

Avaliação da participação da sociedade civil no choque de gestão de Minas Gerais*

Evaluation of the civil society participation on Minas Gerais' *choque de gestão*

Evaluación de la participación de la sociedad civil en el *choque de gestão* de Minas Gerais

Èvaluation de la participation de la société civile au *choque de gestão* de Minas Gerais

Camila Penna de Castro*

Resumo: Este trabalho propõe-se fazer uma avaliação da participação da sociedade civil nos processos de formulação, monitoramento e execução das políticas públicas contidas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (2003-2020), detalhados nos Planos Plurianuais de Ação Governamental (PPAG), formulados e revistos entre 2003 e 2006. A partir da análise dos documentos produzidos pelo governo do estado de Minas Gerais, notadamente pela Secretaria de Planejamento e Gestão e pela Assembleia Legislativa, bem como da literatura produzida sobre o tema, discutimos, com base nos aportes da bibliografia sobre democracia participativa (Teixeira, 2002; Avritzer, 2002), o grau e a forma de participação da sociedade civil no processo de construção de políticas públicas no escopo do choque de gestão. Concluímos que a participação e o grau de envolvimento da sociedade civil foram maiores no processo de monitoramento e de execução e menores no processo de formulação de políticas públicas.

Palavras-chave: choque de gestão; participação; sociedade civil; gestão pública; Minas Gerais.

Abstract: The article aims at evaluating the participation of civil society on the process of formulation, monitoring and execution of public policies included on the "Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI)" and detailed by the "Planos Plurianuais de Ação Governamental (PPAG)", formulated and reviewed between 2003 and 2006. Through the discussion of documents produced by Minas Gerais' government, namely the Secretariat for management and planning and the legislative power, as well as the literature produced on *choque de gestão*, we discuss the degree and forms of civil society participation on the production of public policies. The discussion is based on the contribution made by participative democracy literature (Avritzer, 2002; Teixeira, 2002,). We conclude that civil society participation was more important on the process of monitoring and execution than on the process of formulation.

Keywords: choque de gestão; participation; civil society; public administration; Minas Gerais.

* Uma versão modificada deste artigo foi apresentada no V Simpósio de Pós-Graduandos em Ciência Política da USP, na mesa "Governança, participação e controle social" (11-13 ago. 2008).

** Mestranda em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB). camilapenna2003@yahoo.com.br

Introdução

A reforma na administração pública do estado de Minas Gerais, levada a cabo pelo governo Aécio Neves a partir de 2003, teve importante impacto no processo de formulação de políticas públicas e atingiu resultados significativos, notadamente no tocante à inovação nos métodos e objetivos da gestão pública em nível federativo e na redução do déficit público do estado. Em termos de inovação nos métodos de gestão pública, o "choque de gestão" incorpora elementos da perspectiva tanto do "novo gerencialismo" (propostas para ajuste fiscal e eficiência do setor público) como da "modernização administrativa" das décadas de 1960 e 1970 (prioridade dada aos resultados das políticas e ao desenvolvimento do estado) (Marini, Martins e Vilhena, 2006). Alguns dos modelos que serviram de inspiração para o choque de gestão podem ser caracterizados pelo que ficou conhecido como "gestão pública por resultados" (Trosa, 2001). Com efeito, a concepção de "gestão para resultados" ou "estado para resultados", que permeia a lógica da reforma administrativa de 2003 em Minas Gerais, aproxima-se dos modelos de gestão pública implementados em países como Grã-bretanha e Austrália, cuja ênfase é deslocada dos aspectos operacionais para os resultados imediatos dos projetos de gestão.

A reforma administrativa realizada no estado de Minas Gerais implicou, ademais, uma reestruturação na metodologia de avaliação e execução de políticas públicas, que passaram a ser monitoradas e avaliadas de forma eficiente no âmbito intergovernamental, e levou à necessidade de vinculação dessas políticas ao orçamento, a partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Levando-se em consideração os aspectos inovadores apontados acima e o fato de que, a partir de 2003, caminhou-se em direção a um equilíbrio fiscal no Estado, que apresentava um grave déficit orçamentário desde 1996, pode-se afirmar que o choque de gestão mineiro passou a ser uma referência em termos de administração pública, nos níveis estadual e federal.

A reforma da administração pública – que

ficou conhecida como "choque de gestão" – é parte de um projeto mais amplo traçado pelo governo mineiro desde 2003, cujas diretrizes são formuladas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Este é um instrumento de planejamento de longo prazo – aproximadamente 20 anos – que traça as principais orientações e objetivos para o desenvolvimento do Estado. Ele é de iniciativa do Executivo e está previsto na Constituição do estado de Minas Gerais (1989), devendo ser apresentado ao Legislativo na forma de projeto de lei para apreciação e posterior aprovação. A Constituição Estadual (1989) também prevê a realização de audiências públicas a cada dois anos para subsidiar a formulação do PMDI.

