

# CAMPO DE PÚBLICAS EM AÇÃO

COLETÂNEA EM TEORIA E  
GESTÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS

LUCIANA LEITE LIMA  
MARIA ISABEL ARAÚJO RODRIGUES  
ORGANIZADORAS

**CAMPO DE  
PÚBLICAS  
EM AÇÃO**

**COLETÂNEA EM TEORIA E  
GESTÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS**



UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO RIO  
GRANDE DO SUL

Reitor

**Rui Vicente Oppermann**

Vice-Reitora e Pró-Reitora  
de Coordenação Acadêmica

**Jane Fraga Tutikian**

EDITORA DA UFRGS

Diretor

**Alex Niche Teixeira**

Conselho Editorial

**Álvaro Roberto Crespo Merlo**  
**Augusto Jaeger Jr.**

**Carlos Pérez Bergmann**

**José Vicente Tavares dos Santos**

**Marcelo Antonio Conterato**

**Marcia Ivana Lima e Silva**

**Maria Stephanou**

**Regina Zilberman**

**Tânia Denise Miskinis Salgado**

**Temístocles Cezar**

**Alex Niche Teixeira**, presidente

**Centro de Estudos Internacionais  
sobre Governo (CEGOV)**

**Diretor**

Ario Zimmermann

**Vice Diretor**

Ricardo Auggusto Cassel

**Conselho Superior CEGOV**

Ana Maria Pellini, André Luiz Marengo  
dos Santos, Ario Zimmermann, José  
Henrique Paim Fernandes, José Jorge  
Rodrigues Branco, José Luis Duarte Ri-  
beiro, Paulo Gilberto Fagundes Visentini

**Conselho Científico CEGOV**

Carlos Schmidt Arturi, Cássio da Silva  
Calvete, Diogo Joel Demarco, Edson  
Talamini, Fabiano Engelmann, Hélio  
Henkin, Leandro Valiati, Lúcia Mury  
Scalco, Luis Gustavo Mello Grohmann,  
Marcelo Soares Pimenta, Marília Patta  
Ramos, Vanessa Marx

**Coordenação Coleção Editorial CEGOV**

Cláudio José Muller, Gentil Corazza,  
Marco Cepik

// **CEGOV** TRANSFORMANDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA //

# CAMPO DE PÚBLICAS EM AÇÃO

## COLETÂNEA EM TEORIA E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

LUCIANA LEITE LIMA  
MARIA ISABEL ARAÚJO RODRIGUES  
ORGANIZADORAS

**UFRGS**  
EDITORA

**CEGOV**  
CENTRO DE ESTUDOS INTERNACIONAIS  
SOBRE GOVERNO

© dos autores  
1ª edição: 2017

Direitos reservados desta edição:  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

**Coleção CEGOV**  
**Transformando a Administração Pública**

Revisão: Alexandre Piffero Spohr

Projeto Gráfico: Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos Bischoff, Henrique Pigozzo da Silva

Capa: Liza Bastos Bischoff, Marcel Oliveira de Souza

Diagramação: Lucas da Rocha Rodrigues, Marina de Moraes Alvarez, Simone Elisabete Rodrigues da Silva, Marcel Oliveira de Souza

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora UFRGS

Os materiais publicados na Coleção CEGOV Transformando a Administração Pública são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.

---

C198 Campo de públicas em ação: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas [recurso eletrônico] / organizadoras Luciana Leite Lima [e] Maria Isabel Araújo Rodrigues. – dados eletrônicos. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017.

354 p. : il. ; epub

(CEGOV Transformando a Administração Pública)

Inclui figuras, gráficos e quadros.

Inclui referências.

1. Política. 2. Políticas públicas. 3. Gestão governamental. 4. Economia. 5. Compras públicas sustentáveis. 6. Orçamento participativo digital. 7. Sistema nacional de recursos hídricos. 8. Sistema nacional de educação. 9. Política pública – Ensino fundamental. 10. Transformações sociais - Economia – Globalização – Política pública. 11. Financiamento eleitoral. 12. Sistema de mobilidade interurbana. 13. Centros-dia de referência – Sistema Único de Assistência Social. I. Lima, Luciana Leite. II. Rodrigues, Maria Isabel Araújo. V. Série.

CDU 35(81)

---

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.  
(Jaqueline Trombin– Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0372-6

# SUMÁRIO

	PREFÁCIO	8
	<i>Fernando Luiz Abrucio</i>	
	APRESENTAÇÃO	10
	<i>Luciana Leite Lima, Maria Isabel Araújo Rodrigues</i>	
1	AS COMPETÊNCIAS DO ADMINISTRADOR PÚBLICO NA GESTÃO GOVERNAMENTAL: ANÁLISE E PERSPECTIVAS DA FORMAÇÃO SEGUNDO A PERCEPÇÃO DE EGRESSOS DA ESAG-UDESC	11
	<i>Patrícia Vendramini, Simone Ghisi Feuerschütte</i>	
2	GESTÃO METROPOLITANA E OS PROFISSIONAIS DO CAMPO DE PÚBLICAS: ENTRE A FORMAÇÃO E A INSERÇÃO	41
	<i>Lindijane de Souza Bento Almeida, Glenda Dantas Ferreira, Raquel Maria da Costa Silveira, Lucas Costa Freire Luzardo</i>	
3	HERBERT SIMON E OS LIMITES DO CRITÉRIO DE EFICIÊNCIA NA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	65
	<i>Kamila Pagel de Oliveira, Ana Paula Paes de Paula</i>	
4	COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: UMA ANÁLISE A PARTIR DO TRIPÉ DA SUSTENTABILIDADE	84
	<i>Maria Isabel Araújo Rodrigues, Julye Beserra</i>	
5	QUEM PAGA A BANDA ESCOLHE A MÚSICA? UM MODELO DE ANÁLISE DO FINANCIAMENTO ELEITORAL E A CONTRATAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS A PARTIR DO CASO DE CURITIBA	116
	<i>Rodrigo Rossi Horochovski, Ivan Jairo Junckes, Edson Armando Silva, Neilor Fermino Camargo</i>	

6	MODELOS DE DEMOCRACIA ELETRÔNICA: ANALISANDO O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL <i>Júlio Cesar Andrade de Abreu</i>	138
7	GOVERNANÇA DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: A VISÃO DOS ATORES <i>Fernando Luiz Abrucio, Vanessa Elias de Oliveira</i>	158
8	ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO DA GESTÃO DESCENTRALIZADA DE UM SISTEMA DE MOBILIDADE INTERURBANA <i>Luciano D'Ascenzi, Luciana Leite Lima</i>	177
9	A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: AVANÇOS E LIMITES DE UM PROJETO INACABADO <i>Fernando Luiz Abrucio, Catarina Ianni Seggatto</i>	214
10	PARTICIPAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ENSINO FUNDAMENTAL: UM ESTUDO DE CASO NAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS NO ESTADO DE SANTA CATARINA <i>Sullivan Desirée Fischer</i>	230
11	AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DOS CENTROS-DIA DE REFERÊNCIA PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E SUAS FAMÍLIAS NO ÂMBITO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) <i>Edgilson Tavares de Araújo, Rosana de Freitas Boullosa</i>	261
12	DESENVOLVIMENTO, AÇÃO PÚBLICA E TRANSVERSALIDADE DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO: UM OLHAR SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA <i>Magda de Lima Lucio, Doriana Daroit, Urânia Flores da Cruz Freitas</i>	292

13	A MACRO E A MICROIMPLEMENTAÇÃO DOS TERRITÓRIOS DE PAZ EM PORTO ALEGRE	315
	<i>Leticia Maria Schabbach</i>	
14	TRANSFORMAÇÕES SOCIAIS, ECONOMIA E MUNDO GLOBALIZADO: REFLEXÕES EM TORNO DA POLÍTICA PÚBLICA	354
	<i>Carlos R. Etulain</i>	

# PREFÁCIO

FERNANDO LUIZ ABRUCIO

*Doutor em Ciência Política pela USP e professor da FGV-SP.*

*E-mail: fabrucio@gmail.com*

O Estado brasileiro passou por enormes transformações desde a redemocratização do país. A principal mola propulsora disso foi a Constituição de 1988, que fincou as bases para a combinação de instituições democráticas – incluindo a transparência e o controle da gestão pública – com a criação de um amplo Welfare State, em termos tanto de novos setores abarcados, como do tamanho da proteção social, inédita em nossa história. Esse modelo foi implementado paulatinamente e à medida que era colocado em prática, constatou-se a complexidade de questões e variáveis envolvidas. Do ponto de vista acadêmico, percebeu-se o quanto havia uma carência de reflexão sobre gestão e políticas públicas.

