



Centro de Convenções Ulysses Guimarães
Brasília/DF – 4, 5 e 6 de junho de 2012

MINAS GERAIS, UM ESTADO EM REDE: PROMOVENDO RESULTADOS PELO FORTALECIMENTO DA CIDADANIA

Renata Maria Paes de Vilhena



MINAS GERAIS, UM ESTADO EM REDE: PROMOVEDO RESULTADOS PELO FORTALECIMENTO DA CIDADANIA

Renata Maria Paes de Vilhena

RESUMO

Desde 2003 Minas Gerais direciona suas ações e políticas públicas para resultados. Em sua primeira onda, o Choque de Gestão priorizou o equilíbrio e rearranjo das contas públicas, sustentado pelo alicerce da qualidade fiscal, mas sem deixar de lado a necessidade de inovar na gestão pública. Isto permitiu que em 2007 fosse implantado o Estado para Resultados. Esta segunda agenda de gestão visava a melhoria do desempenho gerencial, tendo como desafio priorizar as entregas para a sociedade quando do desenho das políticas públicas via projetos estruturadores. A Terceira Onda do Choque de Gestão se mantém fiel aos resultados, mas incorpora o conceito de gestão regionalizada e participativa, coerente com o tamanho e as inúmeras e distintas de demandas de Minas. O Estado em Rede, modelo transversal de gestão, realiza-se por meio da governança integrada entre governo e sociedade e é o sustentáculo da Gestão para a Cidadania, ao permitir que diferentes segmentos e interesses, nos comitês e encontros regionais, definam suas prioridades. Essa interação fomenta participação, qualifica discussões, legitima decisões e produz, por fim, resultados almejados pelos cidadãos.



INTRODUÇÃO

Minas Gerais há quase uma década vem adotando práticas inovadoras e, por vezes, pioneiras em gestão pública. O foco desde o princípio é garantir a qualidade e a universalidade da oferta de serviços públicos prestados à população. No entanto, como em todo processo de melhoria, as transformações são graduais e cada etapa é marcada por grandes desafios e consideráveis conquistas.

Em Minas não foi diferente. Num primeiro momento foi necessário sanar as contas públicas, pondo fim ao déficit orçamentário, bem como introduzir tímidas inovações capazes de gerar ganhos de eficiência à máquina administrativa. Com a retomada da capacidade de investimento e a consolidação da imagem de um Estado responsável, mas, ao mesmo tempo, moderno, foi possível adotar medidas mais arrojadas e propor resultados mais desafiadores. Nesta segunda fase, o Governo se comprometeu a entregar resultados para a sociedade por meio da alocação prioritária de recursos em projetos monitorados intensivamente, os chamados projetos estruturadores.

Houve, sem dúvida, a disseminação de uma cultura voltada para a gestão pública responsável e eficiente, sustentada pelos pilares de resultado e qualidade do gasto. O modelo gerencial de gestão alinhado à estratégia da organização foi acolhido internamente pelas equipes de trabalho devido, em larga medida, ao Acordo de Resultados, instrumento de pactuação de marcos e metas.

Percebe-se, contudo, que para além das deficiências que sempre não de existir, há uma lacuna no que tange à construção participativa de políticas públicas. É como se, ao longo dos anos, o Governo tivesse aprimorado as ferramentas e os controles internos de gestão para, no momento atual, voltar seu olhar para fora com o objetivo de trazer a sociedade para dentro do processo de elaboração das políticas estaduais.

A nova fase do modelo de gestão denominou-se Gestão para Cidadania e inaugura a terceira etapa do processo de transformação por que passa Minas Gerais. O Estado promove um rearranjo institucional e organiza-se a partir de redes de desenvolvimento, incorporando conceitos como a intersectorialidade das ações e a multidisciplinariedade de temas. Cria também instâncias colegiadas para levar a estratégia aos cidadãos, de forma a permitir a priorização das demandas regionais alinhadas às macrodiretrizes de governo.



Este artigo pretende analisar como o Estado de Minas Gerais, após duas fases bem sucedidas do Choque de Gestão, concebeu a Gestão para Cidadania. Além disso, explicar quais e de que forma as ferramentas de gestão viabilizam a implantação do modelo, bem como detalhar a construção da metodologia do Estado em Rede, sustentáculo dessa terceira onda de melhorias na gestão. Com ênfase na implantação do Projeto Estratégico Governança em Rede, em sua fase piloto, nas regiões Rio Doce e Norte de Minas. Decorrido um ano da constituição do Projeto Governança em Rede já é possível identificar seus resultados e o caráter transformador de suas ações tanto dentro como fora do governo.

AS FASES PRECURSORAS DA GESTÃO PARA A CIDADANIA

Desde 2003, Minas Gerais direciona suas ações e políticas públicas para resultados. Em sua primeira onda, o Choque de Gestão priorizou o equilíbrio e rearranjo das contas públicas, sustentado pelo alicerce da qualidade fiscal, mas sem deixar de lado a necessidade de inovar na gestão pública.

Diante de um quadro de déficit fiscal e de baixa capacidade de investimento, foi posto em prática um rígido programa de ajuste financeiro e construída uma agenda de desenvolvimento de médio e longo prazo (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006). O planejamento estaria, a partir de então, integrado com o orçamento de maneira a garantir um gasto público responsável, alocando eficientemente os sempre escassos recursos públicos disponíveis.

