei no tocante à elaboração dos instrumentos de planejamento. Em primeiro lugar, de acordo com o ciclo de planejamento, em janeiro de 2015 deu-se início à fase de planejamento com o processo de elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2016-2027; do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2015-2019; da Lei Orçamentária Anual (LOA) 2016, além de propor ajustes na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2015.

Instituídos por meio do Decreto 46.774 de 09 de junho de 2015, os Fóruns Regionais de Governo são uma tentativa do novo governo de traduzir o mote de campanha “Ouvir para Governar” em uma ferramenta capaz de articular as necessidades e anseios da população e o planejamento governamental. Até então a participação estava centrada no mecanismo de audiência pública por meio da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (CORREA, 2007), conforme destacado anteriormente.

Por meio dessa ferramenta de planejamento governamental pretendeu-se promover maior participação social nas decisões de planejamento do governo do Estado de modo que os problemas e necessidades da população estivessem presentes nos instrumentos de planejamento (PMDI, PPA, LDO e LOA) de forma regionalizada. Pretendia-se com os Fóruns Regionais de Governo criar um espaço para que as ações prioritárias do governo fossem deliberadas entre governo e sociedade civil e buscar garantir a efetividade da participação popular na construção dos instrumentos de planejamento e nos planos setoriais.

Ainda que com o processo de planejamento no Estado de Minas Gerais já em curso, foram instaladas entre junho e setembro de 2015 as duas primeiras reuniões (chamadas de rodadas) dos Fóruns Regionais de Governo em cada um dos dezessete territórios de desenvolvimento delineados para esse fim, em um trabalho entre os órgãos de planejamento do Estado e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), sendo estes: Noroeste, Norte, Médio e Baixo Jequitinhonha, Mucuri, Alto Jequitinhonha, Central, Vale do Rio Doce, Vale do Aço, Metropolitano, Oeste, Caparaó, Mata, Vertentes, Sul, Sudoeste, Triângulo Sul e Triângulo Norte. Esses territórios, por sua vez, foram divididos em microterritórios para auxiliar na consecução dos objetivos do planejamento, levando-se em conta as dimensões do Estado.

A primeira reunião nos dezessete territórios foi considerada de aspecto político, uma vez que o governador esteve presente explicando a metodologia a ser adotada em todos os territórios, e, como consequência, notou-se maior presença de deputados, representantes de partidos políticos, prefeitos e vereadores. A segunda reunião foi realizada em média quinze dias após a primeira. Cabe ressaltar que durante esse intervalo, os participantes puderam discutir com suas comunidades, conselhos e bases de representação quais propostas seriam apresentadas na segunda reunião. Durante essa segunda reunião, essas propostas, anotadas em papel ou enviadas por meio de formulário eletrônico, foram selecionadas pelos participantes de acordo com os cinco eixos definidos no PMDI. A participação popular no processo resultou na coleta de 12.689 necessidades e problemas em todo o Estado, sendo a distribuição nas temáticas (i) Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico com 29%; (ii) Infraestrutura e Logística com 16%; (iii) Saúde e Proteção Social com 25%; (iv) Segurança Pública com 11 %; e (v) Educação e Cultura com 19%, segundo documentação consultada durante a pesquisa.

O desafio a ser superado em termos de planejamento governamental é a identificação e priorização das necessidades e de quais alternativas adotar para que os objetivos e os resultados esperados estejam alinhados (CERNEIRO, 2004). É essa identificação e priorização das necessidades da população que ocorreu durante a segunda reunião dos Fóruns Regionais de Governo. Após essa rodada de eleição das prioridades dos FRGs em cada território, todas as secretarias do Estado receberam as prioridades e se organizaram para incluí-las nos instrumentos de planejamento. Além de incluir essas demandas no planejamento mineiro, as áreas cooperaram com a coordenação dos FRGs para delinear as reuniões devolutivas nas quais o Estado apresentou o que foi incluído nos instrumentos de planejamento. Cabe ressaltar que as demandas priorizadas pela população poderiam ser incluídas ou não pela secretaria responsável pela prioridade elencada pelo cidadão, em sua parte do planejamento. Por esse motivo, embora o governo tenha tentado conduzir o planejamento em Minas Gerais de forma participativa, a não obrigatoriedade da vinculação das prioridades eleitas pela população ao planejamento, contribuiu para o prevailecimento da lógica tecnocrática e até incrementalista de formulação dos planos de governo, reforçando a ideia de Pinho (1998) da resiliência entre os estágios de desenvolvimento da gestão pública em que convivem traços patrimonialistas, burocráticos, e do novo gerencialismo, mesmo com as tentativas de ampliação do processo participativo pós-1988.

