



Gestão Societal no Orçamento Público do Estado de Minas Gerais: estudo de caso da Secretaria de Estado de Educação

Societal Management in the Public Budget of the State of Minas Gerais: A Case Study of the State Department of Education

Isaac Antônio de Oliveira¹
Juliana Cardoso Amaral²
Renata Kelly Alves Fonseca³
Lilian Bambirra de Assis⁴
Livia Maria de Pádua Ribeiro⁵

Resumo

Com as mudanças nos modelos econômicos e as reformas administrativas implementadas no Estado ao longo das últimas décadas, os instrumentos de gestão também foram adaptados. Este trabalho direciona o foco para duas das principais abordagens – o gerencialismo, com foco em resultados e na redução de gastos públicos (PAES DE PAULA, 2010), e a societal, que estimula a descentralização e a participação dos cidadãos na elaboração e na execução das políticas públicas (PAES DE PAULA, 2005). O artigo tem como objetivo apresentar uma análise da execução orçamentária da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais no período 2014-2018, a fim de identificar aspectos que remetem ao modelo de *gestão societal*, proposto por Paes de Paula (2005). A metodologia de pesquisa baseou-se na análise de conteúdo e na comparação quantitativa entre os valores previstos e executados nos Relatórios Institucionais de Monitoramento (RIM) do período. Verificou-se que os aspectos da gestão societal, como proposta por Paes de Paula (2005), podem ser observados nas dotações que, a partir de seus enunciados, propõem a destinação de recursos no sentido de promover a participação da sociedade nas políticas públicas, de forma a terem interação e protagonismo na efetivação dessas medidas, bem como indicam o atendimento das especificidades dos beneficiários e o caráter sociopolítico. Entretanto, evidencia-se que a abertura para a participação social ainda necessita caminhar e que a execução orçamentária das ações identificadas com societais fica comprometida pelo cenário de crise fiscal, independente da orientação do governo em exercício.

Palavras-chave: Orçamento Público. Gestão Gerencial. Gestão Societal.

Abstract

With changes in economic models and administrative reforms implemented in the State over the last few decades, management instruments have also been adapted. This work directs the focus to two of the main approaches – managerialism, with a focus

1 Mestrando em Administração Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG). Especialista em Gestão Pública de Municípios Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Atua como Tutor de disciplinas a distância na PUC-MG.

2 Mestre em Administração Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG). Especialista em Gestão com ênfase em Finanças (Fundação Dom Cabral). Atua como Gerente de Relacionamento com o Cliente na Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG).

3 Mestre em Administração Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG). Atua como Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais.

4 Professora na Graduação e no Programa de Pós-Graduação em Administração, e Chefe do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas no Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG). Doutora em Administração Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

5 Doutora em Administração Universidade Federal de Lavras (UFLA). Especialista em Gestão Estratégica Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora na Graduação e no Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG).

on results and the reduction of public expenditures (PAES DE PAULA, 2010), and the societal approach, which encourages decentralization and the participation of citizens in the elaboration and execution of public policies (PAES DE PAULA, 2005). The article aims to present an analysis of Minas Gerais State Department of Education budget execution in 2014-2018 to identify aspects that refer to the societal management model proposed by Paes de Paula (2005). The research methodology was based on content analysis and quantitative comparison between the predicted and executed values in the Institutional Monitoring Reports (RIM) for the period. It was found that aspects of societal management, as proposed by Paes de Paula (2005), can be observed in the allocations that, based on their statements, propose the allocation of resources to promote the participation of society in public policies, to have interaction and protagonism in the implementation of these measures, as well as indicating the fulfillment of the specificities of the beneficiaries and the socio-political character. However, it is evident that the opening for social participation still needs to go ahead and that the budget execution of the actions identified with societal is compromised by the fiscal crisis scenario, regardless of the orientation of the current government.

Keywords: Public Budget. Management. Societal Management.

1 INTRODUÇÃO

O caráter essencialmente público torna latente no mundo das Ciências Sociais aplicada o estudo da Gestão Pública, tanto para as tentativas de desconstrução da importância do poder público por um viés liberalista, quanto para a tentativa de ampliação da incidência do Estado, e ainda para a descoberta de alternativas para sua melhoria e desenvolvimento em ambas as perspectivas. Echebarría; Mendoza (1999), Paes de Paula (2005; 2010) Abrúcio (2007; 2011), Den Heyer (2011), Bresser-Pereira; Spink (1998) e Bresser-Pereira (2017) são alguns dos expoentes nos estudos da temática. As variações históricas que ocorreram nas formas de administrar a chamada “coisa pública” resultaram em modelos de gestão hoje difusos e denominados *administração ública* ou *nova gestão pública*.

As discussões acerca da eficácia e eficiência desses modelos têm gerado controvérsias nas análises do tema, alcançando especialmente seu âmbito político. Um exemplo é a proposta feita por Paes de Paula (2005), defendendo a necessidade de a nova gestão pública avançar para um modelo que a autora denomina *gestão societal*, mais aberto à participação popular e dos movimentos sociais, e que se pauta pela aproximação entre gestor e sociedade. A gestão é centrada na comunidade, que participa ativamente dos processos decisórios e fiscaliza a aplicação dos meios para o alcance dos objetivos definidos no planejamento governamental.

Autores nacionais e internacionais têm trabalhado essa temática. Ressaltando a relevância da participação social, Castro (2013) desenvolveu um estudo do envolvimento da sociedade nas audiências públicas da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e destacou que “a participação de cidadãos em políticas públicas é uma oportunidade não apenas para educá-los, mas, também, para aumentar seu empoderamento” (CASTRO, 2013, p. 1069). Santos e Auler (2019) analisam as práticas educacionais no campo de ciência e tecnologia, sinalizando a necessidade de potencializar a participação social nos processos decisórios que envolvem a elaboração de políticas públicas na área.

Souto et al. (2019) avaliaram o assunto aplicado às políticas de equidade em saúde e identificaram que “a participação popular foi decisiva para a implantação de políticas sociais que colocaram no centro do debate a equidade e as desigualdades sociais, reivindicando cidadania plena” (SOUTO et al, 2019, p.52).

Patacho e Santome (2019) pesquisaram acerca da gestão participativa no sistema educacional português, evidenciando “uma visão conservadora da educação escolar e uma contradição entre a retórica e a prática da participação democrática, parecendo esta constituir o mero cumprimento de um formalismo legal” (PATACHO; SANTOME, 2019, p.275). Além disso, os autores colocam a participação democrática como um aspecto essencial na estrutura escolar e na construção de um ambiente mais inclusivo.

Percebe-se, então, que o orçamento público se constitui em instrumento de gestão por meio do qual é possível identificar aspectos característicos dos modelos de gestão e das propostas de governo dos investidos em mandatos. Por isso a proposta desse trabalho é tomar o orçamento da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE/MG) como objeto de estudo, a partir das lentes teóricas da *gestão gerencial* e da *gestão societal*.

O objetivo é analisar a execução orçamentária da SEE no período 2014-2018, a fim de identificar aspectos que remetem ao modelo de gestão societal, proposto por Paes de Paula (2005). Desta feita, coloca-se como pergunta de pesquisa: que aspectos do orçamento da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais remetem ao modelo de gestão societal?

Para responder ao problema proposto, é feita uma revisão teórica do percurso das reformas administrativas que culminaram no desenvolvimento do modelo gerencial e, em contrapartida, despertou a discussão sobre a necessidade de uma perspectiva chamada de societal, bem como uma breve exposição das diferenças apontadas por Paes de Paula (2005) entre as duas abordagens. Também é apresentada a conceituação de orçamento público e a evolução do lugar ocupado por essa peça na gestão e no controle social para, então, ser feita a análise dos relatórios de monitoramento da execução orçamentária no recorte temporal escolhido.