O presente livro é resultado desse duplo processo, o de transformação histórica do Estado brasileiro, de um lado, e o de crescimento e amadurecimento da reflexão acadêmica sobre gestão e políticas públicas, de outro. É importante notar que a expansão da pesquisa na área teve como característica inicial a enorme fragmentação, pois os estudos acompanhavam as evoluções setoriais e havia muito pouca integração conceitual entre os trabalhos. A partir da década passada, um fenômeno importante começou a mudar essa situação: a criação de diversos cursos de graduação no Campo de Públicas, o que se somou ao paulatino reforço da pós-graduação em Administração Pública.

Não se pode esquecer que esse boom do Campo de Públicas teve antecedentes. Os cursos pioneiros da FGV, Fundação João Pinheiro e Unesp já haviam formado as primeiras gerações de gestores e pesquisadores. Também vale lembrar o impacto positivo que a Reforma Bresser teve sobre a área, gerando debates e diversos trabalhos. A prioridade dada ao combate à desigualdade e à expansão do Welfare pelos Governos Lula aumentou o interesse da Universidade em relação às políticas públicas.

Mesmo com todas essas mudanças positivas, o estudo sobre gestão e políticas públicas ainda sofre de quatro grandes carências. A primeira diz respeito à necessidade de se consolidar tal área no terreno acadêmico, em comparação a áreas como Economia e as Ciências Sociais. É preciso aumentar e qualificar a produção em gestão e políticas públicas, o que passa por questões institucionais, como o crescimento da Pós-Graduação na área (que tem raríssimos Doutorados), mas também pela publicação de mais estudos.

Uma segunda carência se refere à falta de uma visão mais sistêmica sobre gestão e políticas públicas. A fragmentação setorial ainda é a principal marca nesse campo de conhecimento. Obviamente que a diversidade de temáticas e abordagens impede uma visão homogeneizante, que seria prejudicial para o melhor entendimento das mudanças no multifacetado Estado brasileiro. É preciso, ao invés disso, construir um olhar sistêmico que se baseie na interdisciplinaridade e no pluralismo metodológico.

Também há um diálogo restrito entre gestão e políticas públicas como áreas de estudo. Não se trata, necessariamente, de uma peculiaridade do caso brasileiro, dado que a compartimentação dos saberes é um fenômeno universal. Mas à nossa experiência se somam outros fatores históricos, particularmente o fato de que as grandes reformas administrativas dialogaram pouco com a especificidade das políticas públicas, e, no caminho inverso, a expansão das políticas foi feita, no geral, com uma preocupação secundária em relação ao tema da gestão.

Há, ainda, a necessidade de se ter uma visão mais ampla da gestão pública e das políticas públicas, que incorpore o aporte técnico e as evidências científicas, mas também leve em conta as questões políticas, vinculadas à legitimidade democrática. A decisão sobre os rumos do Estado deve envolver a criação de canais de participação social, a realização de negociações entre os vários grupos com visões diferentes e a melhor definição do papel dos burocratas e dirigentes públicos no que concerne à sua responsabilização.

Todas essas quatro carências, em alguma medida, são combatidas por essa coletânea. Aumenta-se aqui o debate sobre temas relevantes da gestão e políticas públicas, por meio de textos com grande variedade conceitual, mas que dão um sentido geral ao debate e tentam mostrar a conexão entre esses aspectos. E mais, apresenta-se uma concepção que combina adequadamente os aspectos técnicos com os políticos envolvidos nas decisões e programas governamentais. As conclusões dos estudos não só trazem contribuições analíticas importantes, como também podem ajudar a pensar a atuação prática no espaço público.

Vale, por fim, ressaltar a diversidade de temáticas presentes no livro, o que realça a complexidade desse campo acadêmico. São textos sobre a formação de gestores públicos, a eficiência na administração pública, as compras públicas sustentáveis, a relação entre financiamento eleitoral e a contratação de serviços públicos, a governança metropolitana, o Orçamento Participativo Digital, Recursos Hídricos, Educação, Mobilidade Urbana, Segurança Pública e Assistência Social.

Ao final, o leitor terá, com certeza, uma visão mais sofisticada e sistêmica sobre as mudanças e problemas no campo da gestão e políticas públicas. Obviamente novas perguntas e temas de pesquisa também poderão aparecer ao final da leitura. Mas é assim que se constrói e se consolida um campo de conhecimento.

# APRESENTAÇÃO

LUCIANA LEITE LIMA

*Doutora em Ciências Sociais (Unicamp), docente do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: lucianaleitelima@gmail.com*

MARIA ISABEL ARAÚJO RODRIGUES

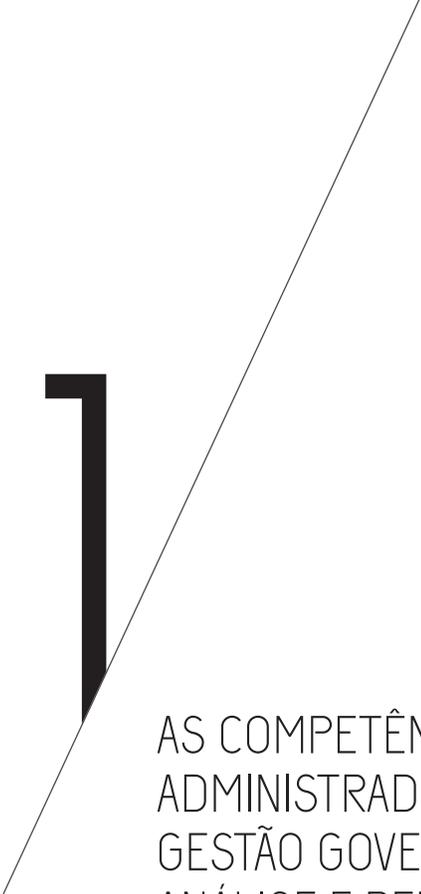
*Mestre em Administração Pública. Especialista em Auditoria e Controle Externo. Graduada em Administração Pública e Direito. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Coordenadora do Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho/Fundação João Pinheiro. E-mail: isabel.rodrigues@fjp.mg.gov.br*

A ideia de organizar este livro surgiu em março de 2015 em Natal/RN durante a realização do XV Fórum de Coordenadores e Professores do Campo de Públicas, no qual foi criada a Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ANEPCP). Naquela ocasião, identificamos a necessidade de promover a socialização, o debate e a integração dos trabalhos científicos produzidos pelo grupo de professores e pesquisadores que se identificavam com o Campo de Públicas.

Havia um sentimento de que, sendo a área relativamente nova no Brasil, carecíamos de fontes bibliográficas nacionais que pudessemos utilizar em nosso trabalho. Desse modo, foram várias as motivações para a organização desta obra: fomentar um campo de conhecimento; socializar e divulgar a produção científica; fortalecer a rede de professores e pesquisadores do Campo de Públicas; e contribuir com a produção de fontes bibliográficas no campo da gestão de políticas públicas que tratem de temas e iniciativas nacionais.

Assim, esta obra é resultado de um esforço conjunto de diversos professores e pesquisadores, das diferentes regiões do país, que vêm construindo o Campo de Públicas. Ele aborda questões relacionadas às políticas públicas e às capacidades estatais. Por fim, acreditamos que essa obra colabora para suprir algumas carências do campo tais como a pouca produção nacional na área e a incipiente integração entre docentes e pesquisadores.