Entre dezembro de 2015 e fevereiro de 2016 o governo do Estado percorreu os 17 territórios para a realização das reuniões devolutivas dos Fóruns Regionais de Governo. Nestas reuniões devolutivas, informou-se aos participantes acerca da crítica situação financeira e econômica do Estado, apresentaram-se indicadores e diagnóstico da situação encontrada no Estado, bem como foram apresentados os interlocutores locais e os canais de diálogo com a população. Houve a presença de vereadores e prefeitos que utilizaram o espaço criado com os Fóruns Regionais de Governo como um canal para vocalizar as demandas e para a articulação política por terem a oportunidade de conhecer os responsáveis pelos órgãos no Estado e se aproximar de atores políticos do Estado. Assim, os Fóruns revelam-se como instituições participativas nos termos de Avritzer (2013) e nova ferramenta de planejamento, ainda que a deliberação fique a cargo dos governantes e a participação popular possua caráter consultivo.

Contudo, a maior parte da participação nos Fóruns foi proveniente do próprio governo, o que indica a necessidade de maior mobilização da sociedade civil no Estado e de incentivo à participação. Embora os Fóruns tenham tido como objetivo alcançar uma participação social para a construção dos instrumentos de planejamento, eles revelaram-se um instrumento de participação intra e inter governo.

4 CAPACIDADES ESTATAIS: CAPACIDADE TÉCNICA-ADMINISTRATIVA E CAPACIDADE POLÍTICA

Os estudos acerca das capacidades estatais têm dado ênfase no seu potencial para canalizar os resultados sociais e econômicos desejáveis (CINGOLANI; THOMSON; CROMBRUGGHE, 2016 apud CAVALCANTE et al., 2017). Cavalcante e outros (2017, p. 144) entendem a capacidade estatal como um “fortalecimento da qualidade burocrática, moldando a implementação e o impacto final das políticas”. A capacidade estatal é entendida neste artigo como conjunto de competências e arranjos governamentais.

A capacidade técnico-administrativa do governo do Estado de Minas Gerais na implantação dos Fóruns Regionais de Governo foi analisada a partir de três variáveis presentes no modelo de Gomide e Pires (2014): coordenação, organizações e monitoramento.

Dentre os elementos de coordenação observados destacam-se à territorialização e as unidades administrativas responsáveis pelos FRGs como instrumento do planejamento. No que se refere às diferenças entre a territorialização adotada nos Fóruns e a adotada anteriormente, verificou-se que o planejamento anterior não partia do território, tampouco vocalizava as reivindicações dos movimentos sociais e sociedade civil, apenas discriminava metas por região de planejamento a partir de critérios endógenos. A coordenação dos Fóruns envolve a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), Secretaria de Governo (SEGOV), Secretaria de Direitos Humanos e Participação Social (SEDPAC) e a Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais que foi criada em 2016. Localmente, há 17 secretários executivos do território que coordenam o processo e as atividades de reuniões, encontros e seminários com a população quando a equipe das secretarias de Estado responsáveis pela coordenação não está presente. Verifica-se um deslocamento de poder da SEPLAG como articuladora única do planejamento para uma dinâmica política capitaneada pela SEGOV que busca maior abrangência em torno dos canais internos e externos na definição de prioridades. Considera-se a criação de uma nova secretaria como positiva para reforçar a institucionalização dos FRGs, pois antes não havia claramente uma estrutura definida e os responsáveis diretos por essa atividade ficavam distribuídos principalmente entre a SEPLAG e a SEGOV. Todavia, a discricionariedade das áreas setoriais e a não-vinculação das demandas e prioridades da população aos instrumentos legais de planejamento contribuíram para que a lógica tecnocrática de elaboração do planejamento continuasse presente no período de análise.