Aos poucos a política de austeridade fiscal, bem como a introdução de um ciclo de reformas com o objetivo de modernizar e conferir eficiência à gestão pública, começaram a modificar a cultura organizacional e permitiram o redesenho de importantes processos, eliminando gargalos que emperravam o funcionamento da máquina pública. Por outro lado, a percepção externa das políticas empreendidas era positiva, sendo possível, já em meados de 2005, recuperar a imagem do Estado junto a organismos internacionais, o que implicou na retomada da capacidade de investimentos também por meio de operações de crédito.



Este cenário permitiu que, em 2007, fosse implantado o Estado para Resultados. Esta segunda agenda de gestão visava consolidar e aprimorar as conquistas da fase anterior, mas o foco era, principalmente, a melhoria do desempenho gerencial, tendo como desafio a introdução de ferramentas de planejamento capazes de aferir resultados e fortalecer o alinhamento das ações com a estratégia.

Foi elaborado o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023 que contemplava onze áreas de resultado sendo que para cada área eram definidos projetos prioritários. Estes projetos, denominados estruturadores, tinham por características uma quantia assegurada de recursos e o monitoramento intensivo de suas ações.

Atuando em parceria com o escritório central de projetos, que foi implantado ainda na primeira onda do Choque de Gestão, de forma a possibilitar a melhoria do ciclo de políticas públicas e o fortalecimento do controle social havia mais duas equipes: uma responsável pela montagem do sistema de monitoramento do governo, por meio do acompanhamento de um conjunto de indicadores, pesquisas e avaliações que refletem o desenvolvimento do Estado, e outra, cuja competência era elaborar, pactuar e avaliar os Acordos de Resultados celebrados com secretarias, fundações e autarquias, bem como os Termos de Parceria com o terceiro setor. Posteriormente estes resultados eram sistematicamente divulgados através da publicação do Caderno de Indicadores e dos Relatórios de Avaliação, respectivamente, por cada uma das duas equipes.

Indicadores e estatísticas relativos a esse período de oito anos permitem, sem dúvida, afirmar que avanços significativos foram implementados e que resultados foram quantitativamente e qualitativamente aferidos. As ações de governo traduziram em melhoria da qualidade de vida da população. No entanto, apesar de ter sido possível consolidar uma cultura voltada para resultados, alinhada às prioridades de governo, foi verificada a necessidade de, num terceiro momento, trazer a sociedade civil organizada para debater estas prioridades e ajudar, em articulação com órgãos e entidades, a construir uma agenda política que reflita os anseios e as demandas regionais. Ou seja, opta-se neste momento por analisar as possibilidades do governo, alinhando-as e qualificando-as a partir da escuta ativa da



sociedade, para que o resultado final não seja apenas entregue, mas compartilhado, a cada etapa, com o protagonista da política pública: o cidadão. Ou seja, o cidadão passa de exclusivo destinatário das políticas públicas, para protagonista do ciclo que as perfaz.

3ª ONDA DO CHOQUE DE GESTÃO: GESTÃO PARA CIDADANIA

Ao final de todo mandato e, por óbvio, durante a campanha eleitoral sucessória, tanto o dirigente eleito como os postulantes ao cargo público fazem um balanço das ações implantadas e vislumbram oportunidades e projetos para o futuro.

Seguindo essa linha de raciocínio, os atores governamentais, por meio de uma parceria com o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais e o Movimento Brasil Competitivo, conceberam a Agenda de Melhorias, ao passo que, o então candidato a governador, Antônio Augusto Junho Anastasia, elaborou seu plano de governo 2011 -2014 “Minas para todos os mineiros”.

Da Agenda de Melhorias, a partir da análise da experiência mineira entre os anos de 2003 a 2010, constam propostas de avanço significativas, e sem abrir mão do equilíbrio fiscal, oferecem à sociedade uma estratégia inovadora de desenvolvimento para Minas Gerais. No referido documento delineiam-se as denominadas “questões críticas para o desenvolvimento” e nesta seção há menção expressa à necessidade de engajamento do cidadão e da sociedade no processo de desenvolvimento do Estado.

No mesmo sentido, tem-se, como foi mencionado, o plano de governo de Antônio Anastasia que, em seu primeiro capítulo, trata do planejamento regional e da participação democrática.

A necessidade de se pensar em um modelo compartilhado de governança, otimizando, em prol do interesse público, a parceria estado-sociedade, para além das notórias discussões dos cientistas políticos, já havia sido levantada por Ladeira (2008) em trabalho intitulado: “A lacuna da participação democrática no modelo de gerenciamento estratégico do Governo de Minas Gerais”.



As três publicações caminham, cada uma a seu modo, para uma mesma conclusão: o desenvolvimento social tão almejado pela Administração Pública tem relação direta, dentre outros fatores, com a flexibilização das estruturas organizacionais, com o amadurecimento das redes de parceria com a sociedade civil organizada, empresariado e entidades de classe, assim como, com a criação de arenas de debate e de instrumentos regionalizados e participativos de gestão.

São aspectos fundamentais, e não exaustivos, na construção de uma efetiva Gestão para Cidadania (ANASTASIA, 2010; MINAS GERAIS, 2010):

- uma política de gestão administrativa por meio de redes transversais de desenvolvimento integrado que reconheça a interdisciplinariedade das ações de governo;
- aprimoramento do sistema de informações gerenciais, no qual estarão centralizados bancos de dados e informações pertinentes ao planejamento do Estado;
- fomentar o envolvimento de atores regionais em todo o ciclo de implementação das políticas públicas e estender a lógica de comprometimento de resultados para o nível regional, fortalecendo, assim, o controle social;
- criar fóruns presenciais e digitais (meio eletrônico) que estimulem a participação do cidadão, auxiliando na construção de projetos de interesse público;
- aprimorar a rede de planejamento, orçamento e gestão, tornando-a responsável pela ampliação dos instrumentos de participação democrática e, a partir do aprimoramento da qualidade das informações, permitir a elaboração de um melhor planejamento que incorra em redução das desigualdades regionais.