Agradecemos a todos os autores e à equipe do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (Cegov), especialmente ao GT Avaliação de Políticas Públicas, por ter abraçado este projeto e permitido que faça parte de sua linha editorial.



# AS COMPETÊNCIAS DO ADMINISTRADOR PÚBLICO NA GESTÃO GOVERNAMENTAL: ANÁLISE E PERSPECTIVAS DA FORMAÇÃO SEGUNDO A PERCEPÇÃO DE EGRESSOS DA ESAG-UDESC

PATRÍCIA VENDRAMINI

*Doutora, professora efetiva do Departamento de Administração Pública do Centro de Ciências Socioeconômicas (Esag) da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc).*

*E-mail: patricia.vendramini@udesc.br.*

SIMONE GHISI FEUERSCHÜTTE

*Doutora, professora efetiva do Departamento de Administração Pública do Centro de Ciências Socioeconômicas (Esag) da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc).*

*E-mail: simone.ghisi@udesc.br.*

# 1. INTRODUÇÃO

“O Brasil não é para amadores”<sup>1</sup> é a discussão subjacente que este artigo se propõe em face à necessidade de profissionalização da administração pública brasileira em seus diferentes espaços e formas de atuação. Viver em uma sociedade marcada pela assimetria entre os Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – e entre estes e os cidadãos, em que se registram históricos de descaso, desrespeito e amadorismo dos gestores ao lidar com a coisa pública (CASTOR, 2004), exige da academia um passo à frente em relação à mera reprodução dos conhecimentos já estabelecidos para a formação dos profissionais da área pública. A tentativa de reverter essa situação por meio da profissionalização da gestão é uma das possibilidades latentes em que as escolas de governo e a academia com formação universitária têm apostado.

O ensino de graduação em administração pública (AP) no Brasil data de 1952 e seu histórico é marcado por muitos percalços que refletem até os dias de hoje a falta de legitimidade e reconhecimento das idiosincrasias da área por quem não valoriza a formação específica para a área pública. Por outro lado, gestores públicos são muitas vezes hostis a profissionais formados, já que isso pode blindar a gestão de influências político-partidárias.

A retomada do ensino de administração pública no país a partir de 1990 foi impulsionada pela reforma administrativa (BRASIL, 1995) proposta pelo ministro Bresser Pereira e empreendida no governo de Fernando Henrique Cardoso, cujo princípio gerencial demanda a definição de metas de governo e a busca por resultados e pela satisfação dos usuários dos serviços públicos. Outro ponto de alavancagem foi o programa de reestruturação e expansão do ensino superior, o Reuni, instituído em 2007 pelo governo Lula, que ampliou gradativamente a diversidade e a quantidade de cursos superiores diversos e, a partir de 2009, criou o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP), disponibilizando cursos na modalidade à distância, tanto de graduação em administração pública quanto de especialização em gestão pública.

Adicionalmente, a abertura de concursos públicos para cargos estratégicos no governo, assim como novas conjugações de atores e instituições dedicados à prestação de serviços de interesse público resgatam a abertura do mercado de trabalho a profissionais que possuam uma visão de público além do estatal, que

---

(1) Título da obra de Belmiro Valverde Castor, em que o autor discute profundamente as origens das características marcantes do povo brasileiro, entre elas o jeitinho. Um jeitinho que surgiu para burlar regras, encurtar caminhos e dar a sensação de quão esperto o sujeito é. Por outro lado, o livro também desmistifica rótulos, como o da preguiça do povo brasileiro, e aponta caminhos para um país melhor, profissionalmente gerido.

sabam articular-se politicamente e dominem algo mais que técnicas de controles administrativos e quantitativos. Para esse novo perfil profissional, o ensino de AP deve levar em conta as demandas da sociedade, fortalecendo espaços democráticos de deliberação, a transparência e o controle social, além do componente legal, pré-requisito essencial para empreender qualquer atividade na área pública.

Apesar de sexagenário, o campo vê-se ainda como uma área em construção, já destacado por Gaetani (1999, p. 95), diante da fragilidade dos fundamentos intelectuais como área do conhecimento, “a dificuldade de validação externa, a especificidade da área, a carência de credenciais acadêmicas e a permanente necessidade de legitimação social”. Além disso, há o desgaste da imagem do Estado e perspectivas de trabalho nebulosas – haja vista a centralidade da carreira pública na burocracia convencional – a falta de identidade do ensino, o mimetismo de administração de empresas, a dicotomia política-administração, a escassez de material didático, a carência de corpo docente, os vínculos frágeis com o setor público, e o deslocamento para o setor privado (COELHO, 2006).

Essas fragilidades vêm sendo superadas gradativamente nos últimos anos com o fortalecimento do movimento intitulado Campo de Públicas, que congrega docentes, estudantes e egressos dos cursos de políticas públicas, gestão de políticas públicas, gestão pública e gestão social, além do tradicional curso de administração pública oferecido em diferentes regiões do país. Tal movimento se concretizou em 2010 com o intuito de desenvolver, junto ao Ministério da Educação (MEC) e suas câmaras, as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) próprias ao Campo de Públicas, desvinculadas das DCN do curso de administração, que possuem um viés empresarial (PIRES et alii, 2014). Desde abril de 2015, o movimento se instituiu por meio da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (Anepcp), fortalecendo a legitimidade da área e das suas demandas.

Inserido nesse contexto apresenta-se o curso de administração pública da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc), buscando também a consolidação do Campo de Públicas como área do conhecimento. Criado em 1965, o Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (Esag) da Udesc implantou o curso de graduação em administração para capacitar o quadro de funcionários do Estado de Santa Catarina e formar os futuros profissionais da iniciativa privada. Ao longo dos anos, o centro de ensino ocupou posição de destaque na formação da elite empresarial, assim como foi o berço de políticos do Estado catarinense.

O curso de administração pública, após um período de interrupção, volta a ser oferecido na Esag em 2004, nascendo com a base epistemológica da coprodução dos serviços públicos e contribuindo para a formação de um *ethos* bem delimitado e distinto de outras propostas de formação pautadas no experimentalismo difuso da AP. A proposta do curso surge na perspectiva de uma

formação sistêmica e dinâmica, voltada à construção de uma nova identidade do profissional, articulada a fundamentos teórico-epistêmicos e técnicos e, sobretudo, em pressupostos axiológicos e ontológicos distintos do que se pretendia com os modelos de formação predominantes. Supõe-se, portanto, que o egresso formado pela Esag-Udesc torne-se um profissional detentor de competências que lhe auxiliem no “entendimento prático da realidade, apoiado nos conhecimentos adquiridos – resultantes da qualificação – e transformados pelo indivíduo de acordo com a diversidade de situações que precisa enfrentar” (FEUERSCHÜTTE, 2006, p. 18).

O objetivo deste artigo é apresentar uma análise do processo de formação e do desenvolvimento das competências dos profissionais egressos do curso de administração pública da Esag-Udesc que atuam em organizações do primeiro setor (Estado), no sentido de avaliar se tais competências atendem às demandas da profissão de administrador público em tal contexto de trabalho, considerando as bases valorativas e epistemológicas propostas nas definições e princípios do referido curso.

Desenvolvido sob a abordagem qualitativa, o artigo foi gerado a partir de um estudo de caso descritivo e interpretativo, o que permitiu a compreensão do objeto de estudo segundo o contato direto com a percepção e a lógica dos sujeitos envolvidos (GODOI; BALSINI, 2006; RICHARDSON; PERES, 1999), quais sejam, os egressos do Curso de Administração Pública da Esag-Udesc. O grupo de egressos que compôs a amostra da pesquisa foi definido de modo aleatório simples, com grau de confiabilidade de 90%, obtendo-se um total de 76 egressos consultados, delimitando-se como foco da pesquisa aqueles que se encontram vinculados a organizações de natureza público-estatal. Nesse sentido, obteve-se um número de 50 participantes da pesquisa, ex-alunos do Curso de Administração Pública, levando-se em conta o número de 363 formados até 2012.