O PMDI dá origem aos Planos Plurianuais de Ação Governamental (PPAG). Eles são planejamentos estratégicos de mais curto prazo – formulados a cada quatro anos e revisados anualmente –, para execução das diretrizes contidas no PMDI. A execução do PPAG (a partir de 2003) dá-se a partir da realização de "acordos de resultado" – correspondentes aos contratos de gestão no nível federal. Eles configuram um sistema de contratos entre os diversos órgãos do Executivo nos quais são pactuadas metas a ser cumpridas e resultados a ser atingidos em diversas áreas. Entre 2003 e 2006, foram firmados 26 acordos de resultados. Cabe observar que seu conteúdo é divulgado no *site* da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG)¹, ficando disponível ao público que irá participar da audiência pública para a revisão do PPAG no âmbito do Legislativo.

A execução do PPAG e dos acordos de resultado dá-se através da delimitação de "projetos estruturadores", que conformam a base das políticas públicas do governo e fazem parte de sua estratégia principal. Assim como o PMDI, o PPAG é formulado no âmbito do Executivo e apresentado à Assembleia Legislativa na forma de um projeto de lei. Sua tramitação ali pressupõe a realização de audiências públicas. Além das audiências, outros foros públicos que permitem a participação da sociedade civil no âmbito da Assembleia Legislativa foram criados em 1997, como seminários legislativos, ciclos de debates e fóruns técnicos, também utilizados para discutir os PPAGs. Em 2003, foi criada

a Comissão de Participação Popular (CPP) na Assembleia Legislativa. Ela passou a representar um foro significativo para a participação da sociedade civil no processo de proposição e revisão do PPAG, abrindo espaço para a discussão e proposição dos projetos estruturadores e para o monitoramento dos resultados anuais obtidos por estes projetos.

Ao passo que as etapas de discussão para aprovação do projeto de lei que dá origem ao PPAG prevêem ampla participação da sociedade civil (nas esferas apontadas acima), a etapa de formulação deste plano, bem como do PMDI, não conta com o mesmo grau de acesso e abertura à participação popular. Com efeito, o PPAG é formulado pelo Colegiado de Gestão Governamental (governador, vice-governador, auditor e procurador-geral do estado) e o PMDI é formulado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) do estado, no qual, de acordo com a Constituição estadual, deveria estar "assegurada a participação da sociedade civil" (Constituição Estadual art. 231, § 1º). Contudo, como veremos a seguir, ela ocorre de maneira mais restrita e limitada.

O CDES é, segundo a Lei nº 10.628 de 1992 que o estabelece, um órgão consultivo e deliberativo diretamente subordinado ao governador, que tem como objetivo a proposição do PMDI. Sessenta e sete participantes do CDES tomaram parte das deliberações para aprovação do PMDI. Dentre eles, os membros do Executivo do Estado, os presidentes e dirigentes das principais autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, os líderes das organizações mais proeminentes do Estado (como a Federação das Indústrias e Associação Comercial), os líderes das três organizações sindicais mais fortes² e cidadãos notáveis da sociedade mineira designados pelo governador. Ou seja, o CDES não é um órgão acessível a grande parte das organizações da sociedade civil e toma, não obstante, as decisões mais importantes acerca de políticas públicas e objetivos a ser perseguidos pelo na esfera estadual.

Outra forma de participação da sociedade civil, além das etapas de avaliação e monitoramento dos PPAGs na esfera do Legislativo (audiências públicas, ciclos de debates, semi-

nários e fóruns técnicos), faz-se por meio da cooperação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e governo, para a execução de projetos contidos nas políticas públicas, por intermédio de contratos que foram denominados "termos de parceria". No período de 2003 a 2007, 16 termos de parceria foram realizados nas áreas de meio ambiente, cultura, esporte, saúde, radiodifusão, prevenção à criminalidade e desenvolvimento urbano, educação e desenvolvimento social. O conteúdo desses termos também está disponível no *site* da SEPLAG.

Vistas as principais características e o formato das instituições desenvolvidas no escopo do choque de gestão que abrem espaço para a participação da sociedade civil, passemos a uma apresentação das variáveis e conceitos teóricos a partir dos quais tal participação será avaliada. A avaliação é feita a partir da análise dos documentos produzidos pela Secretaria de Planejamento e Gestão e pela Assembleia Legislativa, de entrevistas realizadas com membros do CDES e da SEPLAG, bem como da literatura produzida sobre o tema.