Na variável organizações ressaltam-se os recursos financeiros e tecnológicos na implantação dos FRGs, bem como os recursos humanos envolvidos na coordenação, que estavam associados diretamente às secretarias responsáveis pelo funcionamento dos Fóruns. De modo geral, o monitoramento dessa ferramenta de planejamento governamental estava sendo realizado ainda que de forma incipiente pela SEPLAG, que analisa as políticas públicas estaduais por áreas de atuação do Estado. Quanto à capacidade técnico-administrativa de implantação desta ferramenta, observou-se uma limitação em função das dificuldades financeiras enfrentadas pelo Estado e pela experiência da burocracia de médio escalão com o paradigma do governo anterior, ainda resistente a operacionalização de um novo modelo.

A grave situação das finanças públicas demonstrada pelos déficits orçamentários, a aprovação de um novo orçamento para o ano de 2015 e o decreto de calamidade financeira assinado pelo governador em dezembro de 2016, reduziu as expectativas dos participantes em verem concretizadas suas sugestões, que se tornaram

céticos quanto a efetividade de suas propostas. Como consequência da grave situação financeira, o governador assinou em novembro de 2016, em conjunto com alguns órgãos do Estado, um conjunto de metas territorializadas, nomeado de “Pacto pelo Cidadão” em substituição à reunião devolutiva de Investimento e Pessoal.

Em relação aos recursos humanos, evidenciou-se que houve dificuldades em relação ao tempo necessário para convencimento da burocracia, o rompimento com o paradigma anterior e a construção destes instrumentos. Portanto, a condição dos servidores públicos afeitos aos procedimentos existentes na elaboração e acompanhamento do planejamento sob a égide do novo gerencialismo dos governos anteriores foi um limitador no início do processo de implantação dos Fóruns. Não foi possível determinar um perfil dos funcionários envolvidos diretamente com os Fóruns, pois além de uma burocracia formada pelo Estado encontrou-se profissionais alinhados politicamente ao governo com experiência em processos de participação social.

Quanto aos recursos tecnológicos, verificou-se o desenvolvimento de uma plataforma denominada “ParticipaMG”, de modo semelhante ao que ocorreu no governo federal com a plataforma “ParticipaBR”. O aspecto positivo da construção de uma plataforma digital é a economia de recursos e a possibilidade de interação com o governador. Considera-se um avanço a existência de um sítio eletrônico (www.forunsregionais.mg.gov.br), recurso tecnológico citado pelos entrevistados como meio de interação com os cidadãos. Embora seja uma ferramenta que contribui para a divulgação dos Fóruns e das ações realizadas no âmbito dos mesmos, identificou-se algumas lacunas para aprimoramento do sítio, como por exemplo, a inclusão de um cronograma com as próximas atividades, um demonstrativo do valor gasto pelo Estado para a realização dos FRGs e um monitoramento das ações realizadas. Assim, o sítio deixaria de ser apenas um instrumento de informação e passaria a ser também um instrumento de controle social. Sobre a divulgação dos Fóruns nas redes sociais, chama a atenção o baixo desempenho, medido pelo alcance de pessoas que tiveram acesso às mídias divulgadas. Ressalta-se a possibilidade de exclusão de cidadãos mineiros que não utilizam a internet ou mídias sociais para acesso à informação, não obstante a importância crescente desses mecanismos.

No tocante à coordenação, fica evidenciado que esta foi realizada de forma colegiada primeiramente entre as secretarias indicadas no decreto de criação dos Fóruns (Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Secretaria de Estado de Governo e Secretaria de Direitos Humanos e Participação Social). Posteriormente, após a reforma administrativa, incluiu-se a Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais. Considerou-se evidência de institucionalização dos FRGs, a criação de uma secretaria para os Fóruns Regionais em um momento em que o processo de institucionalização dos FRGs já estava avançado. Contudo, pouco pode se concluir a respeito dessa nova secretaria que estava em estruturação no momento de conclusão da pesquisa.