Buscou-se descrever os fatores que interferem na formação e no desenvolvimento das competências dos egressos do Curso de Administração Pública da Esag-Udesc, segundo a percepção dos participantes da pesquisa, reconhecendo a complexidade do contexto de trabalho no setor público e o modo como os ex-alunos enfrentam as situações e expressam os saberes incorporados na formação. Para tanto, os procedimentos de coleta de dados abrangeram pesquisas bibliográfica e documental, e os dados primários foram coletados, inicialmente, por meio de entrevistas em profundidade. Diante de algumas dificuldades de acesso aos egressos, em complementação à técnica de entrevista foi aplicado um questionário estruturado com 10 questões abertas sobre a formação acadêmica vivenciada e as experiências na profissão, além de abordar recursos pessoais e do meio que os profissionais necessitam para atuar como gestores públicos, bem como a forma como mobilizam ou desenvolvem esses recursos.

A análise dos dados ocorreu de forma descritiva e interpretativa, por meio da técnica de análise de conteúdo. Foram identificadas as unidades de registros para formar as unidades básicas de análise; seguidas da sistematização de categorias para, por fim, ocorrer a efetiva análise e a interpretação dos dados da pesquisa.

Do presente trabalho apreendem-se novas possibilidades para a reforma do projeto pedagógico do curso, assim como contribuições para a elaboração de outras propostas de formação profissional com base em demandas reais do mercado de trabalho. Trata-se de uma contribuição inovadora para o ensino da graduação no país, sobretudo na área da gestão e da administração pública, que se vê, muitas vezes, atrelada a competências descoladas da realidade e das necessidades de mudança que se pretende construir nas organizações da esfera pública. Da mesma forma, espera-se que as reflexões e os resultados aqui apresentados provoquem a revisão crítica acerca das estratégias e das metodologias de ensino-aprendizagem adotadas atualmente na formação e no desenvolvimento de competências do administrador público.

## 2. REVISÃO TEÓRICA

A revisão teórica traz um resgate dos ciclos do ensino da administração pública no Brasil e delimita aspectos conceituais da competência do profissional que sustentaram a pesquisa.

### 2.1. ENSINO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: CICLOS DE VALORIZAÇÃO E DESVALORIZAÇÃO DESSE CAMPO DO SABER

A análise do ensino de AP no Brasil remete à associação com a evolução da administração pública brasileira, sendo necessário compreender algumas definições que sustentam as reformas administrativas ou as iniciativas estratégicas empreendidas pelos governantes (FADUL; SILVA, 2008). Como forma de resgatar a trajetória histórica da AP e, dessa forma, analisar as repercussões na formação do administrador público no Brasil, buscou-se desenvolver a linha do tempo da AP no Brasil, a partir da qual se identificou quatro ciclos da formação acadêmica no campo, entre 1952 e os dias atuais (COELHO; NICOLINI, 2010).

No 1º ciclo, de 1952 a 1965, configura-se a irradiação do ensino de AP no Brasil com as atividades pregressas do Dasp (Departamento Administrativo do Serviço Público) nos esforços de capacitação dos quadros funcionais do Estado. O período foi marcado pela instalação da Ebap (Escola Brasileira de Administração Pública) como

centro de referência em estudos e pesquisas, oferecendo cursos de graduação, pós-graduação e capacitação para a burocracia estatal, sob o manto jurídico tal qual se manifestava o viés conceitual da AP naquele momento (KEINERT, 2007).

Já no 2º ciclo, marcado entre 1966 e 1982, ocorre a inflexão no campo do saber de AP como área do conhecimento. Se os cursos caminhavam a passos largos, formando os profissionais para atuar no governo, as orientações normativas regidas pelo Ministério da Educação e Cultura decapitavam o ensino da AP em função da corrente desenvolvimentista que dominou o país naquele período. A necessidade de fomentar a qualificação da mão de obra para a indústria e o comércio ceifa os esforços para a instituição e o aprimoramento da qualidade no setor público e sela seu declínio, aflorando a administração empresarial em detrimento da pública. Em função dessa realidade, de 1983 a 1994 (3º ciclo) observa-se a letargia do ensino da AP, com perdas significativas no campo em função, inclusive, da interrupção do curso de graduação da Ebape.

Por outro lado, um novo alento surge com a manutenção tímida do curso da Eaesp-FGV e a criação de cursos de AP da Unesp, em Araraquara (SP) e da Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, em Belo Horizonte, Minas Gerais. Essa ainda pequena – mas significativa – movimentação da área deriva da Constituição Federal de 1988, que prevê a redemocratização como fundamento para as ações públicas, a inclusão de novos atores políticos e o reposicionamento do Estado como agente fiscalizador e regulador, e não mais como mero executor das políticas públicas.

Com o fortalecimento do Estado democrático, houve uma melhoria dos instrumentos de gestão nas organizações públicas para a prestação dos serviços, uma evolução do campo do saber com a oferta de novos cursos na área pública e, mais recentemente, uma articulação da comunidade científica em torno do reconhecimento das idiossincrasias dos cursos. Assim, tornou-se possível delinear com mais clareza o 4º ciclo, não abordado por Coelho e Nicolini (2010).

Nesse último período – 4º ciclo – compreendido entre 1995 e os dias atuais, é possível sinalizar que a AP distingue-se do ciclo anterior pelo crescente amadurecimento do campo, repercutindo na oferta de novos cursos com foco na área pública e em suas interfaces. Esse período é marcado pela reforma administrativa do governo FHC, pela instituição do Gespública como um modelo de gestão de padrões internacionais – impondo a busca da excelência no serviço público – pela retomada dos concursos públicos para cargos estratégicos, pelos mecanismos compulsórios de controle social, de fiscalização e prestação de contas dos órgãos e agentes públicos, pela demanda de criação de diretrizes curriculares nacionais próprias e pela articulação de docentes e discentes em busca de legitimidade social para terem reconhecida a identidade da área de administração pública.

No último ciclo o cenário das IES que atualmente oferecem os cursos do Campo de Públicas foi mapeado com o intuito de verificar a projeção ou o encolhimento da área. Em termos quantitativos, o estudo de Vendramini (2013) aponta uma leve diminuição de ofertas de vagas no país em relação a 2006, apesar do aumento da demanda pelos vestibulandos. Entretanto, em termos qualitativos diversificaram-se a abordagem e a estrutura dos cursos, dando uma conotação mais profissionalizante e menos acadêmica, haja vista a expansão dos cursos tecnológicos em gestão pública oferecidos pelas instituições privadas e os bacharelados em gestão de políticas públicas, políticas públicas, gestão social, além da AP, oferecidos pelas instituições públicas.

Diante dessa trajetória histórica que mostra características e especificidades da construção e consolidação da AP como um campo de saber, projeta-se um 5º ciclo a partir da homologação das Diretrizes Curriculares Nacionais da Administração Pública, em discussão desde a audiência pública promovida pelo MEC em 2010. Com o devido amparo legal, os cursos que formam profissionais dedicados à área pública estariam mais fortalecidos para expandirem-se tanto horizontal quanto verticalmente, criando novos cursos de pós-graduação, repercutindo posturas tecno-políticas voltadas à formação dos profissionais desse campo.

No âmbito dessas mudanças e articulações de base epistêmico-metodológica que se sustentam novos pressupostos para a formação de administradores públicos frente a um cenário social e organizacional dinâmico e complexo, se insere o Curso de Administração Pública da Esag-Udesc. Tal como apresentado, o referido curso tem como diferencial a sua lógica conceitual e os fundamentos epistemológicos baseados na coprodução de serviços públicos. Nessa perspectiva, a formação e o desenvolvimento das competências do administrador público pautam-se por atributos e conhecimentos que não se limitam a currículos e diretrizes tradicionais do campo da administração, mas abrangem um conjunto de saberes que atribuem aos futuros profissionais o desenvolvimento de habilidades e competências para atuar na esfera pública, de forma dinâmica e articulada às demandas concretas da sociedade.