Os "encontros" entre sociedade e Estado

A partir do estudo de seis casos de interação entre organizações não governamentais (ONGs) e governos do Rio de Janeiro e São Paulo, Ana Teixeira (2002) apresenta interessante classificação das formas possíveis de estabelecimento de vínculos ou de encontros entre tais organizações e o Estado, com base nos casos observados. A primeira dessas formas de contato é a que ela denomina "encontro pressão". Trata-se de uma relação menos formal que envolve, por um lado, "pressão, monitoramento e crítica" por parte da ONG em relação ao Estado, e, por outro, em alguns casos, "proposição, colaboração e acompanhamento dos passos dos órgãos do governo" (Teixeira, 2002:110). A relação com o Estado nesse tipo de encontro pode ser tensa, de oposição declarada, ou mais cordial, de colaboração, na qual a ONG tenta fazer com que suas propostas e formas de conceber de-

terminadas questões sejam incorporadas às políticas do governo. As características gerais do “encontro pressão” são:

- 1) não há um contrato formal entre ONG e órgão governamental;
- 2) as organizações se sentem livres para criticar e procurar influenciar nos rumos das políticas implementadas pelo Estado;
- 3) quem conduz a política (ou projeto) é o Estado (idem, op. cit.:111).

Nas formas de contato características dos encontros de pressão, as organizações da sociedade civil geralmente adquirem um papel mais fiscalizador e são capazes de “representar” demandas sociais de forma mais ampla.

A segunda forma de contato é a que Teixeira chama de “encontro prestação de serviço”. Nele, a ONG presta um serviço para o Estado, e este se relaciona com aquela como se estivesse contratando um serviço específico. Neste tipo de encontro, prevalecem relações “quase mercantis, nas quais são exigidas eficiência, otimização de recursos, e alta qualificação de quem exerce o serviço, sob pena de cancelamento ou não renovação do projeto” (ibidem). Há também o estabelecimento de um vínculo formal com o governo; contudo, as relações são mais distantes, ou meramente burocráticas, permeadas por cobranças e avaliações. As organizações que fazem parte de tais encontros não fortalecem seus laços; há, ao contrário, uma fragmentação com enfraquecimento político, na medida em que as ONGs passam a competir entre si por acesso aos recursos do Estado. A autora avalia que, nos “encontros prestação de serviço”, houve mais uma dependência e subordinação às diretrizes governamentais e menos uma partilha de poder.

A terceira forma de contato configura o “encontro participativo”, o qual envolve a consolidação de um projeto elaborado conjuntamente entre poder público e ONG. Nele, as organizações da sociedade civil participam da elaboração e execução dos projetos de maneira efetiva. Há vínculos formais estabelecidos entre ONG e Estado, e tais vínculos são acompanhados por um maior comprometimento

do órgão governamental, que assume o projeto como seu. As principais características do “encontro de participação” são:

- 1) um contato familiarizado, passível de mudanças se for necessário;
- 2) espaço para críticas mútuas;
- 3) divisão de responsabilidades entre órgão governamental e ONG (idem, op. cit.:112).

Outro conceito importante para a discussão da participação da sociedade civil no choque de gestão, mais especificamente de sua participação na etapa de avaliação e monitoramento na esfera do Legislativo, é o de “público participativo”, introduzido por Avritzer (2002). A noção de públicos participativos é derivada do conceito de esfera pública de Habermas, e advém, em primeiro lugar, do reconhecimento da importância do debate público para o processo democrático. O debate público seria importante tanto no sentido de prover condições favoráveis para expressão, associação e discussão entre os cidadãos, como também no de vincular a execução do poder político a tal discussão, através do estabelecimento de uma estrutura garantindo a responsividade e *accountability* do poder político a ela. Neste sentido, Avritzer aponta que “o debate público e a deliberação política não devem ser separados, pois objetivam não só a criação de consenso social, mas também o estabelecimento de mais *accountability* para o exercício de poder” (op. cit.:50).

Dois mecanismos são essenciais para a existência de públicos participativos: foro público e *accountability*. O foro público provê ao modelo de esfera pública um elemento adicional de que ela não dispunha, a saber: a capacidade de transformar um consenso existente em formas públicas de deliberação – ou seja, são instituições que vinculam os resultados das discussões a resultados institucionais claros. *Accountability* é a prestação de contas à qual deveria estar sujeito o poder público, conferindo à esfera pública o poder de controle e monitoramento das decisões.

Expostas as principais considerações teóricas sobre as formas de participação da sociedade civil no âmbito da esfera política,

passemos agora à avaliação da participação no choque de gestão mineiro. A discussão leva em consideração três etapas diferentes do processo político, quais sejam: a formulação das políticas públicas (contidas no PMDI e nos PPAGs); a avaliação e o monitoramento dessas políticas (através de audiências públicas no Legislativo); e a execução das políticas contidas nos projetos estruturadores em cooperação com organizações da sociedade civil.