O conteúdo está estruturado em uma revisão da literatura sobre 1) a reforma administrativa e os modelos gerencial e societal, fazendo o contraponto entre as duas abordagens, e 2) o orçamento público sob a perspectiva da gestão societal; 3) os procedimentos metodológicos adotados para coleta e análise dos dados; 4) a apresentação do caso e dos resultados do estudo; 5) considerações finais.

A resposta a esta questão provavelmente levará a mais questionamentos que soluções, haja vista a complexidade do tema e a necessidade de ponderar o contexto histórico e social dado. Não é objetivo do presente trabalho esgotar o tema, mas provocar e estimular a discussão sobre a necessidade de aproximar a sociedade da gestão dos recursos que ela fomenta, partindo da análise de uma das mais importantes áreas de atuação de um ente federativo – a educação.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Em virtude do objeto proposto para o estudo, foi feita a revisão da literatura sobre os principais elementos necessários à análise – a *reforma administrativa* e os modelos de *gestão gerencial e societal*, e *orçamento público* –, demonstrando a pertinência de se promover a análise do orçamento estadual sob a perspectiva do modelo de gestão pública adotado por um governo. As subseções a seguir são dedicadas a esse propósito.

2.1 A Reforma Administrativa e as Perspectivas Gerencialista e Societal

Para entender o cenário atual da administração pública brasileira é necessário apresentar um breve panorama histórico do contexto que levou à disseminação dos movimentos de reformas administrativas nos governos.

Até a década de 1920 a atuação estatal resumia-se à garantia de segurança e cumprimento de contratos nas relações econômicas. Desse modo, confiava-se no mercado e seus mecanismos de autorregulação. Era o predomínio do Estado mínimo. Contudo, com o surgimento de novas gerações de direitos fundamentais e a crise econômica de 1929, cria-se o ambiente favorável para que a perspectiva keynesiana ganhe destaque como alternativa ao modelo liberal. A partir daí, o Estado passa a atuar no fomento da economia e na redistribuição de renda, além de direcionar investimentos para políticas sociais universalizadas (BRESSER-PEREIRA, 2014; PAES DE PAULA, 2010).

Surge, assim, o Estado de bem-estar social, que assume características de intervenção e provisão, imerso numa espiral de demandas por respostas aos problemas sociais. Essa estrutura robusta foi responsável pelo reerguimento da economia norte-americana após a II Guerra Mundial e devolveu dinamismo às economias dos países que adotaram o modelo de Keynes (PAES DE PAULA, 2010).

A partir da década de 1970, entretanto, com a emergência de uma nova crise econômica de lastro mundial, o Estado de bem-estar social é colocado em questão, devido à incapacidade de manter os ganhos crescentes do mercado e o pleno emprego, exigindo dos governos atuação ainda maior para atendimento das demandas. Analisando-se por essa perspectiva, como faz Brugué (2004), entende-se o Estado de bem-estar social não como o “monstro, mas, sim, a vítima” (BRUGUÉ, 2004, p. 4) da crise econômica instaurada.

Ocorre que, culpadas ou inocentes, as administrações estatais viram-se obrigadas a reagir, desenvolvendo propostas de gestão capazes de responder à percepção da sociedade quanto à ineficiência e morosidade do governo (BRESSER-PEREIRA, 2014). Surge, assim, a *administração pública gerencialista*, também chamada de *nova gestão pública* (BRUGUÉ, 2004). A operacionalização desse modelo ocorreu com o retorno do Estado a sua atuação clássica, levando à redução de gastos com a administração, redução do quadro de servidores e privatização de funções públicas consideradas não essenciais (PAES DE PAULA, 2010).

No Brasil as reformas administrativas têm início no fim da década de 1990, com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), sob a responsabilidade de Bresser-Pereira, para quem a adoção do *modelo gerencialista* representou a substituição do enfoque no controle de procedimentos pela preocupação com os resultados da atuação estatal. Assim, são adotadas na gestão pública ferramentas e procedimentos típicos da administração privada, com predomínio da técnica e do profissionalismo, propondo mudanças em três dimensões – econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica (PAES DE PAULA, 2005).

No entanto, há evidências de que o gerencialismo mostrou-se mais direcionado a atuar nas duas primeiras, contemplando os aspectos técnicos e procedimentais da gestão (PAES DE PAULA, 2005). Seria necessário, então, construir um modelo que fosse capaz de dar conta da dimensão sociopolítica, ou seja, dos “problemas situados no âmago das relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão” (PAES DE PAULA, 2005, p. 40).

Nessa perspectiva, Paes de Paula (2005) apresenta o conceito de *administração pública societal*, em contraposição à *administração pública gerencial*. Segundo a autora, a adoção desse modelo na administração pública brasileira está relacionada aos movimentos sociais da década de 1960, motivados pelo estabelecimento do governo militar, e efetivados pela Constituição Federal de 1988. O enfoque está na busca por um modelo de organização estatal participativo, possibilitando a gestão baseada nas demandas populares.

Ao comparar os modelos gerencial e societal é possível diferenciá-los principalmente em relação às dimensões da reforma administrativa que enfocam, à forma de organização do Estado, à abertura para a participação social e

à abordagem de gestão (PAES DE PAULA, 2005).

Segundo Paes de Paula (2005), enquanto o gerencialismo dirige sua atenção de maneira especial para as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa e possui uma determinação clara de distinção entre as competências dos três níveis de administração – União, Estados e Municípios –, a perspectiva societal preocupa-se prioritariamente com a dimensão sociopolítica e, em parte, por privilegiar essa dimensão, não tem um modelo pré-definido de organização para o Estado, deixando abertura para iniciativas locais e populares.

No gerencialismo a abertura para a participação se dá no nível do discurso, o processo decisório concentra-se no domínio dos técnicos da burocracia administrativa, e adota uma gestão pautada pelas prescrições da gestão privada. A Gestão Societal, por sua vez, procura viabilizar canais de participação popular nas instituições estatais e baseia a gestão nos valores culturais e políticos, com predomínio do interesse coletivo (PAES DE PAULA, 2005).

Em resumo, Paes de Paula (2005), argumenta que a nova gestão pública, seguindo o enfoque societal, seria “essencialmente não prescritiva e se orientando para o curso de ações e necessidades dos cidadãos em um dado momento, evitando os enfoques normativos e subordinando a teoria das organizações à teoria do desenvolvimento humano” (PAES DE PAULA, 2005, p. 47). E ainda afirma que não houve experiências que pudessem efetivar um governo nesses moldes, apesar de algumas iniciativas em gestões municipais de orientação popular (PAES DE PAULA, 2005).

Um dos principais expoentes da nova gestão pública no Brasil, em nível estadual, é a política de governo intitulada Choque de Gestão, empreendido em Minas Gerais (GOMES, 2009). Para o autor, a reforma empreendida pela gestão estadual mineira, a partir de 2003, alcançou esse reconhecimento, inclusive em nível internacional, pelo emprego efetivo “de parte considerável do repertório de recomendações que compõe o arcabouço normativo das reformas associadas à Nova Gestão Pública” (GOMES, 2009, p. 78), com foco especial no equilíbrio fiscal, no alcance dos resultados e na construção de acordos de desempenho.