Importante ressaltar que a Gestão para Cidadania não se resume à mecanismos de participação social e à organização do Estado a partir de redes integradas. Trata-se de um num modelo de gestão que, por suceder iniciativas anteriormente exitosas, pressupõe o aprimoramento das ações e dos instrumentos gerenciais, visando a produção de mais e melhores resultados para a população mineira. O foco da atuação pública passa a ser cada um dos habitantes dos 853



municípios que compõem o Estado de Minas Gerais. O fundamental, nesta terceira onda do Choque de Gestão, é que o desenho da política pública seja de tal forma eficiente que a percepção de melhoria ou do resultado se dê no âmbito local e, se possível, do indivíduo.

São princípios que norteiam a Gestão para Cidadania (MINAS GERAIS, 2012d): transparência, prioridades claras, engajamento com a sociedade civil e participação com qualidade. E estes princípios serão, em muito, facilitados ou viabilizados por meio do Estado em Rede. Isto é, este novo arranjo institucional deverá possibilitar um ambiente de cooperação e diálogo entre agentes e instituições, sejam públicos ou privados, em torno da definição de escolhas regionais que impactarão no cenário de Minas no curto, médio e longo prazos e que, se bem sucedidas, serão capazes de agregar valor para a sociedade.

A premissa que orienta a terceira onda do Choque de Gestão é a de que as condições necessárias para se alcançar desenvolvimento social e econômico nas diversas regiões do Estado são distintas e que, portanto, realidades heterogêneas exigem abordagens diferentes. Assim, cabe ao Governo coordenar as demandas regionais, a fim de conseguir um resultado global satisfatório, tendendo, se possível, à uniformização das discrepâncias. Uniformização aqui entendida como forma de se reduzir as desigualdades regionais, ainda que reconhecendo a importância do conceito de identidade local.

Nesse contexto, a atuação ideal seria aquela que, alinhada à estratégia, é capaz de convergir esforços e interesses em torno de um projeto integrado de desenvolvimento. E está é, em suma, a proposta do Estado em Rede, ou seja, trabalhar de forma conjunta e integrada, levando em consideração as vicissitudes regionais e as prioridades da população, de maneira que o resultado final permita que Minas seja, no futuro, o melhor Estado para se viver aos olhos da sociedade e de cada cidadão.



Instrumentos legais e ferramentas de planejamento que viabilizam o modelo

Se há um discurso comumente proferido em Minas Gerais desde 2003 é o de que foi possível com as ações empreendidas superar o modelo burocrático de gestão para adotar um modelo gerencial com foco em resultados. Contudo, nem todas as formalidades e as vinculações legais de uma estrutura burocrática são nocivas à atuação da Administração Pública. Por vezes e, na verdade, muitas vezes, atos formais e ou de natureza processual auxiliam o corpo gerencial a viabilizar e comunicar as novas propostas, bem como a estrutura e a composição de modelos recém-construídos.

Acresce-se a esse entendimento a obrigação constitucional pela qual a Administração precisa dotar seus atos de publicidade e transparência, além de vinculá-los ao princípio da legalidade estrita.

Nesse sentido, houve, ainda no primeiro do mês de 2011, a publicação da Lei Delegada n. 180, de 20 de janeiro de 2011, que estabelece que para a consecução dos objetivos de inovação, melhoria dos indicadores sociais e redução das desigualdades regionais, o Poder Executivo, sem prejuízo da observância das diretrizes de equilíbrio fiscal e da gestão para resultados, adotará um modelo de gestão transversal de desenvolvimento. Modelo este orientado por quatro diretrizes, a saber: (a) colaboração institucional e de intersetorialidade no âmbito governamental e extragovernamental; (b) transparência administrativa e participação social; (c) qualidade do gasto, eficiência e compartilhamento na gestão; e (d) melhoria dos indicadores institucionais, administrativos, econômicos, sociais e humanos, com ênfase nas prioridades estratégicas do Governo, regionais ou setoriais (MINAS GERAIS, 2011b).

Dispõe ainda a referida lei que para a coordenação e integração da ação governamental no ciclo das políticas públicas a cargo do Estado, o Governador poderá integrar os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual em sistemas setoriais para fins de compatibilização com a estratégia e com as diretrizes do planejamento estatal. Estes sistemas setoriais observarão a correlação ou complementaridade das políticas e ações a seu cargo, podendo formar redes de integração, de maneira a apoiar a implementação do modelo de gestão transversal de desenvolvimento, sendo organizadas de modo integrado e matricial, e em articulação constante com a sociedade civil e, no que couber, com os órgãos e entidades de outras esferas federativas.



Diante da possibilidade de arranjo vislumbrada na lei delegada, no momento de sua revisão, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI – 2011-2030, que estabelece estratégias de governo para o desenvolvimento sustentável de longo prazo, concebeu a existência de redes de desenvolvimento, redes que fomentam a transversalidade das ações e que incitam os atores a tomarem decisões compartilhadas, posteriores a um debate sério e aberto.