O monitoramento das atividades é de responsabilidade da Secretaria de Estado de Planejamento, que não realiza um monitoramento específico para os Fóruns Regionais. Esse monitoramento é realizado de forma setorial pelo Núcleo Ações Estratégicas (NCIAP).

A respeito da capacidade política, observa-se que a primeira e segunda etapa dos FRGs mobilizaram presencialmente em torno de 25 mil pessoas segundo a documentação consultada. Há que se considerar dinâmicas distintas dos respectivos territórios em termos de mobilização, infraestrutura para deslocamentos e assimetrias nas condições de participação. Em termos institucionais, a maior parte da participação nos Fóruns foi proveniente do próprio governo, o que indica a necessidade de maior mobilização da sociedade civil no Estado e de incentivo à participação. Todavia, destaca-se a atenção dada pelo governador do Estado a esta ferramenta de

gestão governamental, dada a sua participação e deslocamento até os 17 territórios do Estado. Esta ação possui um significado simbólico que não pode ser negligenciado, uma vez que anteriormente as reuniões nas dez regiões de planejamento eram capitaneadas pelo secretário de estado da pasta do planejamento e gestão.

Os relatos da atuação da Assembleia Legislativa na implantação dos Fóruns Regionais envolveram a Comissão de Participação Popular e também a presença de alguns deputados, geralmente nos territórios de sua base eleitoral. Os prefeitos que participam dos Fóruns utilizaram essa nova ferramenta de planejamento governamental como um canal direto junto ao Estado e entenderam os Fóruns como uma oportunidade de pensar coletivamente os problemas relacionados à região.

Também se nota a presença de vereadores de diversos municípios durante as reuniões. Esses vereadores também utilizaram os Fóruns como um canal para vocalizar as demandas de sua base eleitoral e também como uma possibilidade de articulação política por terem a oportunidade de conhecer os responsáveis pelos órgãos no Estado e se aproximar de atores políticos do Estado.

Os dados da pesquisa não indicam uma participação de destaque do setor privado. Ressalta-se que a participação de pessoas ligadas ao setor público foi maior do que a participação de pessoas da sociedade civil. Portanto, embora os Fóruns tenham tido como objetivo alcançar uma participação social para a construção dos instrumentos de planejamento, eles foram um instrumento de participação intra e inter governo com um alcance aos servidores.

A atuação dos órgãos de controle foi observada principalmente por meio da atuação da Assembleia Legislativa no tocante ao cumprimento dos prazos e dos ritos referentes à elaboração dos instrumentos de planejamento. Não foi observada a atuação de outros órgãos de controle como o Tribunal de Contas do Estado ou o Ministério Público por exemplo.

No Quadro 2 abaixo é possível observar uma síntese dos principais atores envolvidos na capacidade administrativa e na capacidade política:

Quadro 2 - Síntese da Capacidade Técnico-Administrativa e da Capacidade Política

Fóruns Regionais de Governo			
Capacidade Técnico-Administrativa	Organização	Coordenação	Monitoramento
	Secretarias da coordenação, demais secretarias de Estado, empresas públicas, fundações e autarquias.	SEPLAG, SEDPAC, SEGOV e Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais	SEPLAG
Capacidade Política	Agentes Políticos	Participação Social	Controle
	Governador, Deputados Estaduais, Prefeitos e Vereadores	Movimentos Sociais, Sociedade civil organizada, partidos políticos, entidades empresariais (pouca participação).	Assembleia Legislativa

Fonte: Dados da pesquisa

Observa-se que a capacidade técnico-administrativa do Estado de Minas Gerais para a implantação dos FRGs foi constituída por todos os seus órgãos, em especial pela SEPLAG, SEGOV, SEDPAC e SEDIF que

ficaram responsáveis pela coordenação dos Fóruns. O monitoramento das ações ficou a cargo da SEPLAG, por meio de seu Núcleo de Ações Estratégicas.