Da participação da sociedade civil

Formulação do PMDI e do PPAG

De acordo com o previsto na Constituição Estadual (1989) o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado deve ser formulado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e conforma a expressão da estratégia política de longo prazo para o desenvolvimento do estado. A partir do início do governo Aécio Neves (2003) foi estabelecida uma nova metodologia para a formulação do PMDI. Partiu-se do diagnóstico da situação atual, que teve como base o documento *Minas Gerais do século XXI*, um diagnóstico da economia mineira produzido pelo Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais. Em seguida, foram formulados os denominados "cenários exploratórios" ou cenários normativos, que apresentavam uma visão de futuro de longo prazo sobre onde se queria chegar. A construção desse cenário normativo de futuro desejável foi definida a partir de consulta aos membros do CDES. Uma vez definidas as aspirações para o futuro de longo prazo do estado, uma "Agenda de prioridades" foi construída e detalhada por "executivos-chave do Governo Estadual e por lideranças da sociedade mineira" (Anastasia, 2003). A construção dessa agenda teria sido auxiliada por um "processo amplo de consultas, no âmbito do executivo e do CDES" (idem, op. cit.). A partir da formulação da Agenda de prioridades, o Colegiado de Gestão Governamental (composto por governador, secretários de Estado, procurador-geral do estado

e auditor-geral do estado) definiu 30 projetos estruturadores e elaborou o PPAG, que continham os programas prioritários do governo e seria encaminhado ao Legislativo para aprovação (Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, 2003).

A partir desta breve descrição acerca do processo de formulação do PMDI, podemos observar que a tomada de decisões políticas estratégicas acerca dos objetivos e projetos prioritários a ser desenvolvidos no estado é feita com um grau mínimo de participação da sociedade civil. Com efeito, as decisões centrais acerca dos projetos estruturadores e a formulação PPAG concentram-se no Colegiado de Gestão Governamental. Por outro lado, as definições sobre a direção futura desejável para o estado, ou sobre quais deveriam ser as aspirações incluídas na "Agenda de prioridades" são uma prerrogativa do CDES, o qual inclui cerca de 60 membros, que constituem as principais lideranças da sociedade mineira. Neste sentido, é lícito argumentar que a etapa de definição e formulação das metas políticas centrais a ser desenvolvidas no estado contou com um grau muito restrito de participação de organizações da sociedade civil.

Discussão e avaliação do PMDI e do PPAG no Legislativo

Em contrapartida, a etapa de avaliação e aprovação do PMDI e dos PPAGs no âmbito do Legislativo contou com ampla participação de organizações da sociedade civil, notadamente através da realização de audiências públicas na Comissão de Participação Popular (CPP). A CPP foi criada em maio de 2003, através da Deliberação 2.333 da Assembleia Legislativa, que tem, dentre outras funções, "receber proposta de ação legislativa de entidade associativa da sociedade civil, deliberar sobre ela e dar-lhe encaminhamento, nos termos desta deliberação" (art. 2º, 2003).

As propostas apresentadas por organizações da sociedade civil na CPP recebem o nome de "propostas de ação legislativa".

Qualquer entidade associativa da sociedade civil, desde que devidamente registrada, pode apresentá-las. São expostas ao presidente da Comissão e podem ser discutidas por meio da convocação de audiências públicas. Caso acatadas pela Comissão, essas propostas são transformadas em proposições legislativas de autoria da CPP e passam a participar do processo normal de tramitação legislativa na Assembleia.

Como podemos observar, a Comissão de Participação Popular representa um avanço em matéria do acesso de organizações da sociedade civil ao processo decisório, no âmbito do Legislativo. Com efeito, a possibilidade de apresentação de propostas de ação legislativa, a realização de audiências públicas para sua discussão e o recurso às consultas públicas podem configurar o que Avritzer caracteriza como vinculação institucional característica de um foro público. Embora a Comissão de Participação Popular não possa ser considerada uma esfera pública, na medida em que se trata de um órgão do Legislativo, pode-se dizer que ela é um espaço de discussão pública, ou um foro público, no qual a sociedade civil tem poder deliberativo e cujo arranjo institucional pressupõe uma vinculação das decisões no âmbito da CPP (propostas de ação legislativa) ao processo legislativo constitucional. Neste sentido, Magalhães (2007) aponta que a Comissão.

[...] tem se mostrado como a principal inovação institucional direcionada à incorporação e ao atendimento das demandas da população pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Trata-se da inauguração de uma institucionalidade participativa, de caráter híbrido, com poderes de agenda na esfera pública e de controle societário da ação governamental (p.1).