Embora o Choque de Gestão tenha sido concebido como um movimento que visava o desenvolvimento de ações de médio e longo prazo, com foco no planejamento estratégico de governo, o autor observou, ao procurar verificar no modelo de gestão por resultados adotado pelo governo de Minas Gerais, a relação esperada entre gestão por resultados, eficiência e *accountability*” (GOMES, 2009, p. 8), alguns entraves para a concretização de mudanças mais profundas na administração pública mineira, como maior transparência da ação governamental e melhoria do fluxo comunicacional (GOMES, 2009).

Observou-se que a aderência dos servidores à lógica do Acordo de Resultados (instrumento gerencial assinado pelo Governador do Estado) – que consistia na pactuação de metas e indicadores para cada área de resultado, e recompensava os bons resultados com premiação monetária – não foi satisfatória. Exemplifica-se a situação observada o fato de que os indicadores definidos pelas áreas não se referem, em maioria, aos impactos da atuação estatal na sociedade, mas aos produtos e processos (GOMES, 2009). Isso se justifica pelo fato de que é preciso ter em conta que os incentivos financeiros apenas não são suficientes para a mudança no comportamento organizacional, pois a ação individual “segue outro padrão, baseado em história, cultura, identidades, papéis, obrigações morais e razão, de tal forma que a solução para a não responsividade passaria pela socialização dos mesmos em princípios e valores éticos” (GOMES, 2009, p. 168).

Gomes (2009) também observou dificuldades na operacionalização da intersetorialidade proposta pelo planejamento governamental, e formalizada no Acordo de Resultado. Áreas como desenvolvimento econômico, agricultura e meio ambiente, por exemplo, ainda poderiam se enxergar como concorrentes, no sentido de que aparentemente seus objetivos específicos são conflitantes entre si.

Por fim, o aspecto político se destaca como relevante e influente no agir técnico. Gomes (2009) exemplifica com o fato de o governador à época ter sancionado norma ambiental cujo conteúdo era contrário aos objetivos pactuados no Acordo de Resultados, ou seja, em sentido contrário ao planejamento estratégico elaborado.

Os apontamentos feitos por Gomes (2009) remetem ao discutido por Paes de Paula (2005) em relação ao foco das reformas gerenciais brasileiras nas dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, ou seja, as contribuições para a democracia e a eficiência governamental pretendidas pelo Choque de Gestão não ficaram demonstradas no estudo.

Outro exemplo do argumento de Paes de Paula (2005) no caso de Minas Gerais é apresentado por Brulon et. al. (2013), ao desenvolverem estudo sobre as dimensões de desempenho presentes no Choque de Gestão, por meio do exame do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) do estado, utilizam-se de uma classificação defendida por Guerreiro Ramos para as racionalidades presentes no planejamento governamental – a substantividade e a instrumentalidade. Sendo que a primeira estaria mais próxima dos conceitos de efetividade e relevância (geração de valor e atendimento das demandas da sociedade), enquanto a segunda se aproximaria da eficiência e da eficácia (melhor emprego dos recursos disponíveis e obtenção de resultados).

Os autores puderam identificar, como resultado da pesquisa, que as duas dimensões se apresentam no PMDI nas seções de diagnóstico e definição do horizonte a ser alcançado. Porém, na seção que trata dos caminhos para se alcançar os objetivos propostos, foi identificado que a instrumentalidade predomina, com o uso de ferramentas de redução de custo, parcerias público-privadas e foco em resultados, inclusive na definição dos indicadores para mensuração do sucesso do Plano. Como tentativa de minimizar o predomínio da instrumentalidade sobre a

subjetividade, Brulon et. al. (2013) propõem a adoção de um modelo multidimensional para concepção e avaliação do desempenho da ação governamental, levando-se em conta os aspectos tanto técnicos quanto sociais e políticos.

Embora a gestão societal não assuma caráter prescritivo, pode-se argumentar que o papel atribuído aos instrumentos de gestão – entre eles os de planejamento governamental – é diferente nas perspectivas gerencial e societal. Neste trabalho o enfoque está no Orçamento Público Anual, documento que prevê a alocação dos recursos públicos na execução das políticas públicas para o ano financeiro. Assim, suas características, importância e abordagem na perspectiva societal apresentam-se na seção a seguir.

2.2 O Orçamento Público Sob a Perspectiva Societal

O orçamento público é um relevante instrumento de ação governamental que, por meio da identificação dos recursos disponíveis e sua respectiva aplicação conforme prioridades estabelecidas, permite a execução de políticas públicas. Segundo a visão de Silva (2009), o orçamento público pode ser considerado

[...] um instrumento que reflete a estratégia de alocação das despesas do governo, bem como as expectativas de receitas que permitirão seu atendimento, ambos alinhados ao planejamento em cada exercício financeiro. Um sistema moderno de orçamento deve atender a três requisitos básicos: controle, transparência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos; manutenção da estabilidade econômica, por meio dos ajustes fiscais; qualidade do gasto público, associada às prioridades e ao planejamento de curto e médio prazos do governo. (SILVA, 2009, p. 219).

Giacomoni (2010) acrescenta que o orçamento público tradicional tinha a função principal de controle político sobre os executivos e, para instrumentalizar esse controle, adotavam-se classificações por unidades administrativas e por objeto/ item de despesa. Ou seja, consistia em um levantamento dos meios que o Estado teria para executar suas atividades, visando evitar o aumento dos gastos públicos, e funcionava como um expositivo de autorizações legislativas.

No entanto, no contexto atual, o orçamento deixou de ter a função de mero demonstrativo contábil, onde basicamente eram computadas receitas e despesas, ganhando cada vez mais relevância institucional. Considerando a abordagem moderna proposta por Giacomoni (2010), o orçamento público começou a ser adotado por um viés mais econômico, corrigindo distorções no sistema e possibilitando o desenvolvimento de projetos governamentais. Seu papel principal agora seria de um instrumento de administração, auxiliando o Poder Executivo no planejamento, realização e controle de seu programa de trabalho.

No Brasil, o marco para a adoção dessa visão moderna e abrangente para o orçamento público remete à Constituição Federal de 1988. Nela se estabelece uma estrutura orçamentária composta por três instrumentos:

- Planos Plurianuais – PPA: plano de governo que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para “as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (CF, Art. 165, §1º). o PPA é elaborado pelo Poder Executivo no seu primeiro ano de mandato de seu chefe, com duração de quatro anos;
- Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDO: estabelece metas e prioridades da administração pública para o exercício subsequente. É feito anualmente e representa o elo entre o PPA e a LOA;
- Leis Orçamentárias Anuais – LOA: trata da alocação de recursos nos programas governamentais, conforme as diretrizes estabelecidas no PPA e as prioridades definidas na LDO. A LOA estabelece a projeção de receitas e a fixação das despesas.

Com o volume crescente das despesas públicas, os constantes déficits apresentados e as influências exercidas pela nova gestão pública, foi criada a Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Segundo Feitosa e Oliveira (2013), a LRF pode ser considerada “um marco nas finanças públicas brasileiras, ao representar a institucionalização do compromisso com a gestão fiscal responsável e com o equilíbrio das contas públicas” (FEITOSA & OLIVEIRA, 2013, p.54), pois estabelece normas e limites para gestão mais eficiente e transparente das finanças públicas, determinando aos governantes das três esferas a necessidade de prestarem contas sobre os quantitativos e natureza dos gastos.

Observa-se que a influência da nova gestão pública para a implementação da LRF coaduna com a identificação de Paes de Paula (2005) a respeito do direcionamento das reformas administrativas para as dimensões mais técnicas – econômico-financeira e institucional-administrativa. Vê-se que a preocupação recai sobre a garantia do equilíbrio fiscal e da formalização do processo de planejamento e execução orçamentária, ou seja, da instrumentalidade (BRULON *et al.*, 2013), entendendo que a dimensão sociopolítica – substantividade (BRULON *et al.*, 2013) – que inclui a avaliação do atendimento do interesse público com as ações governamentais – seria atendida como consequência da adequada alocação de recursos.