O PMDI atual, que vislumbra os anos de 2011-2030, é de grande valia para o Estado de Minas Gerais, pois permite o alinhamento das ações de governo e a construção guiada de indicadores de resultado, uma vez que neste plano os grandes objetivos estão colocados. Trata-se uma eficiente ferramenta de planejamento que define, por meio da metodologia do Balanced Scorecard, as macrodiretrizes da estratégia governamental e cuja implementação ocorre por meio dos Planos Plurianuais da Ação Governamental (PPAG) e das Leis Orçamentárias Anuais (LOA).

Os objetivos e estratégias do atual PMDI estão organizadas nas onze Redes de Desenvolvimento Integrado e tem como mote o direcionamento de esforços de diferentes áreas em torno de grandes escolhas e prioridades que, a partir da atuação conjunta dos órgãos e entidades, permitirão ações que reflitam as entregas necessárias para reduzir as carências regionais. Isto é, a partir de um governo estruturado em redes, é possível articular programas e pessoas capazes de fazer uma efetiva Gestão para Cidadania.

Nesse sentido, o PPAG 2012-2015, instituído pela Lei n. 20.024, de 09 de janeiro de 2012, prevê a existência de 233 programas, entre 31 estruturadores, 161 associados, e 41 projetos especiais. Desse total, 192 programas se concentram no grande norte do Estado – área com indicadores que constata maior carência e vulnerabilidade social – e devem contribuir para enfrentar um dos desafios postos pelo PMDI que é de combater a pobreza e promover a igualdade social, objetivo primário da Rede de Desenvolvimento Social e Proteção.

Outra importante ferramenta de gestão que permite a melhoria da qualidade do planejamento é o Acordo de Resultados, instrumento de pactuação de resultados que estabelece, por meio de indicadores e metas, os compromissos dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual perante à estratégia governamental.



Sob a égide da gestão regionalizada, o Acordo de Resultados de 1ª etapa, cuja pactuação se dá entre o Governador e os dirigentes máximos dos sistemas operacionais, teve seus cadernos adaptados às novas diretrizes de governo, por meio do Decreto 45.941, de 29 de março de 2012, e passou a contar em sua estrutura com o Caderno de Gestão Integrada Eficiente. Este caderno contempla, dentre outras agendas, a Agenda Regional e a Agenda Intersectorial. Assim, o Acordo 2012 já prevê as metas regionais estipuladas com a participação da sociedade civil nas regiões piloto, nas quais o Estado em Rede começou a atuar em 2011. As metas constantes dessa Agenda Regional serão replicadas em todos os sistemas que tiverem ingerência sobre os resultados pactuados, compartilhando responsabilidades e exigindo a atuação solidária no tocante ao indicador ou produto proposto. As metas da Agenda Intersectorial representam necessidades claras de integração entre os órgãos governamentais na execução das políticas públicas, consubstanciando-se na implementação da transversalidade intrínseca ao conceito de um Estado em Rede.

Por fim, vale mencionar que a constituição dos Comitês Regionais, pelos quais os membros da gestão regionalizada são nomeados pelo Governador, e a divulgação do Caderno Regional, outra ferramenta de planejamento à serviço do Estado em Rede, são também fundamentais para a consecução da estratégia posta no PMDI, sendo tratados mais detalhadamente adiante quando da explicação da metodologia da governança em rede.

Gestão regionalizada e participativa: a operacionalização do Estado em Rede

Se partirmos da premissa de que o fim precípua da Administração Pública é fomentar o desenvolvimento social, a Gestão para a Cidadania apresenta-se como uma trajetória natural, etapa seguinte às fases de consolidação de uma gestão responsável e orientada por conceitos de qualidade do gasto, transparência e efetividade de políticas públicas. Após garantir a entrega de resultados para a sociedade, opta-se, na terceira onda do Choque de Gestão, por trazer a sociedade para auxiliar na implantação da estratégia governamental.



Com respaldo na literatura sobre temas como participação democrática, construção coletiva e governo matricial, além de diagnósticos e estudos elaborados pelo próprio Governo de Minas Gerais em parceria com entidades privadas, foi possível, a partir do final do ano de 2010, conceber o modelo do que viria a ser o programa de regionalização da gestão governamental.

De Guimarães Rosa é a frase que poderia sintetizar a razão pela opção desse modelo de gestão: “Minas, são muitas. Porém, poucos são aqueles que conhecem as mil faces das Gerais”. Um estado grande e diversificado como Minas Gerais impõe desafios à capacidade de governança da Administração Pública, à extensão de programas e ações e ao alcance dos resultados almejados. De fato, cabe ao gestor público, e em especial quando se depara com um estado de dimensões continentais, superar dois problemas centrais de governança: a setorialização (fragmentação) das políticas públicas e a ineficiência na obtenção de resultados de alcance mais amplo e irrestrito.

Por fragmentação da política pública entende-se o processo pelo qual a política é concebida apenas levando-se em conta sua área temática, seus efeitos diretos e imediatos e o seletivo público-alvo a quem ela beneficiará a partir da implementação de suas ações. Desconsidera-se, na fragmentação, o caráter intersetorial, multidisciplinar e as externalidades advindas de qualquer atividade ou movimento, público ou privado, que tenham por objetivo transformar a realidade de uma população em determinado momento e em determinado local.

Soma-se a isso a ineficiência na obtenção de resultados mais amplos, uma vez que a atuação governamental, em razão de um arranjo organizacional rígido e imperfeito, é na grande maioria das vezes limitada, estanque e, de certa forma, míope. Os trabalhos tendem a ser desenvolvidos por departamentos técnicos, segmentados por competência ou áreas temáticas, sem comunicação entre si, o que dificulta uma visão completa e integrada das ações públicas e resulta em retrabalho bem como em desperdício de recursos públicos.