No tocante ao processo de tramitação dos projetos de lei que dariam origem ao PMDI e aos PPAG, a Deliberação 2.333 de criação da CPP, prevê que:

A Comissão de Participação Popular, no prazo de trinta dias do recebimento

pela Assembleia Legislativa dos projetos de lei do Plano Plurianual, do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, de Diretrizes Orçamentárias, do Orçamento Anual e de Crédito Adicional, poderá realizar audiência para informação e debate públicos sobre o conteúdo dos projetos (art. 11, 2003).

De acordo com o previsto na legislação, foi convocada pela CPP, em outubro de 2003, audiência pública para a apresentação e discussão do projeto de lei do PPAG 2004-2007. O processo de apresentação e discussão do projeto de lei deu-se com a realização de quatro audiências públicas em Belo Horizonte e uma no interior¹. Na primeira audiência, realizada em 2 de outubro de 2003, foram apresentados o PMDI e o PPAG. Nas audiências seguintes, após palestra dos secretários de Estado responsáveis por cada área, as discussões foram divididas em seis grupos de trabalho de acordo com temas específicos (saúde e saneamento; educação; energia e meio ambiente etc.). Em cada grupo de trabalho, eram discutidos os projetos estruturadores referentes ao tema específico. Por exemplo, no grupo de trabalho "Saúde e saneamento" foram discutidos os projetos estruturadores: Regionalização da Assistência à Saúde; Saneamento Básico: Mais Saúde para Todos; e Saúde para Todos.

Cada grupo de trabalho era composto pelo gerente executivo de cada projeto estruturador e por representantes de organizações da sociedade civil que atuavam na área temática específica de cada grupo. Os debates, no escopo dos grupos de trabalho, resultaram em sugestões para os diversos aspectos dos projetos estruturadores – incluídos aspectos orçamentários. Ao cabo das cinco audiências públicas, todos os 30 projetos estruturadores tinham sido debatidos nos grupos de trabalho, resultando em propostas de ação legislativa e, posteriormente, em incorporação de emendas ao projeto de lei. São relevantes para a análise dos resultados da participação popular alguns dados quantitativos apresentados por Magalhães (2007). Em 2003, a revisão popular do projeto de lei do PPAG, realizada mediante cinco audiências públicas, com a participação de 700 pessoas e 236 entidades pú-

blicas, resultou na apresentação de 203 propostas de ação legislativa, das quais 32 foram incorporadas sob forma de emendas ao PPAG (idem, op. cit.).

Outro importante resultado do processo de avaliação e revisão do PPAG em 2003 foi a inclusão de mais um projeto estruturador, proposto conjuntamente por várias organizações da sociedade civil⁴ "Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas", que contemplava ações de combate à violência, à exploração sexual e ao trabalho infantil, entre outros. A inclusão do projeto foi encaminhada como proposta de ação legislativa (nº 89/2003), incorporada como emenda ao texto PPAG.

Outra importante emenda incluída é a que previa a revisão anual do PPAG com a realização de audiências públicas no âmbito da CPP. Cabe ressaltar a importância do processo de revisão anual do PPAG como etapa de monitoramento e avaliação dos resultados do ano anterior pela sociedade civil. Em 2004 foi realizada, pela CPP, uma série de palestras que informavam a respeito do desdobramento das propostas apresentadas no ano anterior, além de curso sobre planejamento e orçamento público oferecido pelo Legislativo a organizações da sociedade civil, antes da realização das audiências públicas. As audiências públicas de 2004 para revisão do PPAG contaram com a participação de 550 pessoas, apresentação de 197 propostas de ação legislativa, entre as quais 64 foram aprovadas, e incorporação de 13 emendas de origem popular ao PPAG. Em 2005, 42 emendas ao PPAG tiveram origem na CPP e, destas, 12 foram relativas ao projeto de "Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas", criado por iniciativa da sociedade civil. O processo de audiências públicas para reavaliação do PPAG em 2006 resultou na incorporação de 30 emendas advindas de propostas de ação legislativa, das quais dez referiam-se ao projeto estruturador acima citado (idem, op. cit.). No início do segundo mandato Aécio Neves (2007), o PMDI 2003-2020 foi atualizado e foram acrescentados novos projetos estruturadores. O projeto de lei com o PMDI atualizado (2007-2023) foi enviado à Assembleia Legislativa, que realizou um "ciclo de debates" do qual participaram organizações da

sociedade civil. O ciclo de debates resultou na apresentação de cinco propostas de ação legislativa, nas áreas de assistência social, agricultura familiar e direitos da criança e do adolescente, que resultaram em emendas ao PMDI. Foi a primeira vez que o PMDI recebeu emendas de iniciativa da sociedade civil.