## 2.2. COMPETÊNCIAS: DEFINIÇÕES, FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

Especialmente a partir das décadas de 1990 e 2000, muitas definições de competências foram criadas e evoluíram segundo pontos de vista distintos (BRUNO-FARIA; BRANDÃO, 2002; CASAGRANDE; PROHMANN, 2003; CARBONE et al, 2005; BRANDÃO et al, 2008). No Brasil, Dutra (2001) afirma que a caracterização das competências seria uma mistura de habilidades e de atitudes requeridas.

Com o tempo, essas habilidades deram lugar à caracterização de entregas, e as atitudes deram lugar aos comportamentos observáveis.

Os conceitos tradicionais e mais utilizados sobre competência do profissional convergem em três dimensões interligadas e independentes: os conhecimentos, as habilidades, e as atitudes. O conhecimento como informações armazenadas, assimiladas e estruturadas pelo indivíduo e resgatadas para a interpretação dos fatos; as habilidades associadas ao saber-fazer, à capacidade, destreza ou proficiência de fazer uso produtivo do conhecimento adquirido em direção a um propósito específico; e as atitudes relacionadas ao querer-saber-fazer, ou seja, à predisposição ao trabalho, objetos ou situações, abrangendo aspectos sociais e afetivos. Dutra (2001) inclui um quarto aspecto, os valores, que consistem em concepções racionalizadas que influenciam escolhas de meios e fins (DUTRA, 2001; BRUNO-FARIA; BRANDÃO, 2002; COMINI; KONUMA; SANTOS, 2007; FERNANDES; COMINI, 2008).

Sob uma perspectiva dinâmica, a competência vem articulada ao sujeito que a expressa, o qual, para Le Boterf (2003, p. 37), é “o profissional [...] que sabe administrar uma situação profissional complexa”. De acordo com o autor, os profissionais não sabem de antemão tudo o que devem e como devem fazer, mas precisam tomar decisões diante de situações muitas vezes novas e imprevistas.

No âmbito do setor público, a complexidade das situações de trabalho, ainda que não sujeitas à competitividade que permeia a esfera privada, também se faz presente na imprecisão de demandas que se põem à frente dos gestores que dirigem ou atuam em instituições governamentais. Le Boterf (2003) alerta que as organizações necessitam de profissionais que saibam lidar com a imprevisibilidade, e que tal capacidade lhes confere o adjetivo de competentes, se eles souberem mobilizar recursos pessoais e do meio para resolver os problemas.

A evolução do conceito de competência a partir da nova configuração do mundo do trabalho forçou a ideia de que a atuação profissional pressupõe “maior aperfeiçoamento e domínio humanos” (FEUERSCHÜTTE, 2006, p. 15). Os trabalhadores da iniciativa privada ficam pressionados pela concorrência, pelas leis da oferta e demanda, pela participação nos resultados e alcance de metas de desempenho, pela empregabilidade. Já os funcionários da esfera pública, a partir da década de 1990, foram submetidos ao controle social e a sistemas de gestão governamental que prezam a eficiência e a busca por resultados sociais com o equilíbrio financeiro, respeitando-se a Lei de Responsabilidade Fiscal, instituída em 2000, por exemplo. Nessa perspectiva, contrapõe-se a suposta defasagem de competências nas organizações públicas para enfrentar um novo contexto sócio-histórico, tendo em vista a herança da cultura do patrimonialismo ainda predominante e que permite o nepotismo, a manipulação populista-clientelista e a apropriação da coisa pública por interesses privados (PINHO, 1998).

O modelo político-econômico e a dinâmica das relações de trabalho atuais, portanto, influenciam o significado da competência (FEUERSCHÜTTE, 2006). Como mostra Faoro (1979 apud PINHO, 1998, p. 62), na administração pública brasileira, os cargos eram criados para as pessoas, e não o contrário, e as pessoas deveriam ser designadas conforme o cargo. Isso ajuda a compreender porque há tanta “incompetência” no serviço público, já que não se avalia o preparo profissional das pessoas designadas ao assumirem determinadas funções. O modelo de gestão predominante não se constrói sob o viés da articulação entre Estado e demandas reais da esfera pública, para então se definir o modo como as ações e os serviços podem e devem ser mais efetivamente prestados e assumidos por profissionais capacitados e comprometidos com a função pública.

Nesse sentido, visando compreender os conceitos de competência e sua associação à atuação do profissional na gestão pública, recorre-se a Feuerschütte (2006, p. 18), que a define como “um entendimento prático da realidade, apoiado nos conhecimentos adquiridos – resultantes da qualificação – e transformados pelo indivíduo de acordo com a diversidade de situações que precisa enfrentar”. Le Boterf (2003) alerta que a qualificação formal, amparada por uma certificação, não é garantia de que o profissional aja de forma competente, mas que dispõe de determinados recursos que lhe permitem construir competências.

Nos meios acadêmico e organizacional, Brandão e Borges-Andrade (2007, p. 7) acrescentam que a perspectiva comportamental tem bastante aceitação na definição das competências, compreendendo-as como “combinações sinérgicas de conhecimentos, habilidades e atitudes, expressas pelo desempenho profissional, dentro de determinado contexto ou estratégia organizacional”. O decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006 (BRASIL, 2006), que instituiu a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal e o curso gestão por competências, oferecido pela Enap (2009), que lhe dá suporte, reforçam essa posição, já que a concepção de ambos está amparada nos aspectos comportamentais já descritos.

Para explicar a formação e o desenvolvimento da competência do profissional, Le Boterf (2003, p. 93) mostra que a base da competência é a instrumentalização de recursos pessoais (constituídos de saberes, saber-fazer, aptidões ou qualidades e associados às experiências acumuladas); e recursos do meio (são as instalações materiais, informações e redes relacionais mobilizadas pelo profissional). É a instrumentalização e a mobilização articulada desses saberes que sustenta a competência e não o conceito do fenômeno em si (LE BOTERF, 2003; RAQUEL; FEUERSCHUTTE; ALPERSTED, 2008). Já em relação aos saberes definidos por Le Boterf (2003), distinguem-se dois grupos – saberes e saber-fazer – articulados entre cinco recursos, quais sejam: os saberes (teóricos, do meio, procedimentais); os

saber-fazer (formalizados, empíricos); os saber-fazer relacionais (adquiridos pela experiência social e profissional); os saber-fazer cognitivos (relativos à operações intelectuais). Além deste conjunto de saberes são necessárias combinações de aptidões ou qualidades pessoais, recursos fisiológicos e recursos emocionais; estes últimos que sinalizam perigo ou encorajam o ator a realizar a experiência, a agir.

Com o propósito de sintetizar a compreensão do conceito de competência a partir de Le Boterf (2003) e Lévy-Leboyer (2003), Feuerschütte (2006, p. 41) chega, então, à seguinte definição:

Competência é a expressão de um conjunto de saberes teóricos e saberes práticos sistematizados pelo indivíduo, alinhados às suas características pessoais e adequadamente articulados para responder às exigências de uma ação a ser realizada em um contexto de trabalho. Tal realização não ocorreria sem a associação entre os referidos saberes e os atributos pessoais, e entre esses e os recursos externos que o indivíduo consegue identificar como emergentes e mobilizar para a efetividade da ação a ser realizada – “realiza-ação”.

As características descritas reforçam a necessidade de considerar-se não só a dimensão técnica e cognitiva, mas também o saber expressar e o comportamento adequado a cada situação (BACON, 1999; FEUERSCHÜTTE et al, 2009). Ao tratar-se das organizações públicas é essencial que o gestor saiba lidar com as demandas da sociedade com compaixão e sensibilidade (DENHARDT, 2012), para apoiar o desenvolvimento da cidadania e o fortalecimento da democracia, mantendo a efetividade de suas decisões. Os gestores públicos encontram papel de destaque na função pública como protagonistas e líderes importantes na condução do processo de redemocratização (FEUERSCHÜTTE et al, 2009).