A busca contínua pela eficiência e o reconhecimento por parte da alta administração de que não é possível promover desenvolvimento sustentável e equânime em um estado de território extenso e com tamanhas desigualdades regionais levou à necessidade de se adotar soluções inovadoras na forma de



governar. O Estado em Rede, pilar da Gestão para Cidadania, reflete esse desafio de inovação ao pressupor metodologias de governança que consideram o caráter transversal e intersetorial das ações. Além disso, exige um rearranjo organizacional e uma revisão da articulação institucional, o que culmina no dimensionamento da estratégia a partir das redes de desenvolvimento integrado previstas no PMDI (MINAS GERAIS, 2012d).

Estas redes foram criadas com o objetivo de proporcionar um comportamento cooperativo e com compartilhamento de responsabilidades, aproximando agentes e instituições, por meio de ações conjuntas e coordenadas, entorno grandes objetivos que são traduzidos pelas metas síntese correspondente a cada rede. São as onze redes de desenvolvimento: a) Governo Integrado, Eficiente e Eficaz; b) Ciência, Tecnologia e Informação; c) Infraestrutura; d) Cidades; e) Desenvolvimento Econômico Sustentável; f) Desenvolvimento Rural; g) Identidade Mineira; h) Defesa e Segurança; i) Educação e Desenvolvimento do Capital Humano; j) Atendimento à Saúde e; k) Desenvolvimento Social e Proteção.

O Estado em Rede (Figura 1), modelo de gestão transversal de desenvolvimento, é sustentado no Estado de Minas Gerais por dois grandes projetos: a Gestão Regionalizada e a Gestão Participativa, ambos ancorados na interlocução de agentes legitimados, seja por indicações intra-governo ou por representantes eleitos da sociedade civil, e na necessidade de priorização da agenda política, alinhando-a à estratégia (VILHENA, 2012).



Figura 01: Arranjo do Estado em Rede



A coordenação técnica do modelo, a elaboração e o aprimoramento da metodologia de trabalho e a condução da experiência piloto são de competência da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), da Secretaria de Estado de Casa Civil e Relações Institucionais (SECCRI), da Secretaria de Estado de Governo (SEGOV) e da Ouvidoria-Geral do Estado (OGE). É de responsabilidade dessa equipe preparar e promover os encontros nas regiões, capacitar as equipes e levantar as informações que permitirão subsidiar a tomada de decisão, assim como fomentar a participação dos envolvidos, aqueles responsáveis pelo sucesso da gestão regionalizada e participativa.

A Gestão Regionalizada compreende a metodologia de governança que tem por objetivo discutir as necessidades de cada região, qualificando a percepção do Governo sobre as demandas locais. É a perspectiva intragovernamental do modelo, cuja instância colegiada basilar é denominada Comitê Regional e cujos integrantes representam as pastas governamentais a partir das redes de governo. Trata-se, portanto, de uma atuação pautada pela colaboração institucional, de forma a propor soluções intersetoriais para os gargalos regionais, reforçando a importância do debate transversal na identificação das prioridades a serem trabalhadas. Ao todo serão dez Comitês Regionais, com membros devidamente empossados, um comitê para região do Estado de Minas Gerais¹.

Nas reuniões de Comitê cabe à equipe técnica, que coordena a metodologia, capacitar os membros, explicando o funcionamento do Estado em Rede e as premissas contidas no PMDI, além da apresentação de um diagnóstico socioeconômico da região. Tais iniciativas facilitam a compreensão dos problemas regionais e potencializam o diálogo, o que permite a identificação das necessidades e a proposição conjunta de soluções. A princípio, esta instância colegiada reúne-se periodicamente, a cada três meses.

¹O modelo de governança em rede utilizou a metodologia de divisão territorial da Fundação João Pinheiro para definir as regiões a serem trabalhadas, são as chamadas regiões de planejamento. Desde 1992, a Fundação divide o Estado de Minas Gerais em 10 (dez) regiões, com base em critérios de interdependência e homogeneidade, a partir da análise de fatores político-administrativos e indicadores econômico-sociais.



Por sua vez, o segundo pilar do Estado em Rede, a Gestão Participativa, é o modelo de governança a partir do qual a sociedade civil organizada e o governo constituem um espaço legítimo de debates. Nestas reuniões cumpre à equipe de coordenação do projeto apresentar a estratégia do Estado e mostrar as ações que foram e estão sendo implantadas na região. Ao mesmo tempo, cabem aos representantes da sociedade civil, formada por ONGs, fundações e conselhos, organizados por redes de desenvolvimento, discutirem as propostas do Governo para a região e debater as prioridades de cada área (rede). Na Gestão Participativa o diálogo entre governo e sociedade civil acontece no Encontro Regional e dele saem eleito um grupo de representantes, um para cada rede, indicados pela sociedade e que tem como intuito garantir a continuidade e a qualidade dos debates para a definição das necessidades regionais. Ao encerramento de cada encontro elenca-se duas estratégias prioritárias para a região por rede de desenvolvimento.

A Gestão Participativa, mais do que alinhar as informações entre governo e sociedade civil, permite que os cidadãos assumam papel de condutores e protagonistas das políticas públicas locais, auxiliando na definição da estratégia do governo a partir da percepção da própria sociedade. Isto é, o Estado em Rede abre espaço para uma arena de discussão em que a população é chamada para assumir, juntamente com o governo, o pólo ativo na elaboração e implantação do ciclo de políticas públicas.