Para preencher essa lacuna, um conceito muito presente nas discussões sobre gestão pública, emergente das reformas administrativas, apresenta-se como alternativa – a *accountability*.

Miguel (2005), define *accountability* como a

[...] capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório. Inclui a prestação de contas dos detentores de mandato e o veredicto popular sobre essa prestação de contas. (Miguel, 2005, p. 27-28).

Entendimento relacionado com o acompanhamento das ações de mandato dos representantes eleitos a cada ciclo eleitoral. *Accountability* refere-se, então, à “relação entre o administrador público e a sociedade civil” (RIBCZUK; NASCIMENTO, 2017, p. 224). Porém, O’Donnell (1998) amplia a discussão propondo os conceitos de *accountability* vertical e horizontal. O primeiro referindo-se ao controle exercido pelos cidadãos sobre as ações de seus representantes, enquanto o segundo diz respeito às instâncias de controle dos Poderes uns sobre os outros – Executivo, Legislativo, Judiciário e Tribunais de Contas. O conceito apresentado por Miguel (2005), portanto, está mais ajustado com a *accountability* vertical.

Por todos esses atributos, Ribczuk e Nascimento (2017) ainda argumentam que o conceito de *accountability* está diretamente relacionado à consolidação do Estado Democrático de Direito e com o cumprimento dos princípios da administração pública – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Princípios que necessitam tanto da *accountability* vertical quanto da horizontal para serem cumpridos.

Do exercício coerente da *accountability* dependem dois aspectos que podem dar ao orçamento público o caráter sociopolítico e aproximá-lo das características da gestão societal – o papel atribuído ao orçamento pelos cidadãos e a consolidação do Estado de Direito Democrático.

Rezende (2013), ao analisar os resultados de uma pesquisa realizada pela Escola Brasileira de Administração Pública (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), afirma que os respondentes revelaram pouco interesse pelo orçamento público. As razões passam pela percepção de que falta credibilidade na construção da peça, além de que a linguagem exige muito esforço para participação direta no acompanhamento de sua elaboração e execução, e favorece a falta de transparência. Desse modo, o exercício da fiscalização e do controle pela população é desincentivado, afastando-a da arena deliberativa. Faz-se necessário, portanto, trabalhar para que o instrumento orçamentário seja de fácil acesso e entendimento para todos os seus públicos de interesse.

A partir do momento em que os cidadãos não se sentem motivados a participar no processo orçamentário, a gestão societal não se concretiza. E a tarefa de garantir que a alocação de recursos contribua para a consolidação do Estado Democrático de Direito passa a ser apenas dos seus representantes. O que pode representar um risco, pois a concretização dos direitos fundamentais só ocorre quando o orçamento é um instrumento de Estado e não de governo, ou seja, reflete o interesse social e não os interesses pessoais dos representantes eleitos, como a reeleição, por exemplo (OLIVEIRA; FERREIRA, 2017).

A participação da população no processo orçamentário, a garantia dos direitos fundamentais e a consolidação do Estado Democrático de Direito são aspectos que aproximam a abordagem moderna do orçamento público da gestão societal, pois avança na discussão para incluir aspectos relacionados a uma dimensão que extrapola a técnica e os aspectos organizacionais.

Pela importância do orçamento público, demonstrada na revisão da literatura, propõe-se tomar como objeto para identificação de presença da gestão societal o orçamento público estadual de Minas Gerais, especificamente da Secretaria de Estado de Educação (SEE). Na seção seguinte é descrito o percurso metodológico adotado para coleta e análise dos dados.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa caracteriza-se como uma análise documental com abordagem descritiva, adentrando a análise dos conteúdos tratados. A coleta de dados consistiu na pesquisa documental, pois utilizou como base de dados os Relatórios Institucionais de Monitoramento (RIM) da execução orçamentária do governo de Minas Gerais destinada à educação, referentes aos anos de 2014 a 2018. Conforme consta no site da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG), os RIM apresentam informações sobre o planejamento e execução territorializada das metas físicas e orçamentárias, bem como sobre o desempenho das ações e dos programas, inclusive dos programas sociais.

O período definido para investigação justifica-se por se tratar de um passado recente, além de extrapolar a execução orçamentária de um único governo e filiação partidária, o que pode trazer mais insumos para investigação. As informações coletadas foram sistematizadas em uma planilha no *software* Excel 2013 contendo todos os programas da Secretaria de Educação do Estado de Minas Gerais e suas respectivas ações, com as descrições e informações

de recursos planejados e executados ao longo do respectivo ano. Para a análise foram empregados métodos qualitativos e quantitativos.

A análise de conteúdo foi adotada para os elementos descritivos dos programas e ações orçamentárias para identificar aquelas que, em sua finalidade, contêm expressões que remetem à participação popular na sua concepção e execução. Segundo Bardin (2011), pela análise de conteúdo “é possível obter indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) de uma mensagem” (Bardin, 2011, p. 47). Essa técnica, aplicada por meio de procedimentos de categorização, facilita a comparação de conteúdo nas diversas situações, minerando uma vasta quantidade de material em uma apresentação resumida de determinadas características.

Como critério para a definição dos termos relativos à abordagem societal foi utilizada a caracterização feita por Paes de Paula (2005), que forneceu quatro categorias de análise dos programas e ações, como segue:

1. Propõem participação no nível das instituições: em sua descrição ou finalidade incluem como objetivo criar estruturas e canais para participação popular;
2. Incluem questões culturais e participativas: o cidadão participa não apenas como eleitor, mas tem abertura para participação como trabalhador, consumidor e como pessoa também;
3. Foco nas demandas do público-alvo: respeito aos aspectos distintivos dos grupos beneficiários;
4. Dimensão priorizada (institucional-administrativa; econômico-financeira; sociopolítica): os programas e ações privilegiam aspectos gerenciais e técnicos ou políticos e sociais?

Na análise dos elementos textuais dos programas e ações foram identificadas palavras e expressões que se aproximam das características descritas nas categorias apontadas pela teoria. As ações foram consideradas válidas desde que classificadas em alguma das categorias. As palavras e expressões foram ordenadas por sua recorrência nos textos analisados, com o auxílio do gerador de nuvens de palavras on-line *Word Clouds*.

A partir da categorização feita na análise de conteúdo, partiu-se para a análise quantitativa dos recursos destinados às ações identificadas ano a ano. O quantitativo de ações presentes no orçamento da SEE e o aporte de recursos daquelas enquadradas em cada categoria de análise foi comparado – utilizando-se os valores absolutos e percentuais – com a geração de gráficos e tabelas dinâmicas no Excel 2013. Assim, foi possível identificar se o valor programado para essas ações foi concretizado ou esteve aquém do previsto.

4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

A Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE) é responsável pela definição e implementação da política de educação básica e superior na rede pública estadual de ensino, bem como pela autorização de funcionamento, regulamentação e inspeção das redes municipais e privada no estado.

Tem presença, por meio de 3.612 unidades escolares, em 852 municípios mineiros e, além disso, conta com 47 Superintendências Regionais de Ensino (SRE), responsáveis pela articulação entre a administração central, as escolas e as prefeituras municipais.

O planejamento governamental do órgão envolve a destinação de recursos para o provimento de infraestrutura nas escolas e SRE; o fornecimento de alimentação escolar; o atendimento dos estudantes residentes em áreas rurais com transporte para que compareçam às aulas; o desenvolvimento dos projetos pedagógicos; custeio de profissionais da educação e formação continuada dos mesmos, e desenvolvimento de sistemas e processos voltados à gestão escolar.