Nessa perspectiva, Feuerschütte (2006) e Antonello (2007) associam a formação ou o desenvolvimento de competência com o processo de aprendizagem, ou seja, quando o indivíduo potencializa seus recursos para agir a partir das experiências e conhecimentos acumulados. “A aprendizagem ocorre com a reflexão, a interpretação e a avaliação que esse indivíduo faz da própria ação e de sua efetividade diante da situação enfrentada”, explica Feuerschütte (2006, p. 31). Pelo caminho inverso, Antonello (2007, p. 224) entende a aprendizagem como o processo contínuo de construção e desenvolvimento de competências,

baseado na apropriação de novos conhecimentos, voltados para o desenvolvimento de novos mapas cognitivos que possibilitam as pessoas conhecerem a si próprias; a organização e o ambiente que as cerca, estabelecendo novas atitudes em relação ao trabalho, à empresa e ao mundo externo.

Antonello (2007) cita Koenig (1994) para explicar que a aprendizagem coletiva pode ser ativada de duas maneiras: na circulação de ideias ou difusão de

práticas construtivas de novas competências, o que gera reflexão sobre o aprendizado, aumentando a possibilidade de adquirir novas competências; e pela criação de relações entre competências preexistentes entre os atores envolvidos, que estão habituados a mobilizar suas competências de maneira independente.

Lévy-Leboyer (2003) alerta que a formação tradicional não tem como foco o desenvolvimento das competências. A escola avalia a competência do aluno pelo desempenho nas disciplinas, e isso o afasta ainda mais do processo de desenvolvimento das competências, o qual envolve questões mais amplas da aprendizagem. Já Nicolini (2003, p. 54) sugere alguns caminhos dentro da educação formal do ensino superior. O autor pressupõe que o estudante seja o sujeito de seu próprio processo de formação, contribuindo para o enriquecimento dos temas e abordagens desenvolvidos durante essa formação. Nessa visão, o futuro profissional participa de forma integral e integrada em sua formação, tendo a chance de desenvolver um posicionamento crítico acerca de sua realidade, o que lhe permitirá “uma melhor compreensão do fenômeno organizacional”.

Aproximando-se dessa visão, então, Newcomer (1999) anuncia a necessidade de formação do dirigente público em face aos novos valores e exigências sociais expostas ao Estado e aos governos. A autora mostra os desafios a serem enfrentados devido aos traços culturais tradicionalmente instalados na esfera política e na gestão pública. Um deles está na identificação dos saberes formais (técnicos) necessários à atuação dos gestores diante do conjunto de atribuições e de papéis a serem exercidos. Nesse aspecto, Newcomer (1999, p. 12) evidencia duas dimensões da competência, os conhecimentos e as habilidades como requisitos técnicos à atuação do gestor.

### 3. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A caracterização da realidade dos sujeitos envolvidos neste estudo – egressos de AP do curso da Esag-Udesc – abrangeu a descrição das competências profissionais construídas ao longo da sua formação, bem como o seu contexto de atuação em termos dos diferentes setores e instâncias governamentais: municipal, estadual e federal, da administração direta ou indireta.

A administração pública, direta e indireta, ainda está no topo da preferência dos profissionais formados no curso em análise, atingindo cerca de 66% dos

egressos. As oportunidades de trabalho no primeiro setor são promissoras (CRUZ, 2012), como já preconizava a última reforma administrativa, que se propunha a profissionalizar o nível estratégico do governo (ABRUCIO, 2011). A dedicação aos cargos tradicionais da AP em secretarias estaduais e municipais, fundações ou empresas públicas, autarquias ou no Poder Judiciário, estão presentes no espaço de atuação dos participantes da pesquisa (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Distribuição dos egressos nas instituições público-estatais



Fonte: Vendramini (2013, p.137).

É possível considerar esse cenário como um indicador positivo por, pelo menos, dois motivos. Primeiro, porque abre a possibilidade de agregar valor à função pública, que carece de aprimoramento para melhorar o desempenho do Estado (SCHWARTZMAN, 1984). No longo prazo, o servidor público qualificado terá o reconhecimento tanto das próprias instituições públicas como da sociedade, e a migração para o setor privado tende a diminuir. O outro motivo é a ampliação das oportunidades no mercado de trabalho no primeiro setor, já que o Estado, em suas diferentes instâncias, ao apropriar-se de profissionais adequadamente qualificados para o desempenho das atividades governamentais e perceber os ganhos qualitativos nessa escolha, poderá demandar mais profissionais com o mesmo perfil dos que já estão contratados. Essa segunda razão provoca o setor público a melhorar as políticas de contratação e alocação dos servidores públicos, conforme discutido por Secchi, Soares e Pires (2012), dado que o modelo de concursos públicos e o tipo

de questões que estes contemplam ainda privilegiam, sobretudo, questões legalistas e técnicas, sem considerar a identidade do candidato com a função pública – o que pode levar a contratar “servidores acríticos, conservadores e bovinamente obedientes”, afirmam os autores, distantes do perfil ideal com o momento de mudança que a sociedade almeja para a melhoria dos serviços públicos.

Para identificar as competências necessárias à atuação dos administradores públicos atuantes nas organizações mencionadas buscou-se definir, sob a orientação teórica de Le Boterf (2003) e Feuerschütte (2006), as situações complexas no contexto de trabalho dos profissionais; as dificuldades por eles enfrentadas na resolução das mesmas, e os recursos, pessoais e do meio, mobilizados para lidar com tais situações.

### 3.1. SITUAÇÕES COMPLEXAS DO CONTEXTO DE ATUAÇÃO DOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS

As situações complexas indicadas pelos egressos do curso de AP puderam ser classificadas em quatro dimensões, agrupadas pela abrangência do impacto que geram em sua atuação no contexto de trabalho.

Na (1) dimensão pessoal concentram-se as situações com extrema responsabilidade, como a condução de pregões eletrônicos, a elaboração de editais de licitação, o planejamento urbano em determinadas cidades, que, por exemplo, exigem dos egressos a busca ou resgate de conhecimentos específicos para a realização das atividades, muitas vezes com trabalho de pesquisa para desvendar novas soluções ou a origem dos problemas encontrados; ou seja, são aquelas situações diante das quais o profissional precisa “ir atrás” para resolver.

Dentre outros aspectos, as situações complexas da (2) dimensão interpessoal envolvem as resistências dos servidores em adotar novos sistemas de gestão, sobretudo de informação e comunicação, para dar mais celeridade, confiabilidade e transparência ao trâmite dos processos, a tensão entre comissionados e concursados, ou mesmo a diversidade de funcionários de uma prefeitura, por exemplo, e a atribuição de funções. Uma das situações mais difíceis, nesse sentido, está na postura dos superiores hierárquicos, muitas vezes aguçando as animosidades. Esse tipo de problema deflagra a dissonância entre as exigências dos cargos e a formação da grande maioria dos gestores públicos de nível estratégico, pois no Brasil estes são, historicamente, empossados por questões políticas, em detrimento das competências técnicas, o que prejudica o desempenho da instituição, como já foi dito anteriormente.

A (3) dimensão interdepartamental vai além do setor de atuação dos profissionais e atingem outros setores dentro de uma mesma instituição, já que fre-

quentemente os processos ou decisões perpassam vários departamentos dentro de um mesmo órgão até serem concluídos. Para um dos egressos as situações mais complexas estão relacionadas “às ocasiões em que áreas variadas são convocadas a atuarem conjuntamente, como na aquisição de novos equipamentos, armazenagem, aceite, registro, destinação logística de entrega [...]” (ADMINISTRADOR PÚBLICO 18, 2012, informação verbal). Nesse sentido, há a necessidade de entender a organização sob uma perspectiva sistêmica que enfatiza as relações interdependentes entre cada área da instituição, porém nem sempre isso é tão simples de se estabelecer, de acordo com outro depoimento recebido.