Após a realização dos Comitês e dos Encontros Regionais, cada um com sua peculiaridade, ocorre o denominado Fórum Regional. É no Fórum que a gestão regionalizada e participativa se encontram, dando continuidade ao diálogo previamente fomentado. Nesta instância colegiada, os membros eleitos que representam o governo e a sociedade civil por rede de desenvolvimento, além de atores locais com alto potencial de agregar qualidade ao debate, se reúnem para construir coletivamente as diretrizes que nortearão a atuação governamental na região, sempre de acordo com a estratégia prevista no PMDI.

Nos Fóruns são eleitas cinco estratégias a serem monitoradas de forma intensiva pelas pastas administrativas. Pode-se afirmar que este é o momento mais representativo ou simbólico da Gestão para Cidadania, momento em que governo e sociedade civil de fato se unem para alinharem entendimentos e debaterem qualificadamente propostas que poderão transformar a realidade da região.



Um importante produto resultante dos Fóruns é o Caderno Regional que, além de conter as vinte estratégias prioritárias elencadas e as cinco escolhidas que terão monitoramento intensivo, contempla também: 1. perfil socioeconômico da região; 2. descrição do processo de Governança em rede implantado; 3. indicadores selecionados para as 20 estratégias prioritárias; 4. recorte do PPAG regionalizado e; 5. distribuição das unidades de serviço do governo na região. Este caderno é levado ao conhecimento do Fórum Regional e da alta administração que passará, então, a contar com um documento inédito sobre o perfil da região e a indicação de prioridades construídas em conjunto com a população local.

Os encaminhamentos das reuniões dos Comitês e dos Encontros Regionais e as possíveis soluções levantadas são levadas à Câmara Multissetorial. Este colegiado é formado por secretários adjuntos das pastas administrativas que recebem os produtos oriundos das reuniões da gestão regionalizada e participativa, debatem-nos de forma a garantir o alinhamento com a estratégia governamental e propõe formas de viabilizar as demandas expostas. A composição multidisciplinar da Câmara e o relativo empoderamento de seus membros faz dessa instância parte primordial do modelo de gestão transversal, pois assim como avaliação de viabilidade técnica e econômica, subsidiada por informações relevantes, também as soluções passíveis de serem materializadas são discutidas neste espaço.

Por fim, é de competência do Comitê Estratégico, composto pelos secretários de Estado e presidido pelo Governador, deliberar sobre as demandas regionais, garantindo seu alinhamento com a estratégia e, se necessário, revisar a estratégia, a partir de novas informações, como forma a viabilizar a prioridade regional.



O fluxo de informações e a competência de cada instância colegiada é facilmente visualizada na Figura 02.

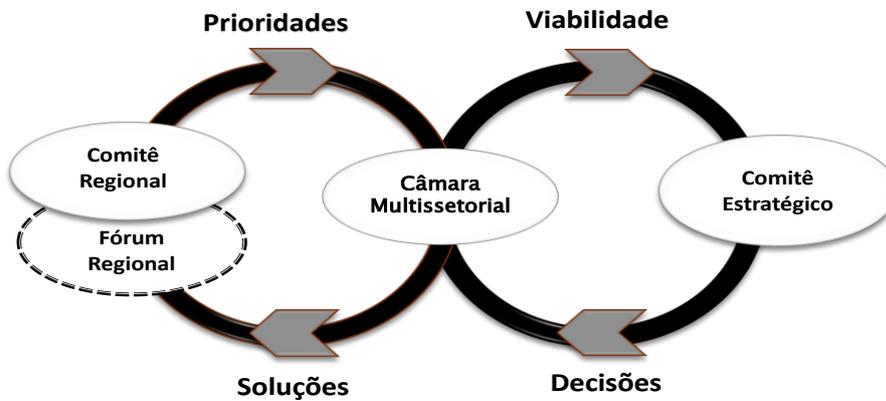


Figura 02: Fluxo de informações da Governança em Rede

Em suma, o Comitê, o Encontro e o Fórum Regional seriam instâncias propositivas, a Câmara Multissetorial, instância de análise de viabilidade e riscos e encaminhamentos, e, por fim, o Comitê Estratégico, instância de validação e definição de políticas.

A experiência piloto e a constituição das diversas instâncias colegiadas regionais

Segundo Ladeira (2012), a primeira proposta do modelo de gestão em rede foi apresentada no final do ano de 2010. Após inúmeras reuniões, revisões e aprimoramentos do que inicialmente fora pensado, em março de 2011 foi possível definir as duas regiões piloto para testar o formato do projeto de Governança em Rede. As regiões escolhidas, dentre as dez regiões de planejamento existentes, foram Norte de Minas e Rio Doce. As escolhas se justificam pelo fato do Rio Doce congregar as disparidades regionais mais significativas do Estado e o Norte por concentrar as principais carências sociais.

Em 08 de abril de 2011, foi publicado o Decreto 45.584, pelo qual o Governador cria ambos os comitês e define-lhes competência. A primeira reunião do Comitê do Rio Doce ocorreu em 31 de maio do mesmo ano no município de Governador Valadares, enquanto o Comitê do Rio Doce iniciou seus trabalhos em 16 de junho no município de Montes Claros.