A Constituição Federal de 1988 estabelece como obrigação das administrações estaduais destinar, no mínimo, 25% da sua receita corrente líquida anual para a área educacional. No entanto, a alocação dos recursos nas ações da Secretaria é discricionária, ou seja, é feita em conformidade com as prioridades de governo estabelecidas pelo governador em cada mandato e pelo gestor máximo da pasta.

Por isso, entende-se que o orçamento da Secretaria é uma base de dados válida para a investigação proposta neste trabalho, como demonstrado nesta seção.

Para verificar e definir uma ação como próxima à Gestão Societal é preciso retomar a orientação da teoria que aponta para uma gestão

[...] que procura ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e implementação das ações públicas. (PAES DE PAULA, 2005b, p. 39).

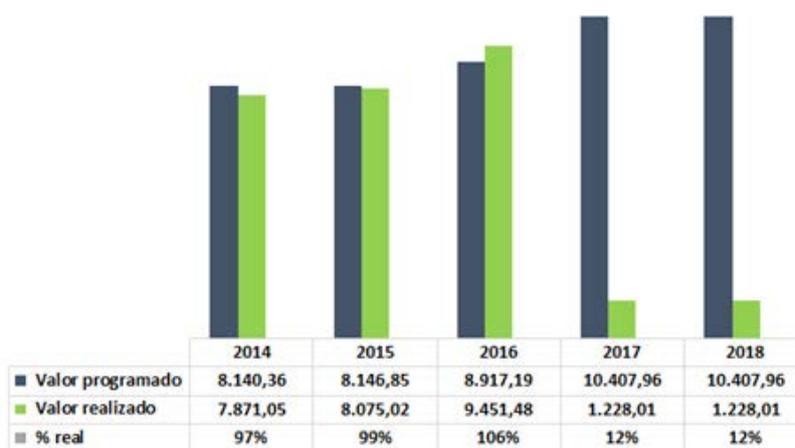
Assim, uma ação de caráter societal efetivo se vislumbra na tomada de decisão pública que entrega nas mãos da comunidade todo, ou parte considerável, do processo de gerenciamento do orçamento, que vai ser efetivado no transcurso do tempo para aquela própria comunidade, além de direcionar para o atendimento das demandas sociais os seus principais esforços.

Contextualizado com o tema, cabe direcionar o foco para a observação específica dos dados levantados no orçamento, objeto deste trabalho. Primeiramente, demonstra-se a evolução do orçamento público para a educação no estado de Minas Gerais dentro do período analisado.

Observa-se que houve aumento no aporte orçamentário, especialmente em 2017 e 2018, representando 27,86% de acréscimo em relação a 2014. O Gráfico 1 apresenta os comparativos ano a ano da programação e da execução.

Percebe-se que, embora tenha havido aumento do valor orçamentário, os dados da execução demonstram que apenas 12% do previsto foi realizado em 2017 e 2018.

Gráfico 1: Programação e Execução Financeira do Orçamento da SEE/MG (em bilhões de reais) – 2014-2018.



Fonte: Elaborado pelos autores

O fator que mais contribuiu para a elevação do orçamento nos dois últimos anos foi a política de valorização do profissional da educação, que envolveu, também, a concessão de aumentos salariais, com vista a praticar em Minas Gerais o piso salarial nacional para a educação. A baixa execução, por sua vez, explica-se pelo contexto econômico. O Brasil, assim como outros países do mundo, foi impactado pela crise econômica mundial; e Minas Gerais, de maneira especial, se viu afetada por ter sua economia fortemente baseada no mercado de *commodities*. Assim, as receitas estaduais sofreram decréscimo considerável no período analisado, tendo repercussões mais fortes nos últimos anos da gestão entre 2015 e 2018.

O prejuízo do orçamento causado pela crise fiscal também é observado na execução das ações identificadas, por meio da análise de conteúdo apresentada a seguir, como indicativo de traços da gestão societal na condução da política educacional no estado.

Na análise de conteúdo das descrições e finalidades das ações orçamentárias do período, procurou-se identificar os termos que remetem à gestão societal, com base nas categorias de análise concebidas a partir da revisão do argumento de Paes de Paula (2005). Esse exercício precedeu a análise quantitativa das ações, pois possibilitou observar que expressões denotam intenção de aproximar a gestão orçamentária e os públicos de interesse que esse orçamento atende, estabelecendo o vínculo que se pretendeu demonstrar na pesquisa. Os termos identificados formam a nuvem de palavras da Figura 1.

Como se pode observar, todas as expressões remetem, em alguma medida, para a noção de participação social e para a contemplação dos públicos de interesse na gestão. Assó, e consequentemente, apontam para a ideia de gestão societal que norteia o presente estudo.

A representação gráfica coloca em destaque as palavras que surgiram com mais frequência nos elementos textuais analisados. Como se vê, protagonismo, social e emancipação estão em corpo maior, remetendo à sua incidência preponderante. O Quadro 1 traduz em números a aparição das palavras.

As palavras ocupam lugares diferentes no orçamento, remetendo aos objetivos estabelecidos – *protagonismo, social, participação, integração e emancipação* – e às diretrizes orçamentárias – *mobilização, cidadã, participativo, comunidade, responsabilidade e participativa*. A natureza etimológica e ainda a forma e contexto em que foram utilizadas, denota evidente tentativa de conferir caráter participativo a essas ações.

As palavras *gestão, democrática, direitos, sociedade, inclusão, relação, beneficiários, cidadania, discussão, inclusiva, sinergia, diálogo, cooperação, construção e parceiros* perfazem a composição das descrições de maneira a complementar seu entendimento e direcionar o escopo das propostas.

Figura 1: Nuvem de Palavras que Remetem à Gestão Societal nas Ações Orçamentárias da SEE/MG – 2014-2018.



Fonte: Elaborado pelos autores com o software on-line Word Cloud

Quadro 1: Palavras Que Remetem à Gestão Societal e Sua Recorrência

PALAVRAS	RECORRÊNCIA
Protagonismo	14
Social	14
Emancipação	10
Participação	9
Mobilização	8
Cidadã	8
Participativo	7
Comunidade	7
Integração	7
Gestão	5
Democrática	4
Direitos	4
Sociedade	3
Inclusão	3
Relação	3
Beneficiários	2
Cidadania	2
Discussão	2
Diálogo	2
Responsabilidade	1
Participativa	1
Cooperação	1
Construção	1
Parceiros	1
Inclusiva	1
Sinergia	1
Juvenil	1

Fonte: Elaborado pelos autores

É possível perceber, portanto, que há manifestações positivadas no orçamentário da educação mineira, no período de 2014 a 2018, com o intento de promover participação social na gestão dos recursos ou, no mínimo, de propiciar que a sociedade seja de alguma maneira parte da administração pública. A partir da identificação das ações que contêm esses termos, foi possível realizar a análise quantitativa e, por ela, observar como descem à realidade as propostas do orçamento.

A partir dos resultados obtidos com a análise do planejamento e da execução orçamentária das ações categorizadas, apresentam-se as principais relações do que é apresentado no referencial teórico com o que os dados revelaram, buscando responder ao problema de pesquisa definido.

4.1 Participação no nível das instituições

No que se refere à intenção do orçamento analisado de criar espaços para participação social no desenvolvimento da ação governamental, identificou-se que 88,84% das 217 ações examinadas nos cinco anos, ou seja, 192 não estão orientadas para esse objetivo.