Por fim, a (4) dimensão político-institucional serviu para caracterizar as situações complexas como dificuldades em cumprir com as obrigações do Estado por falta de verba ou por definições arbitrárias dos servidores eletivos, que se veem devedores em acordos pré-eleitorais de interesse econômico. Estes encontram brechas para encaminhar seus interesses justamente pela ausência de critérios pre-estabelecidos para a distribuição de recursos financeiros, por exemplo. Um dos egressos entrevistados aponta como situação complexa a “liberação de recursos financeiros para o desenvolvimento das atividades. Como não há previsão orçamentária específica [...], a articulação para liberação dos recursos torna-se uma batalha bastante complexa” (ADMINISTRADOR PÚBLICO 38, 2012, informação verbal).

Como é possível perceber, as situações complexas enfrentadas pelos profissionais são diversificadas. Dentre elas, as barreiras da comunicação, desde a dimensão interpessoal até a dimensão político-institucional são empecilhos que comprometem o desenvolvimento das atividades dentro dos prazos ou dos padrões esperados. A falta de comunicação e informações sistematizadas, a desarticulação das áreas e a frequente omissão de responsabilidade dos setores oneram o serviço público, assim como o cidadão, que muitas vezes se vê refém da desorganização generalizada de determinados setores, configurando descompromisso com a sociedade e com a própria instituição. O relato de um egresso manifesta o patrimonialismo presente nas instituições brasileiras, como já alertava Pinho (1998), comprometendo a eficiência da gestão pública:

Vejo que a cultura organizacional onde trabalho impõe certos valores difíceis de serem resolvidos. Em poucas palavras, gerir recursos é fácil, difícil é convencer as pessoas (no caso, servidores) que a implantação de uma política pública ou a realização de um plano de governo ou até mesmo de projeto simples não é importante só para os gestores e para a população em geral, mais sim ao servidor responsável direto pela execução. (ADMINISTRADOR PÚBLICO 39, 2012, informação verbal).

Este e outros depoimentos apontam uma série de problemas de gestão que interferem negativamente no desempenho das atividades. A falta de planejam-

to, controle e avaliação são nítidos, o que redundava no desacordo entre as áreas e os servidores. A origem desse problema talvez esteja na fragilidade de processos, na falta de capacitação dos funcionários, assim como das chefias, ou ainda na vinculação político-partidária, ao encontrar “dificuldade em punir o funcionário por ter estabilidade, ou estar protegido por algum apadrinhado político; os funcionários empurram o problema para outra secretaria dizendo não ser sua a competência”, refere o administrador público 66 (2012, informação verbal).

Esse quadro é comum e já faz parte da cultura instituída na AP que, além do desgaste nas relações políticas, vivencia a competição entre as áreas-meio (administrativa, de suporte) e as áreas-fim das organizações, situação identificada por um entrevistado como de difícil gestão em seu trabalho. Administrar as vaidades e conscientizar os servidores da essência da função pública é outra dificuldade bastante comum na esfera governamental, segundo depoimentos recebidos dos administradores públicos. Outro aspecto indicado como situação complexa é o atrito entre as gerações mais novas e os servidores com mais tempo de casa, que possuem maneiras e ritmos diferentes de atuar. A administradora pública 33 (2012, informação verbal) relata o choque de realidade ao encontrar organizações públicas ultrapassadas, pois “buscamos um serviço público mais estratégico e voltado para resultados, ao passo que muitas organizações públicas ainda se encontram presas às disfunções burocráticas”.

O tamanho da máquina pública, o excesso de burocracia e as amarras legais atrasam ou mesmo impedem a proposição de inovações ou simples melhorias no processo, revela um entrevistado. Já para outro, a estrutura normativa não acompanha as necessidades dos gestores e “torna o processo moroso, criando gargalos difíceis de serem transpostos dentro do prazo hábil” (ADMINISTRADOR PÚBLICO 55, 2012, informação verbal). “Além disso, as pessoas estão muito presas ao papel, resistem a enviar solicitações por email apenas, pois preferem e acham mais seguro ter um ‘papel em mãos’”, reclama a administradora pública 32 (2012, informação verbal). Os dados ainda mostraram como dificuldades a predominância de tecnologia ineficiente nos órgãos públicos, com poucas ferramentas de gestão. Alguns egressos destacam que sentem uma grande carência no *background* instrumental – os saberes procedimentais – diante da realidade que encontram em relação ao que o curso proporcionou e precisam compensar essa lacuna com a busca por informações ou cursos complementares.

Após reconhecer e descrever as principais situações complexas em seu contexto de trabalho, os egressos mobilizam diferentes recursos, pessoais e do meio, para enfrentá-las. É necessário compreender, dentro de cada saber (LE BOTERF, 2003), como são acessados e as características que servirão de base para a formação e o desenvolvimento das competências dos profissionais de Administração Pública, que perpassam as diferentes dimensões abordadas.

## 3.2. ENFRENTAMENTO DAS SITUAÇÕES COMPLEXAS: SABERES MOBILIZADOS PELOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS

Os saberes teóricos são considerados pelos egressos os alicerces para a aplicação dos outros saberes. O conhecimento da legislação e o poder da posição, oriundo do cargo que ocupa um dos entrevistados, são importantes aliados dos profissionais para a realização de determinadas atividades, já que a administração pública, apesar de manter características patrimonialistas, pauta-se no caráter normativo-legal como traço da burocracia brasileira (COSTA, 2008).

Para buscar novos saberes teóricos, os pesquisados enfatizaram os recursos informacionais alcançados por meio dos sistemas de informação internos às organizações e de pesquisas na internet, o que proporciona acesso fácil e rápido a artigos técnicos, leis, experiências de outros Estados, visita a *blogs* e *sites* de interesse profissional (para atualização e acompanhamento) e uso de mídia social, por exemplo. A infraestrutura tecnológica, além de facilitar a execução de determinadas tarefas, permite realizar os processos organizacionais com transparência, proporcionando confiança aos demais servidores ou ao público externo, aponta a administradora pública 1 (2012, informação verbal), que vê “a possibilidade da transparência do processo por meio da publicação de todas as etapas envolvidas em um processo licitatório, com o uso de equipamentos e tecnologias disponíveis”.

Além de disporem do aparato tecnológico, outra fonte de informações é o saber relacional, marcado, sobretudo, pelo contato com profissionais mais experientes, que podem orientar sobre os trâmites organizacionais e situações complexas. Uma administradora pública entrevistada diz que conversa com servidores mais experientes “para [a partir da] compreensão da realidade já vivida [...] resolver situações complexas e/ou compreender o funcionamento e a funcionalidade de determinadas rotinas administrativas” (ADMINISTRADORA PÚBLICA 46, 2012, informação verbal). Muitos profissionais alegam que o saber relacional facilita a resolução de problemas; entretanto, não basta apenas cultivar bons relacionamentos. Os egressos do curso de administração pública evidenciam preocupação em apresentar resultados em suas funções, sob uma visão abrangente da gestão, transcendendo o cumprimento das tarefas e os limites de sua organização. Nesse sentido, a rede relacional abarca as instituições da esfera pública, privada e da sociedade civil.

Requerem o domínio da regulamentação e da legislação vigentes em diferentes áreas, como as normas da Capes, a lei das licitações e de recursos humanos, por exemplo, além de redação técnica. Abrangem, sobretudo, os saberes teóricos e os saberes procedimentais, cuja complexidade está no grau de conhecimentos de

que o egresso deve dispor para tomar decisões e apontar soluções, colocando em prática sua bagagem conceitual. A dimensão pessoal também contempla as qualidades pessoais e as aptidões categorizadas por Le Boterf (2003).

A conexão entre os saberes teórico, informacional e relacional confere indícios de que os saberes procedimentais se desenvolvem com mais fluidez, apesar das constantes pressões dos prazos. Muitos desses saberes foram ou deveriam ter sido aprendidos no curso de graduação, porém, dada a diversidade e a amplitude do campo, muitas das especificidades das funções dos cargos exprimem-se no decorrer das atividades profissionais.