Segundo Dias *et al* (2012), após o *kick off* do modelo de gestão regionalizada, foi realizado, de forma a viabilizar a gestão participativa, o levantamento e o mapeamento das organizações existentes por área de atuação em ambas as regiões. Feito o mapeamento, procedeu-se ao cadastramento e seleção das organizações para então convidá-las para o Encontro Regional. O Encontro Regional do Rio Doce, por exemplo, contou com a participação de mais de 220 organizações reunidas conforme as redes de governo. Cada grupo priorizou suas estratégias e elegeu um representante que expôs, na plenária final, as duas estratégias primordiais elencadas pelo grupo. O representante eleito tomou posse, juntamente com os membros do Comitê Regional, como membro do Fórum Regional e tem como atribuição acompanhar a execução dessa estratégia por meio dos programas e ações implementadas pelo Governo.

O primeiro Encontro Regional do Rio Doce ocorreu em agosto de 2011, já o Encontro da Região Norte de Minas ocorreu em outubro. Ainda no ano de 2011 foram realizados também os primeiros Fóruns Regionais, ambos em novembro, para que no último mês do ano pudessem se reunir a Câmara Multissetorial e o Comitê Estratégico, disparando o processo de implementação do projeto piloto referente a este novo modelo de gestão transversal para o desenvolvimento.

Os itens prioritários definidos nos Fóruns Regionais e constantes no Caderno Regional compõem, após validação pelo Comitê Estratégico, o Acordo de Resultados no Caderno de Gestão Integrada e Eficiente com a inserção de indicadores e produtos na denominada Agenda Regional. Esta Agenda, como já explicado, é replicada nos Acordos de Resultados das Secretarias ou Sistemas Operacionais que contenham ações previstas e desdobradas a partir das estratégias prioritárias definidas nos encontros. Ao regionalizar metas e inseri-las na ferramenta de pactuação de resultados existente no Estado, cria-se um importante mecanismo de controle e acompanhamento da estratégia, garantindo, em última análise, a materialização do PMDI.

A segunda rodada de Fóruns Regionais para os dois projetos pilotos ocorreram no mês de março de 2012 e tiveram como escopo, principalmente, a discussão dos planos de ação das estratégias priorizadas no ano anterior, cabendo à SEPLAG o detalhamento dessas ações, a partir da apresentação de cronogramas



e a especificação dos valores e dos municípios beneficiados. Este desdobramento minucioso de ações permite que a sociedade compreenda e tome parte em todas as fases da regionalização da estratégia, garantindo, por um lado, a transparência da atuação governamental e possibilitando, por outro lado, que a participação ativa da população reverta em ganhos de eficiência para a Administração Pública.

Ainda no ano de 2012 haverá a expansão da gestão regionalizada, no formato dos Comitês, para todas as regiões do Estado. Em fevereiro foram empossados os representantes dos Comitês Regionais da Mata, Jequitinhonha e Mucuri, Sul de Minas e Triângulo, restando para o segundo semestre as indicações das regiões Noroeste, Alto Paranaíba, Central e Centro-Oeste.

As melhorias advindas com a implementação do Estado em Rede

Não resta dúvida que o novo arranjo organizacional e a opção por uma gestão transversal buscam, por fim último, responder adequada e tempestivamente à demandas cada vez mais complexas e dinâmicas do mundo moderno. Formas alternativas de administração da *res publica* são imperiosas quando, por um lado, tem-se uma exigência crescente por políticas públicas efetivas comprovadas pela aferição transparente de resultados, e por outro lado, a reafirmação das peculiaridades locais contrastando com a necessidade de redução das desigualdades sociais.

A solução para esse impasse passa impreterivelmente pela aproximação do governo com a sociedade, pela necessidade de trazer o cidadão para o processo de construção da estratégia governamental e, por consequência, das políticas públicas. O universal dá lugar para o local, a segmentação das políticas perde espaço para a transversalidade das ações, customiza-se e não mais uniformiza-se o desenvolvimento.

De forma apropriada, o PMDI (MINAS GERAIS, 2012d), num capítulo destinado ao detalhamento da estratégia de desenvolvimento, prevê esse ambiente de transformação social e define os quatro eixos norteadores da gestão pública em rede, todos eles facilmente visualizados na descrição da metodologia de governança regional descritos neste artigo.



São os quatro eixos do Estado em Rede: a) a melhoria da compreensão da realidade em que os governos estão inseridos; b) a formulação de ações que levem em conta a diversidade e a complexidade do mundo atual; c) a execução das ações a partir do aprimoramento dos sistemas de informações que permitem diagnosticar o *status* das regiões de planejamento e verificar em quais programas há interface e, por isso, a possibilidade de uma agenda compartilhada de responsabilidades e; d) monitoramento e avaliação as ações em parceria com a sociedade, parte ativa na elaboração do ciclo de políticas públicas.

Por fim, identifica-se cada um desses eixos na metodologia aplicada e aprimorada ao longo de 2011 nos projetos piloto do Norte de Minas e Rio Doce. Os diagnósticos levados às reuniões de Comitês e aos Encontros, além da participação efetiva da sociedade civil organizada, melhoraram sobremaneira a percepção da realidade local e permitiram uma compreensão sistêmica dos problemas a serem enfrentados. A composição das instâncias colegiadas, por meio da indicação de membros que representam as redes de governo, qualifica as discussões e enriquece o conhecimento a respeito daquela região, o que possibilita a escolha de prioridades e ações que efetivamente refletem as necessidades locais. O espaço aberto e livre para debates e a exposição de opiniões em todas as cinco instâncias colegiadas contribuem para o compartilhamento de informações e para a identificação de ações que exigem atuação multidisciplinar, situações que reduzem o retrabalho e otimizam a alocação do recurso público, favorecendo a articulação integrada das pastas administrativas. Assim, o acompanhamento intensivo dos projetos e ações priorizadas em conjunto com a sociedade civil, tanto na gestão regionalizada quanto na gestão participativa, garantem a clareza dos objetivos propostos e a transparência da atuação governamental, bem como permitem a correção tempestiva de rumos e a análise mais aprofundada dos riscos.