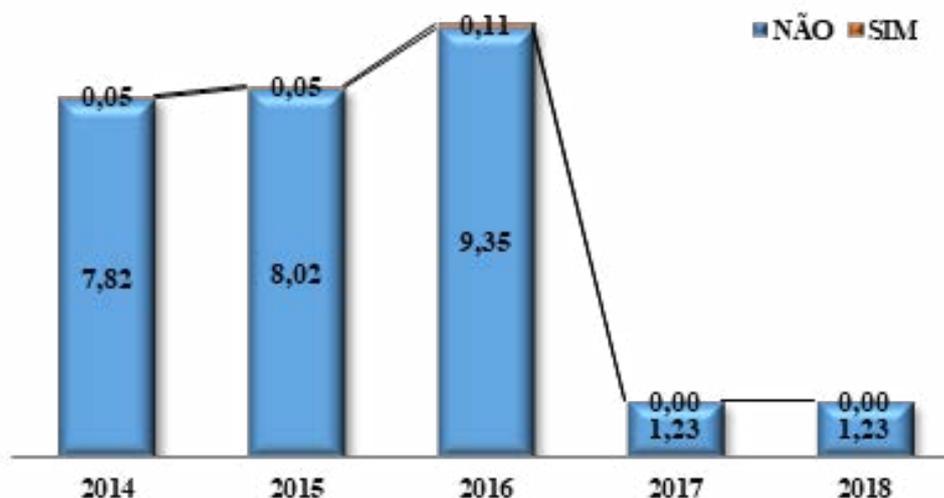
Tabela 1: Ações do PPAG da SEE/MG Que Propõem participação no nível das instituições: em sua descrição ou finalidade incluem como objetivo criar estruturas e canais para participação popular.

Ano	NÃO	SIM	Total de ações
2014	30	6	36
2015	29	6	35
2016	41	7	48
2017	46	3	49
2018	46	3	49
Total de ações	192	25	217

Fonte: Elaborado pelos autores.

E quando se analisa a execução orçamentária por essa categoria, percebe-se que os recursos despendidos para as 25 ações que preveem canais de participação alcançaram valor máximo em 2016, chegando a R\$ 196.662.899,00 (cento e noventa e seis milhões, seiscentos e sessenta e dois mil, oitocentos e noventa e nove reais) planejados e R\$ 105.887.813,80 (cento e cinco milhões, oitocentos e oitenta e sete mil, oitocentos e treze reais e oitenta centavos) executados, dentro de um orçamento planejado de R\$ 8.917.187.951,00 (oito bilhões, novecentos e dezessete milhões, cento e oitenta e sete mil, novecentos e cinquenta e um reais) planejados para o orçamento total, e de R\$ 9.460.000,00 (nove milhões, quatrocentos e sessenta mil reais) planejados e R\$ 9.451.476.667,23 (nove bilhões, quatrocentos e cinquenta e um milhões, quatrocentos e setenta e seis mil, seiscentos e sessenta e sete reais e vinte e três centavos) executados.

Gráfico 2: Participação das Ações que Propõem Participação Social no Nível das Instituições no Orçamento Total Executado da SEE/MG (em bilhões de reais) – 2014-2018.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Destaca-se um aspecto peculiar no ano de 2016 quanto ao orçamento planejado e o executado, sendo que o valor do segundo supera o primeiro. Tal fato pode ser explicado por se tratar do primeiro ano do PPAG da gestão 2015-2018 – que se mostrou contrária à austeridade na gestão dos recursos, especialmente nos dois primeiros anos do mandato, como apregoa a teoria dos ciclos políticos (GONÇALVES et. al., 2017) – e procurar refletir a sua proposta política. Orçamentariamente esse pode ser considerado o primeiro ano de governo dessa gestão.

A aplicação dessa teoria também é contrariada quando se analisam os dois últimos anos de governo – 2017 e 2018 –, quando são verificados os menores aportes de recursos na execução orçamentária, tanto geral como das ações caracterizadas como voltadas para a gestão societal, tal qual demonstrados no Gráfico 1. Esse aspecto se explica por em 2014 os governos brasileiros terem sido alcançados pela crise fiscal, impactando a capacidade de investimento dos governos e a discricionariedade para aportar recursos em ações para além das atividades básicas.

4.2 Inclusão de Questões Culturais e Participativas

Nessa categoria, apenas 27, 91% das ações analisadas preveem abertura para que o cidadão participe como trabalhador, consumidor ou pessoa, além de ser eleitor. Esse percentual representa 61 ações, no universo de 217.

Tabela 2: Ações do PPAG da SEE/MG que propõem participação do cidadão como trabalhador, consumidor ou pessoa.

Ano	NÃO	SIM	Total de ações
2014	25	11	36
2015	24	11	35
2016	35	13	48
2017	40	9	49
2018	32	17	49
Total de ações	156	61	217

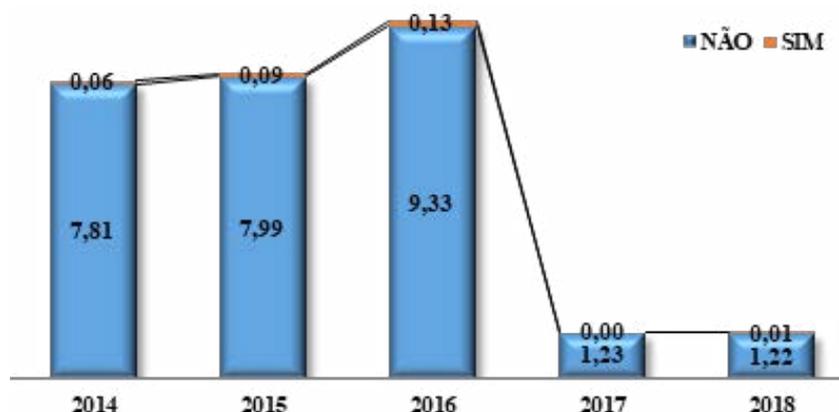
Fonte: Elaborado pelos autores

Orçamentariamente, identifica-se que em 2016 – ano com maior orçamento executado – os recursos destinados a essas ações também foram os maiores do período analisado – R\$ 126.144.546,43 (cento e vinte e seis milhões, cento e quarenta e quatro mil, quinhentos e quarenta e seis reais e quarenta e três centavos).

Entretanto, 2018 foi o ano com maior número de ações nessa categoria, mas com execução de R\$ 7.596.552,33 (sete milhões, quinhentos e noventa e seis mil, quinhentos e cinquenta e dois reais e trinta e três centavos). Menor apenas que o executado em 2017. A baixa execução nesses anos se estende a todo o orçamento, devido ao cenário de crise que levou, inclusive, o governo estadual a decretar estado de calamidade no fim do segundo semestre de 2016.

Pelo que se evidenciou nas duas primeiras categorias de análise – estruturas e canais de participação e abertura para participação dos cidadãos como trabalhadores, consumidores e pessoa –, a maior parte do orçamento estadual mineiro para a educação está mais orientada para a perspectiva gerencialista, em lugar da societal, corroborando com o que defende Paes de Paula (2005) sobre a forma como é elaborado o planejamento, ou seja, com o discurso da participação, mas decisões centralizadas no nível técnico.

Gráfico 3: Participação das Ações que Propõem Participação dos Cidadãos como Trabalhadores, Consumidores e Pessoa no Orçamento Total Executado da SEE/MG (em bilhões de reais) – 2014-2018.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Essa realidade pode apontar para a dificuldade da administração pública em conferir o devido peso ao conhecimento e às demandas dos beneficiários das políticas públicas, promovendo planejamento e execução participativos, pois implica em mudanças nas instituições do Estado.