Já a capacidade política foi constituída pela variada atuação dos agentes da democracia representativa e pela também diversa participação da sociedade traduzida por meio dos movimentos sociais, da sociedade civil organizada, os partidos políticos e as entidades empresariais em menor grau. Já o controle foi exercido pela Assembleia Legislativa ao acompanhar a elaboração e aprovar os instrumentos de planejamento.

Ainda não é possível avaliar em que medida o Estado conseguirá cumprir o previsto nas reuniões dos Fóruns Regionais de Governo até 2019, fim do PPAG 2016-2019 e até 2027, fim do PMDI 2016-2027. Todavia, a expectativa é de que o Estado não consiga atender a todas as prioridades previstas, dado o cenário econômico, político, financeiro e institucional atual, mas é algo que pode mudar no longo prazo. Embora se considere que significativa parte das demandas não serão atendidas, o estudo revela uma alternativa de como ampliar os mecanismos de governança democrática do Estado, nos termos de Filgueiras (2018): implantar instrumentos de participação popular, que auxiliem o Estado a gerir sua disponibilidade de recursos e a determinar as prioridades de ação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o primeiro plano governamental na década de 1940 até o planejamento participativo introduzido no Estado de Minas Gerais entre 2015-2018, observa-se que há uma ampliação do objetivo do planejamento que antes era focado no desenvolvimento econômico. Os Fóruns Regionais de Governo possibilitaram aos cidadãos mineiros das diversas regiões do Estado a participação da construção do planejamento governamental. Sendo assim, o planejamento governamental empreendido no Estado mineiro entre 2015-2018 esteve focado em uma concepção ampliada de desenvolvimento que abrange o desenvolvimento social.

O planejamento público mineiro acompanhou a evolução dos modelos de gestão pública ao longo do tempo. Assim, observou-se a elaboração do Plano de Recuperação Econômica e Fomento à Produção (1947) e dos Planos Mineiros de Desenvolvimento Econômico e Social em um contexto burocrático-weberiano. A partir da obrigatoriedade da elaboração do PPAG, LDO, LOA e PMDI e, principalmente, na década de 2000, os planos mineiros elaborados durante o “Choque de Gestão”, o Estado para Resultados e o Estado em Rede possuem uma concepção alinhada ao gerencialismo. Entre 2015-2018, introduziu-se em Minas Gerais um modelo de planejamento participativo com os Fóruns Regionais de Governo, alinhado a um modelo deliberacionista de administração pública.

Os FRGs são inovadores por interferirem no processo de planejamento possibilitando a participação social que até o ano de 2015 era uma lacuna no planejamento governamental. A partir de 2015, ampliou-se os mecanismos de interação entre a população e o governo, para além do que a Assembleia Legislativa propicia. A dimensão territorial também se torna mais qualificada, ao exibir soluções e necessidades desde o cenário local. Mas há ainda uma forte apropriação dos mecanismos tecnocráticos de planejamento do Estado quanto às demandas populares. Por sua vez, a falta de recursos econômicos para investimento pelo Estado desestimula a relação com o cidadão sob o ponto de vista dos resultados de suas reivindicações.

Os instrumentos de execução também necessitam ser aprimorados para incorporar essa inovação, pois do ponto de vista da burocracia tais elementos ainda são os mesmos. Como nos fóruns havia mais representantes de governo que da sociedade, ou seja, o modelo de intimidação do poder frente ao povo; ou seja, tradicional; não

revela assim, em que medida os FRGs seriam inovadores. Por sua vez, essa ideia de controle que assola a sociedade brasileira sugeriria a participação dos órgãos de controle desde o início do processo, o que não ocorreu. Assim, os FRGs possuem alguns aspectos inovadores e outros que podem ser até de retrocesso; sendo importante manter o seu acompanhamento para sumarizar essas distinções.

Como recomendações para pesquisas futuras, sugere-se análise dos Fóruns Regionais de Governo enquanto instituição participativa e uma análise continuada da participação social nos dezessete territórios de desenvolvimento no Estado de Minas Gerais.