CONCLUSÃO

A Terceira Onda do Choque de Gestão se mantém fiel aos resultados e ao compromisso com a qualidade do gasto, mas incorpora o conceito de gestão regionalizada e participativa, conceitos coerentes com o tamanho e as inúmeras e distintas de demandas de Minas Gerais.

O Estado em Rede, modelo transversal de gestão, realiza-se por meio da governança integrada entre governo e sociedade e serve de sustentáculo para Gestão para a Cidadania, ao permitir que diferentes segmentos e entidades, nos comitês e encontros regionais, definam suas prioridades, aproximando os interesses do cidadão das políticas e entregas de governo. Este modelo pioneiro garante a transparência da atuação governamental, ao disseminar a estratégia governamental e ao pressupor uma articulação política regional.

Ao colocar a sociedade civil em contato com o governo, bem como o próprio governo em contato com o governo (cultura da intersetorialidade), cria-se um ambiente de debates que fomenta a participação, qualifica as discussões, legitima as decisões e produz, por fim, os resultados almejados e democraticamente definidos.

Apesar das conquistas elencadas, alguns desafios à participação ainda se impõe. Faz-se necessário constantemente capacitar os atores que participam das instâncias colegiadas, identificar as novas entidades representativas da sociedade civil organizada que porventura venham a se estruturar, aprimorar os métodos de monitoramento e avaliação das prioridades regionais pactuadas, e desenvolver novos fóruns de participação, principalmente, por meio eletrônico, ampliando os canais de interação. Os resultados concretos para a região, por meio das prioridades elencadas já pactuadas pelo governo, representam o principal desafio para a implantação efetiva da Gestão para a Cidadania.

A terceira onda do Choque de Gestão coloca Minas Gerais, mais uma vez, como referência em gestão e como centro de excelência em políticas públicas pioneiras reconhecido por agências de fomento e organismos internacionais.



REFERÊNCIAS

ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. Plano de Governo 2011-2014. Minas de todos os mineiros: as redes sociais de desenvolvimento integrado. Coligação: Somos Minas Gerais. Belo Horizonte, 2010.

DIAS, Sílvia Caroline Listgarten et al. Participação e regionalização da estratégia governamental em Minas Gerais. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. 6º Prêmio de Excelência em Gestão Pública. Categoria Servidor, Modalidade C: Trabalho implementado ou em processo de implementação que receba suporte técnico/financeiro externo. Belo Horizonte, 2011.

GUIMARÃES, Tadeu Barreto. ALMEIDA, Bernardo de. O duplo planejamento. In: VILHENA, Renata et al. (Org.). O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 43-55.

GUIMARÃES, Tadeu Barreto et al. (Org.). Estado para Resultados: avanços no Monitoramento e Avaliação da gestão pública em Minas Gerais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

LADEIRA, Leonardo Carvalho. A lacuna da participação democrática no modelo de gerenciamento estratégico do Governo de Minas Gerais. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2008.

_____. Participação na gestão pública: construção coletiva desde a concepção. Edição 04 do SEPLAG em Rede. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <<http://www.seplagemrede.mg.gov.br>>. Acesso em: 24 abr. 2012.

MINAS GERAIS. Decreto n. 45.584, de 08 de abril de 2011. Cria o Comitê Regional do Rio Doce e o Comitê Regional do Norte de Minas. Belo Horizonte, 2011a. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 24 abr. 2012.

_____. Decreto n. 45.941, de 29 de março de 2012. Altera o Decreto nº 44.873, de 14 de agosto de 2008, que disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. Belo Horizonte, 2012a. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 24 abr. 2012.

_____. Lei n. 20.008, de 04 de janeiro de 2012. Atualiza o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e dá outras providências. Belo Horizonte, 2012b. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 24 abr. 2012.



MINAS GERAIS. Lei n. 20.024, de 09 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da Ação Governamental para o Quadriênio 2012-2015. Belo Horizonte, 2012c. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 24 abr. 2012.

_____. Lei Delegada n. 180, de 20 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo de Minas Gerais e dá outras providências. Belo Horizonte, 2011b. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 24 abr. 2012.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2011-2030. Belo Horizonte, 2012d. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br>>. Acesso em: 24 abr. 2012.

_____. Governo de Minas Gerais. Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais. Movimento Brasil Competitivo. Agenda de Melhorias: caminhos para inovar na gestão pública. Núcleo da Estratégia 2030 – questões críticas para o desenvolvimento de Minas Gerais. Livro Azul. Belo Horizonte, 2010.

VILHENA, Renata et al. (Org.). O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

VILHENA, Renata. Terceira Geração do Choque de Gestão em Minas Gerais: Gestão para a Cidadania O Fortalecimento da Cidadania através de um Estado em Rede. Artigos do Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração – CONSAD de 29 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<http://www.consad.org.br>>. Acesso em: 24 abr. 2012.

AUTORIA

Renata Maria Paes de Vilhena – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais
Endereço eletrônico: renata.vilhena@planejamento.mg.gov.br