As duas últimas categorias de análise apresentam maior percentual de ações alinhadas com a proposta de gestão societal. Como se percebe a seguir, essas categorias estão mais ligadas à abordagem de gestão e às dimensões estruturais que recebem mais ênfase – econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica (PAES DE PAULA, 2005).

A primeira categoria vincula-se à definição de quem são os beneficiários das ações planejadas, que, de modo geral, no que diz respeito a uma área finalística como a educação, em sua maioria são os estudantes de todas as modalidades de educação, com respeito às especificidades de cada uma. Pelo mesmo motivo, a dimensão econômico-financeira recebe menos atenção, pois se trata de uma área circunscrita no âmbito das políticas sociais.

4.3 Foco nas Demandas do Público-Alvo

Essa dimensão trata da consideração das especificidades dos beneficiários da política educacional nas ações previstas e executadas no PPAG durante os anos analisados. Das 217 ações, 75 tiveram classificação positiva para foco nas demandas do público-alvo, representando 33,95%.

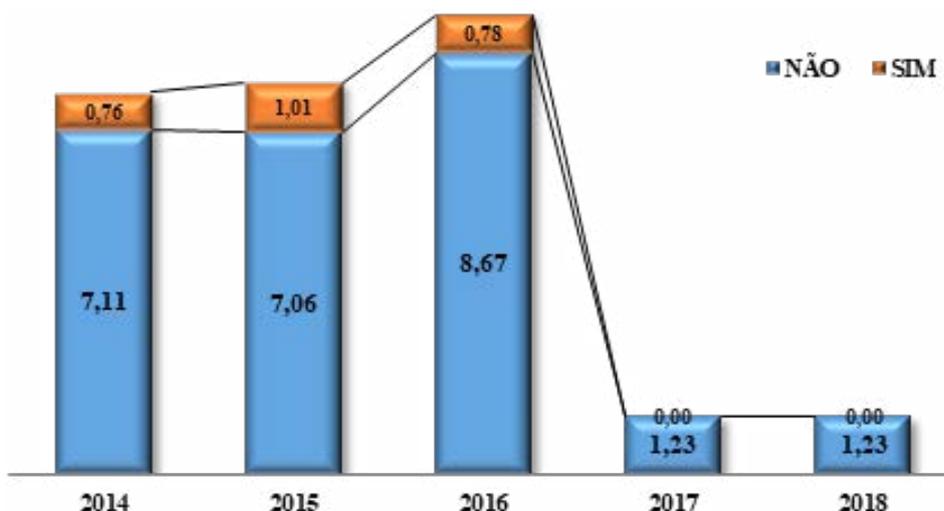
Tabela 3: Ações do PPAG da SEE/MG que focam as demandas do público-alvo.

Ano	NÃO	SIM	Total de ações
2014	25	11	36
2015	24	11	35
2016	28	20	48
2017	34	15	49
2018	31	18	49
Total de ações	142	75	217

Fonte: Elaborado pelos autores.

Ao contrário do ocorrido nas duas primeiras categorias, quando se trata do foco nos beneficiários, o ano de 2016 se equipara a 2014 na execução orçamentária dessas ações, ficando o maior montante alocado em 2015 – R\$ 1.012.635.839,72 (um bilhão, doze milhões, seiscentos e trinta e cinco mil, oitocentos e trinta e nove reais e setenta e dois centavos), como demonstra o Gráfico 3.

Gráfico 4: Participação das Ações que Focam nas Demandas do Público-Alvo no Orçamento Total Executado da SEE/MG (em bilhões de reais) – 2014-2018.



Fonte: Elaborado pelos autores.

O aumento de ações que apontam presença da gestão societal nessa categoria, a partir de 2016, deve-se, em parte, às modalidades e temáticas especiais de ensino – educação especial, do campo, indígena, quilombola e

de jovens e adultos; educação em direitos humanos e para as relações étnico-raciais. Trata-se do atendimento dos estudantes com respeito às especificidades de sua condição física e intelectual, bem como socioculturais, além de preverem atividades de conscientização para a prevenção de violências e discriminações nas escolas.

Acompanhando a tendência da categoria *foco nas demandas do público-alvo*, o ano de 2016 também não se destaca quanto à presença da dimensão sociopolítica no orçamento, como apresentado no próximo tópico.

4.4 Dimensão Estrutural Priorizada

Nessa categoria buscou-se observar se a gestão do orçamento da educação mineira no período 2014-2018 esteve mais orientada para aspectos gerenciais e técnicos ou políticos e sociais. Como visto na Tabela 4, as dimensões institucional-administrativa e sociopolítica concentram maior número de ações em todos os anos, representando 43,72% e 37,21%, respectivamente.

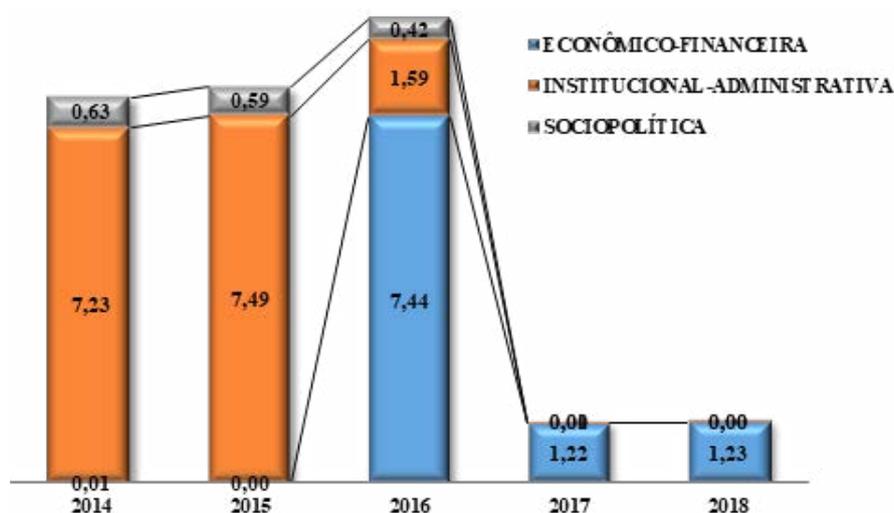
Tabela 4: Distribuição das Ações do PPAG da SEE/MG Entre as Dimensões Estruturais Priorizadas.

Ano	Econômico-Financeira	Institucional-Administrativa	Sociopolítica	Total de ações
2014	2	23	11	36
2015	2	21	12	35
2016	11	16	21	48
2017	11	19	19	49
2018	15	16	18	49
Total de ações	41	95	81	217

Fonte: Elaborado pelos autores.

Quanto à execução orçamentária, embora a dimensão sociopolítica apresente maior destaque no planejamento a partir de 2016 – 21 ações em 2016, 19 em 2017 e 18 em 2018, superando as demais –, nota-se que as ações categorizadas na dimensão econômico-financeira tiveram mais aporte, contrariando o que se declarou no discurso propagado no planejamento (PAES DE PAULA, 2005).

Gráfico 5: Participação das Ações que Priorizam a Dimensão Sociopolítica no Orçamento Total Executado da SEE/MG (em bilhões de reais) – 2014-2018



Fonte: Elaborado pelos autores.

Evidencia-se, assim, que a gestão societal está imiscuída na condução da política educacional de Minas Gerais, mas de maneira tímida e pontual. Especialmente verifica-se que a previsão da abertura do Estado para a participação social remete às categorias com menos ações identificadas. Quanto ao foco nos beneficiários, percebe-se que, por se tratar de ações constituintes de um portfólio de políticas sociais, atender o público-alvo é o principal objetivo de todas as atividades desenvolvidas pelo Órgão.