As observações acima sobre o processo de avaliação e discussão do PPAG (entre 2003 e 2006) e do PMDI (2007), e sobre os resultados de tal processo, permitem-nos algumas considerações. A primeira, que a participação da sociedade civil na etapa de avaliação e discussão dos projetos estruturadores foi ativa e gerou resultados significativos (inclusão de emendas e incorporação de um novo projeto estruturados ao plano). Em segundo lugar, pode-se dizer que a CPP, como institucionalidade que atrela o debate público às decisões políticas, representaria um foro público, na concepção de Avritzer (2002), uma vez que vincula o resultado das discussões a resultados institucionais claros. Neste sentido, o arranjo institucional característico do processo de discussão e deliberação das políticas do governo no Legislativo aproxima-se da ideia de "públicos participativos" (idem, op. cit.). Em terceiro lugar, a realização de audiências públicas anuais também permite um certo grau de monitoramento, por parte da sociedade civil, em relação ao cumprimento das políticas de governo, o que, por sua vez, demanda uma maior prestação de contas.

No tocante aos tipos de vínculo estabelecidos entre sociedade civil e governo, nesta etapa de avaliação e discussão do PMDI e PPAG, podemos dizer que houve um "encontro pressão" e, em certa medida, em "encontro participativo". Encontro pressão porque o processo envolveu tanto monitoramento e crítica por parte das entidades da sociedade civil como também "proposição, colaboração e acompanhamento dos passos do governo" (Teixeira, 2002:110), o que foi facilitado pela realização anual de audiências públicas no âmbito do Legislativo. Ademais, embora as organizações estivessem livres para criticar e procurar influenciar os rumos das políticas do governo, assumindo um papel também fiscalizador, quem ficou responsável por conduzir os projetos foi o Estado. Pode-se dizer que também houve um

certo grau de "encontro participativo", no caso da proposição do projeto "Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas". Nesse caso a sociedade civil contribuiu com o poder público na elaboração efetiva de um projeto, e o governo teve o compromisso de assumi-lo como seu. Pode-se dizer que, ao menos na etapa de avaliação e proposição relativas aos projetos estruturadores, houve certo grau de partilha de poder com um espectro mais amplo de organizações da sociedade civil.

As observações acima sobre o processo de avaliação e discussão do PPAG (entre 2003 e 2006) e do PMDI (2007), e sobre os resultados de tal processo, permitem-nos algumas considerações. A primeira, que a participação da sociedade civil na etapa de avaliação e discussão dos projetos estruturadores foi ativa e gerou resultados significativos (inclusão de emendas e incorporação de um novo projeto estruturados ao plano). Em segundo lugar, pode-se dizer que a CPP, como institucionalidade que atrela o debate público às decisões políticas, representaria um foro público, na concepção de Avritzer (2002), uma vez que vincula o resultado das discussões a resultados institucionais claros. Neste sentido, o arranjo institucional característico do processo de discussão e deliberação das políticas do governo no Legislativo aproximase da ideia de "públicos participativos" (idem, op. cit.). Em terceiro lugar, a realização de audiências públicas anuais também permite um certo grau de monitoramento, por parte da sociedade civil, em relação ao cumprimento das políticas de governo, o que, por sua vez, demanda uma maior prestação de contas.

No tocante aos tipos de vínculo estabelecidos entre sociedade civil e governo, nesta etapa de avaliação e discussão do PMDI e PPAG, podemos dizer que houve um "encontro pressão" e, em certa medida, em "encontro participativo". Encontro pressão porque o processo envolveu tanto monitoramento e crítica por parte das entidades da sociedade civil como também "proposição, colaboração e acompanhamento dos passos do governo" (Teixeira, 2002:110), o que foi facilitado pela realização anual de audiências públicas no âmbito do Legislativo. Ademais, embora as organizações estivessem livres para criticar e procurar influenciar os rumos das políticas do governo, assumindo um papel

também fiscalizador, quem ficou responsável por conduzir os projetos foi o Estado. Pode-se dizer que também houve um certo grau de "encontro participativo", no caso da proposição do projeto "Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas". Nesse caso a sociedade civil contribuiu com o poder público na elaboração efetiva de um projeto, e o governo teve o compromisso de assumi-lo como seu. Pode-se dizer que, ao menos na etapa de avaliação e proposição relativas aos projetos estruturadores, houve certo grau de partilha de poder com um espectro mais amplo de organizações da sociedade civil.

Termos de parceria entre OSCIPs e governo

A terceira forma de participação da sociedade civil organizada no escopo do choque de gestão deu-se a partir do marco legal para Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). A forma de relação entre estas e o Estado foi regulada por um tipo de acordo denominado "termo de parceria". Trata-se de um tipo de vínculo que o Estado estabelece com organizações da sociedade civil, mais especificamente com OSCIPs, o qual pode ter dois propósitos. O primeiro deles pressupõe que a organização assuma a execução de serviços sociais que eram previamente realizados pelo Estado; o segundo implica a execução, pela organização, de projetos de curta duração – geralmente previstos nos projetos estruturadores –, ou a defesa de direitos e interesses difusos.