Artigo submetido para avaliação em 19/08/2019 e aceito para publicação em 20/07/2020

REFERÊNCIAS

AMARAL, L. A. **Participação Social e Conteúdo Estratégico nos PPA's Estaduais**. Brasília: Ipea, 2014.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

AVRITZER, L. Conferências Nacionais: Ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. (Org.) **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: IPEA, 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 49, n. 1, p. 5-42, jan./mar. 1998.

CARNEIRO, R. O planejamento na esfera pública: fundamentos teóricos, possibilidades e limites operacionais. In: CARNEIRO, R., BRONZO, C.; COSTA, B. (Org.). **Gestão Social: o que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

CASSIOLATO, M.; GARCIA, R. **PRONATEC: múltiplos arranjos e ações para ampliar acesso à educação profissional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1.919).

CAVALCANTE, P.; PEREIRA, A. GOMIDE, A. Capacidade estatal e burocracia: uma abordagem dos setores de energia e de transporte. In: PAULA, J. et al. (Org.). **Burocracia federal de infraestrutura econômica: reflexões sobre capacidades estatais**. Brasília: IPEA, 2017.

CORREA, I. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 487-504, jun. 2007.

CHRISTENSEN, R.; GAZLEY, B. Capacity for public administration: analysis of meaning and measurement. **Public Administration and Development**, v. 28, n. 4, p. 265-279, 2008.

DULCI, O. **Política e recuperação econômica em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora, UFMG, 1999.

FILGUEIRAS, F. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 71-88, jan./fev. 2018.

FRIEDMANN, J. **Planning in the public domain: from knowledge to action**. Princeton: Princeton University Press, 1987.

GODOY, M. et al. Da arte de conhecer as doenças: o diagnóstico da economia mineira de 1968 e o planejamento do desenvolvimento de Minas Gerais. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 20, n. 2, p. 343-388, 2010.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (Ed.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014.

GUIMARÃES, T.; ALMEIDA, B. Da estratégia aos resultados concretos: a experiência do governo de Minas (2003-2005). **Cadernos BDMG**, Belo Horizonte, n. 12, p. 1-64, abr. 2006.

KETTL, D. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, p. 75-122.

LADEIRA, L. C. **A Lacuna da participação democrática no modelo de gerenciamento estratégico do governo do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MUINHOS, M. K. **O alcance do Planejamento Estadual no Brasil**: os planos mineiros de desenvolvimento da década de 70. Dissertação (Mestrado da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade) - Universidade de São Paulo (FEA-USP), São Paulo, 1991.

PAIVA, C. H. A. A burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945). **Revista História**, São Paulo, v. 28, n. 2, p. 775-796, 2009.

PAULA, A. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PECI, A. et al. Parcerias público-privadas em Minas Gerais: racionalidade técnica versus política. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 15, n. 1, p. 80-95, jan./abr. 2012.

PINHO, J. A. G. Reforma do aparelho do estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Organização & Sociedade**, Salvador, v. 5, n. 12, p. 59-79, ago. 1998.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para reconstrução. In: **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.); p. 177-216. (V. 4, Diálogos para o Desenvolvimento).

SÁ-SILVA, J.; ALMEIDA, C.; GUINDANI, J. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**, São Leopoldo, ano 1, n.1, jul. 2009.

SILVEIRA, M. C. **O Processo de formulação da estratégia**: um estudo de caso longitudinal sobre o processo de construção das estratégias do Governo de Minas Gerais entre 1995-2011. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Minas Gerais, 2013.

SOUZA, C.; CRUXÊN, I.; LIMA, P.; ALENCAR, J.; RIBEIRO, U. Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. In: AVRITZER, L., SOUZA, C. (Org.) **Conferências nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: IPEA, 2013. p. 25-52

UFV – UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. **Planejamento e gestão governamental na esfera estadual**: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs - Estado de Minas Gerais. Brasília: Ufv e IPEA, 2013. (Relatório de pesquisa).