Por fim, ao analisar a execução orçamentária, pode-se verificar que as ações consideradas prioritárias e alvo de alocação de recursos em momentos de crise fiscal, reforça o argumento de que a gestão pública se orienta para

as ações predominantemente identificadas como econômico-financeiras ou institucionais-administrativas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho não teve como objetivo esgotar o debate sobre a gestão pública e seus modelos, propondo o encerramento dos debates sobre a preponderância ou não de uma forma de gerir sobre a outra. No entanto, tomando a gestão societal, conforme proposta por Paes de Paula (2005), com um valor positivo e propositivo, é possível inferir com a análise realizada que os orçamentos públicos e suas execuções podem ser uma ferramenta eficiente na busca pela aproximação entre governo e sociedade.

Retomando o problema de pesquisa – que aspectos do orçamento da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais remetem ao modelo de gestão societal? – tem-se que, em grau de inferência, como evidenciado na nuvem de palavras, é possível falar de emancipação e protagonismo, a partir do momento em que a sociedade deixa o *status* de meros eleitores e passa a influenciar os eleitos na definição de como os recursos públicos serão investidos. Estudar esse processo demonstra ser um potencial desdobramento do estudo realizado.

A análise de conteúdo que possibilitou a categorização das ações apontou o predomínio dos aspectos do modelo gerencial, porém com presença da gestão societal no orçamento da educação para Minas Gerais, especialmente nas ações voltadas às comunidades indígenas, quilombolas, estudantes do campo e com deficiência, além daquelas que trabalham as temáticas de Direitos Humanos e de desenvolvimento da cultura de participação dos estudantes na gestão escolar. Ressalta-se que a categoria *dimensão estrutural predominante* foi a que apresentou maior quantidade de ações que apontam para a gestão societal – dimensão sociopolítica, seguida da categoria *foco nas demandas do público-alvo*.

A explicação para esse resultado pode estar no fato de se tratar de uma área definida como prioritária pelo governo, tendo em vista que visa a garantia de um direito social, previsto constitucionalmente – a educação básica. Infere-se, também, que os aspectos que exigem mudanças na forma de elaborar e gerir as políticas públicas apresentam-se como entraves para a implementação da gestão societal na SEE/MG; por isso o baixo número de ações em que se prevê a construção de canais de participação da sociedade na elaboração e na execução dos projetos finalísticos da pasta.

A análise quantitativa demonstrou que além de percentual baixo do orçamento ser destinado às ações que mais se aproximam da gestão societal, a execução orçamentária tendeu a priorizar aquelas de caráter mais aproximado do modelo gerencial, apontando para uma evidência do predomínio da visão técnica em momentos de crise fiscal, independente do posicionamento político da gestão. A premissa do ciclo político no orçamento também não foi verificada no período analisado, pelo mesmo motivo.

Ressalta-se, portanto, que é possível aplicar medidas de gestão participativa em orçamentos configurados nos moldes atuais sem com isso perder a necessária técnica e o fundamental zelo com a coisa pública. Em suma, para além da possibilidade demonstrada nos documentos examinados, considera-se salutar que a sociedade ultrapasse o limite de legitimadora dos gestores e ocupe espaço de agente, quiçá, protagonista da gestão pública, pois, nada mais justo e adequado que uma administração pública direcionada por quem a custeia.

REFERÊNCIAS

ABREU, C. R.; CÂMARA, L. M. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 73-90, 2015.

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 1, p. 77-87, 2007.

ABRUCIO, F. L. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. **Desigualdades & Diversidade**, Dossiê Especial, p. 119-142, 2011.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Réplica: comparação impossível. **Revista de Administração de Empresas**, Campinas, v. 45, n. 1, p. 50-51, 2005.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2014. p. 21-38.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Revista de Administração Pública**,

v. 51, n. 1, p. 147-156, 2017.

BRUGUÉ, Q. Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. **Revista del CLAD: Reforma y Democracia**, Caracas, n. 29, p. 1-16, 2004.

BRULON, V.; VIEIRA, M. M. Falcão; DARBILLY, Leonardo. Choque de gestão ou choque de racionalidades? O desempenho da administração pública em questão. **Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 19, n. 1, p. 01-34, 2013.

CASTRO, C. M. de. Public hearings as a tool to improve participation in regulatory policies: case study of the National Agency of Electric Energy. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 1069-1087, 2013.

DEN HEYER, G. New public management: a strategy for democratic police reform in transitioning and developing countries. **Policing: An International Journal**, [S.l.], v. 34, n. 3, p. 419-433, 2011.

ECHEBARRÍA, K.; MENDOZA, X. La especificidad de la Gestión Pública: el concepto de Management Público. *In*: LOSADA I MARRODÁN, C. (Ed.). ¿De Burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Washington, D.C.: BID, 1999, p. 15-46.

FEITOSA, A. K; OLIVEIRA, F. H. Controle de orçamento público municipal. **A Economia em Revista**, [S.l.], v. 21, n. 2, p. 50-60, 2013.

OLIVEIRA, C. L. de; FERREIRA, F. G. B. de C. O Orçamento Público no Estado Constitucional Democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. **Sequência**, Florianópolis, n. 76, p. 183-212, 2017.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, E. G. M. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública**: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. 2009. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

GONCALVES, L. G.; FUNCHAL, B.; BEZERRA FILHO, J. E. A influência dos ciclos políticos nos investimentos públicos em infraestrutura: um estudo nos estados brasileiros no período de 2003 a 2014. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 462-481, 2017.

MIGUEL, L. F. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 25, p. 25-38, 2005.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

PAULA, A. P. P. Administração Pública Brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, Campinas, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005a.

PAULA, A. P. P. Tréplica: comparação possível. **Revista de Administração de Empresas**, Campinas, v. 45, n. 1, p. 52-53, 2005b.

PAULA, A. P. P. **Por uma Nova Gestão Pública**. São Paulo: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2010.

PATACHO, P.; SANTOME, J. T. "... cada macaco no seu galho". A participação democrática na escola pública. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, v. 30, n. 2, p. 275-304, 2017.

REZENDE, F. O orçamento público e o público. **Revista Controle: doutrinas e artigos**, [S.l.], v. 11, n. 1, p. 11-17, 2013.

RIBZUK P.; NASCIMENTO, A. R. Governança, governabilidade, accountability e gestão pública: critérios de conceituação e aferição de requisitos de legitimidade. **Revista Direito Mackenzie**, [S.l.], v. 9, n. 2, p. 218-237, 2017.

SANTOS, R. A.; AULER, D. Práticas educativas CTS: busca de uma participação social para além da avaliação de impactos da Ciência-Tecnologia na Sociedade. *Ciência & Educação*, Bauru, v. 25, n. 2, p. 485-503, 2019.

SILVA, A. C. (coord.) *et al.* **Dívida Pública**. A experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009.

SOUTO, K. M. B. *et al.* Estado e políticas de equidade em saúde: democracia participativa?. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 40, p. 49-62, 2016.

Contato:

Isaac Antônio de Oliveira
E-mail: isaacpta@gmail.com

Juliana Cardoso Amaral
E-mail: jucardosoadm@gmail.com

Renata Kelly Alves Fonseca
E-mail: rerpalves@gmail.com

Lilian Bambirra de Assis
E-mail: lillianbassis@hotmail.com

Lívia Maria de Pádua Ribeiro
E-mail: livia.padua2014@gmail.com

Submetido em: 17/11/2020
Revisado em: 24/08/2021
Aprovado em: 31/01/2022