Para a realização de um termo de parceria com o Estado, a organização deve ter a qualificação de OSCIP, que é conferida pela SEPLAG, mediante o cumprimento dos requisitos estabelecidos pela Lei Estadual nº 14.870 de 2003 sobre OSCIPs. Acompanhamento, monitoramento e fiscalização da atuação da OSCIP na execução do termo de parceria são realizados por uma "Comissão de Avaliação", que realiza procedimentos de inspeções e avaliações periódicas que são enviadas ao órgão estatal parceiro.

As iniciativas de realização dos termos de parceria podem surgir tanto dos órgãos estatais – em áreas onde carecem de capacida-

de para executar determinada política – como das organizações da sociedade civil, que podem procurar parceria com o Estado em sua área específica de atuação. Dentre os termos de parceria firmados até o final de 2005, quatro destinavam-se à execução de projetos de curta duração, cujas ações estão previstas nos projetos estruturadores específicos, e dois à realização de serviços sociais anteriormente realizados pelo Estado. Um exemplo do primeiro é o acordo entre a Secretaria de Estado de Defesa Social e a OSCIP ELO – Inclusão e Cidadania, para o desenvolvimento de ações relativas à prevenção social da criminalidade e violência; e do segundo, é o termo de parceria realizado ente a Fundação Clóvis Salgado e a OSCIP Instituto Cultural Sergio Magnani, com o objetivo de promover e divulgar as atividades culturais no Estado (Lemos et al., 2006).

Cumprir observar que os vínculos estabelecidos entre os órgãos do Estado e as organizações da sociedade civil no âmbito dos termos de parceria são representativos do que Teixeira (2002) chama de “encontro prestação de serviço”. Com efeito, as relações estabelecidas entre Estado e OSCIPs aproximam-se de uma relação mercantil, na qual se exige eficiência e otimização de recursos (sujeitos a uma metodologia de avaliação definida), além de alta qualificação da organização que executa o serviço. Não há, neste encontro específico entre sociedade civil e Estado, capacidade de ingerência por parte da primeira, no tocante a decisão e escolha de políticas públicas, cabendo-lhe apenas a execução de projetos previamente definidos.

Conclusão

A análise da participação da sociedade civil no choque de gestão mineiro permite-nos observar que ela se deu de forma assimétrica nas diferentes etapas de formulação, avaliação e execução das políticas públicas que integravam o PMDI (2003-2020). Não só a intensidade da participação foi diferente nas três etapas, mas também o seu caráter.

A participação no processo de avaliação e discussão do PPAG no Legislativo assumiu características amplamente democráticas na medida em que as organizações da sociedade civil puderam avaliar, questionar e demandar a inclusão de propostas nos projetos relativos à sua área de atuação.

Em contrapartida, a etapa de formulação das políticas públicas (incluídas nos projetos estruturados) contou com um grau mais restrito de participação da sociedade civil: apenas as principais lideranças da sociedade mineira tomaram parte na definição dos objetivos de longo prazo e apenas o Colegiado de Gestão Governamental definiu os projetos estruturadores que conformam a base das políticas públicas. Isso se torna mais significativo na medida em que, nessa etapa e com a participação de apenas cerca de 60 pessoas é que foram tomadas as decisões políticas centrais sobre quais deveriam ser os objetivos almejados pelo Estado e quais seriam as diretrizes que guiarão a formulação de políticas públicas nos próximos anos. Cumprir ressaltar que a aprovação da versão reformulada do PMDI (2007-2023), no âmbito da Assembleia Legislativa, deu-se com a realização de audiências públicas que resultaram na inclusão de cinco emendas originárias de propostas de ação legislativa, o que corresponde a uma abertura para certo grau de ingerência de parcela mais ampla da sociedade civil nas decisões estratégicas de longo prazo a ser perseguidas pelo Estado a partir de 2007.

O processo de execução das políticas públicas delimitadas nos projetos estruturadores também contou com a participação da sociedade civil, porém de forma distinta. Nessa etapa, predominou o que Teixeira (2002) chamou de “encontro prestação de serviço” entre Estado e organizações da sociedade civil. A participação, aqui, restringiu-se à execução de políticas públicas determinadas pelo Estado e não conferiu poder deliberativo às organizações, pelo menos não no sentido de decidir sobre *o que* fazer. Isso configura um tipo de vínculo diferenciado entre Estado e sociedade civil, possível em uma etapa específica do processo, qual seja, a de execução de políticas públicas.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Bernardo e GUIMARÃES, Tadeu. A gestão dos investimentos estratégicos, in Vilhena, R. et al. (orgs.), *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- ANASTASIA, Antonio. Apresentação, in *Minas Gerais. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (2003-2020)*. Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/publicacoes/plano_mineiro_des_integrado.asp> Acesso em 4 de junho de 2008.
- AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: Princeton, 2002.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades, in Dagnino, Evelina (org.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Paz e Terra, 2002.
- LE MOS, Carolina et al. Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, in Vilhena, R. et al. (orgs.), *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- MAGALHÃES, Maria Regina. *A Comissão de Participação Popular da ALMG: partilhamento de processos deliberativos entre a sociedade civil e o Parlamento*. Congresso Internacional de Logística. Belo Horizonte, 2007. Disponível em <http://www.almg.gov.br/eventos/logistica/links_pdf.asp> Acesso em 7 de junho de 2008.
- MARINI, Caio; MARTINS, Humberto; VILHENA, Renata. Introdução, in Vilhena, R. et al. (orgs.), *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- MINAS GERAIS. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (2003-2020)*. Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/publicacoes/plano_mineiro_des_integrado.asp> Acesso em 4 de junho de 2008.
- _____. Anexo à Lei n.º 17.007. Disponível em www.seplag.mg.gov.br/governo/publicacoes/arquivos/Proposta_do_PMDI_2007-2023.pdf. Acesso em 5 de maio de 2008.
- _____. Deliberação 2333/2003, norma que regulamenta a resolução nº 5.212/2003. Disponível em: <<http://hera.almg.gov.br/netahtml/njmg.html>> Acesso em 2 de junho de 2008.
- _____. Projeto de Lei do Plano Plurianual de Ação Governamental 2008-2011, vol.1 – ?Programas e ações por áreas de resultado. Disponível em www.seplag.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/arquivos/20082011/Projeto_PPAG_2008-2011_Volume_I.pdf. Acesso em 2 de junho de 2008.
- PENNA, C. *João Camilo Penna*. Depoimento (mai. 2008). Entrevistadora: C. Penna. Belo Horizonte, 2008. Fita cassete (60 min.), estéreo.
- TEIXEIRA, Ana Cláudia. A atuação das organizações não-governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade, in Dagnino, Evelina (org.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Paz e Terra, 2002.
- VILHENA, R. et al. (orgs.). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- TROSA, Sylvie. *Gestão pública por resultados: quando o resultado se compromete*. Brasília: ENAP, 2001.

Resumen: El artículo se propone a hacer una evaluación de la participación de la sociedad civil en los procesos de formulación, monitoreo y ejecución de las políticas públicas del "Plan Mineiro de Desarrollo Integrado" (2003-2020) detallados en los Planes Plurianuales de Acción Gubernamental (PPAG), formulados y revisados entre 2003 y 2006. El análisis se hace a partir de la tipología presentada por Teixeira (2002) para clasificar distintos tipos de encuentros o vínculos establecidos entre sociedad civil y el Estado, y del concepto de "públicos participativos" introducido por Avritzer (2002).

Palabras-clave: choque de gestão, participación, sociedad civil, administración pública; Minas Gerais.

Résumé: Ce travail est proposé pour faire une évaluation de la participation de la société civile dans les procès de formulation et de sa mise en œuvre, et il est suivi des projets proposés dans le Plan de Développement Intégré de l'État de Minas Gerais (2003-2020), et des plans détaillés en multi-gouvernemental plans d'action (PPAG), formulés et évalués entre 2003 et 2006. L'analyse se fait en fonction du types proposés par Teixeira (2002) pour classer les différents types des réunions et des liens traditionnels entre la société civile et l'État, et le concept de "gouvernement participatif" de Avritzer (2002).

Mots clés: choque de gestão; participation; société civile; Minas Gerais.

Notas

- 1 A SEPLAG foi criada em 2003 com o propósito de coordenar a execução do choque de gestão. As secretarias incumbidas de questões referentes à gestão pública eram, anteriormente, a Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral e a Secretaria de Recursos Humanos e Administração. Após 2003, as funções destas foram centralizadas na SEPLAG, que passou a ser o órgão central de gestão (Anastasia, 2006).
- 2 Central Única de Trabalhadores (CUT), Força Sindical e Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT).
- 3 A programação das audiências públicas e algumas das apresentações feitas pelos participantes estão disponíveis no endereço eletrônico <http://www.almg.gov.br/eventos/audiencia/pmdi-ppag.asp>.
- 4 As entidades proponentes foram: "Fórum Mineiro de Assistência Social, União dos Conselhos Municipais de Assistência Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte, Conselho Regional de Serviço Social, Conselho Estadual de Assistência Social, Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, Ação Social Arquidiocesana, Conselho Municipal de Assistência Social de Betim, Conselho Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte, União dos Conselhos Municipais de Belo Horizonte, Conselho Municipal do Idoso de Belo Horizonte e Federação dos Aposentados de Minas Gerais" (Magalhães, 2007:10-11).