Ao dominar métodos de trabalho, os profissionais atestam a facilidade em identificar gargalos e resolver os problemas diante dos quais o desenvolvimento dos saberes procedimentais necessita de treinamento constante. Em situações mais delicadas, inclusive, recomendam o registro documental por meio de memorandos, o que formaliza e promove o alcance dos objetivos propostos.

Além dos saberes teóricos, informacionais, procedimentais e relacionais como recursos pessoais mobilizados para enfrentar situações complexas, os profissionais também se valem das aptidões e qualidades pessoais para desenvolver suas atividades. Nessa categoria destacam a capacidade de liderança, de tomar decisões, as habilidades de comunicação e negociação, a humildade e o respeito para gerar confiança, e os valores éticos necessários à função pública. O maior destaque, porém, é atribuído à empatia que desenvolvem junto aos colegas de trabalho e usuários dos serviços prestados.

Os recursos pessoais e os recursos do meio mobilizados pelos egressos do primeiro setor para resolver as situações complexas pressupõem as facilidades e capacidades que detêm ou que desenvolveram ao longo da vida no trabalho. As facilidades destacadas recaem, sobretudo, no saber teórico que adquiriram ao longo da graduação, relativos aos conhecimentos específicos, como contabilidade, finanças e orçamentos públicos, sistemas de *accountability* e OS&M, e à concepção mais ampla do serviço público, de suas características e tendências. Além disso, outra facilidade advinda do saber teórico é o domínio da legislação vigente, o que permite ao administrador público “um apoio nos momentos decisórios, pois permite saber o que exatamente pode ser realizado” (ADMINISTRADORA PÚBLICA 7, 2012, informação verbal). Os egressos também apreciam o saber relacional como grande facilitador do trabalho: um ambiente harmônico e a capacidade de manter um bom relacionamento interpessoal e de trabalhar em equipe fazem com que os administradores públicos tenham resultados mais positivos e efetivos em suas investidas.

A existência de instrumentos de gestão, de fluxos de trabalho, de procedimentos e normas previamente definidos também facilitam a realização das funções atreladas aos cargos que os administradores públicos ocupam. Dominar as

metodologias de planejamento e de organização do trabalho é mencionado como facilidade. Outro ponto que merece evidência é a valorização da burocracia, da normalização, das regras escritas com clareza para padronizar os procedimentos e evitar conflitos ou cooptação. Essa valorização comprova aos egressos a fala do corpo docente, que discute o conceito de burocracia ao longo da graduação, com o intuito de desmitificar a visão do acadêmico, repleta do “ranço” do senso comum sobre as mazelas burocráticas. Nesse sentido, o administrador público 44 (2012, informação verbal) ressalta “a legalidade [como facilidade], pois evita que o jogo de interesses de particulares prevaleça sobre o público”.

Como fatores facilitadores oriundos da formação do curso de AP da Esag-Udesc foram mencionados, ainda, os recursos informacionais e o aparato tecnológico mediante a utilização dos meios eletrônicos para acesso e divulgação de informações. Se tais informações estiverem integradas a diversas fontes, isso pode ser o diferencial de um serviço público prestado com agilidade e efetividade e que ampara a tomada de decisão na gestão.

### 3.3. AS COMPETÊNCIAS NA FORMAÇÃO DO ADMINISTRADOR PÚBLICO: PERCEPÇÃO DOS SUJEITOS DA PESQUISA

Um dos objetivos do presente estudo foi promover a análise do leque de competências descrito nas DCN (MEC, 2005) pelos egressos do curso de administração pública formados pela Esag-Udesc. Em acordo com tal regulação, os profissionais revelaram como competências mais relevantes, por eles desenvolvidas e ampliadas desde os estudos da graduação até o momento atual, aquelas relacionadas à capacidade de “expressão e comunicação compatíveis com o exercício profissional, inclusive nos processos de negociação e nas comunicações interpessoais ou intergrupais; preocupando-se em transferir e generalizar conhecimentos” (MEC, 2005). Tal competência tem um apelo fortíssimo entre os egressos, sobretudo por estarem em um contexto de abertura política, de fortalecimento da democracia, e com isso a necessidade de expressão de diferentes demandas de novos atores sociais, que estão além do espaço governamental, impondo novos desafios à gestão pública e aos gestores.

A segunda competência mencionada com veemência pelos pesquisados refere-se à capacidade de reconhecer e definir problemas, equacionar soluções – muitas vezes compostas de demandas diversas e interesses antagônicos –, pensar estrategicamente – considerando o caráter democrático para traçar e implantar estratégias –, e atuar preventivamente, que formam os métodos de planejamento e de tomada de decisão. Reconhecem ter desenvolvido a capacidade de elaborar soluções reais para problemas reais, uma vez que estão amparados pelas metodologias de gestão e de polí-

ticas públicas, por exemplo. Por terem um arcabouço teórico estruturado, os métodos de planejamento foram estimulados transversalmente pelas disciplinas ao longo do curso – atestam os egressos – e posteriormente fortalecidos com as experiências profissionais e enfrentamento às dificuldades da rotina diária.

A terceira competência de maior proeminência relaciona-se às aptidões pessoais e qualidades – “ter iniciativa, criatividade, determinação, vontade política e administrativa, vontade de aprender, consciência da qualidade e das implicações éticas do seu exercício profissional; bem assim expressando-se de modo crítico” (MEC, 2005). É certo que desenvolver nos acadêmicos tais competências é bastante desafiador, pois são parte da subjetividade humana e da personalidade individual. Não há uma técnica ou uma estratégia de ensino-aprendizagem definida junto ao corpo docente, mas esses temas tangenciam a construção do conhecimento muito mais pela conscientização das responsabilidades do agente público e pelas posturas esperadas em um administrador público. Há, por parte dos egressos, o reconhecimento de que os trabalhos acadêmicos que simularam situações reais e as leituras e diálogos auxiliaram o desenvolvimento dessa competência ao longo dos quatro anos de formação. A capacidade de gerenciar conflitos e equalizar os diferentes interesses que transitam no meio organizacional em face das normas institucionais ou mesmo da legislação vigente está mais relacionada a uma competência específica da administração pública, definidas recentemente nas diretrizes próprias (MEC, 2014).

As demais competências elencadas pelas DCN de administração (MEC, 2005) também foram indicadas sem, entretanto, a mesma ênfase que as anteriores. Houve, porém, um aspecto abordado com certa intensidade perpassando o discurso dos egressos, que não está incluso nitidamente nas diretrizes, que é a capacidade de ver o todo, de perceber a situação de maneira global, de compreender o ambiente e a integração entre as áreas. É o que comumente chama-se de visão sistêmica. Em relação a isso, muitos pesquisados indicaram o papel crucial, ao longo da formação acadêmica, das experiências no estágio curricular obrigatório, nos projetos de extensão e pesquisa, assim como nos trabalhos de campo, por proporcionarem a compreensão dos fatos e do contexto, unindo conhecimentos e habilidades.

### 3.4 OS *GAPS* DE COMPETÊNCIAS E AS PERSPECTIVAS DE APRIMORAMENTO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS: UMA VISÃO DOS SUJEITOS DA PESQUISA

Para analisar a formação e as competências dos egressos do curso de AP da Esag-Udesc, buscou-se, ainda, explorar junto a eles que competências o exercício profissional exige e que não foram desenvolvidas em seu processo de formação, ou seja, as lacunas de aprendizado – teóricas ou práticas – que o curso poderia resolver no projeto pedagógico para melhor aproximar o aluno à realidade do mercado de trabalho. Os egressos pesquisados apontam de forma contundente a necessidade de aprofundar diversos conteúdos que se articulam, de modo interdisciplinar, à natureza e às especificidades teórico-práticas da administração pública.

Em primeiro lugar, destacam os conteúdos da área jurídica, devido aos aspectos legais vinculados, que sustentam a prática pública. O direito constitucional, o direito do trabalho e o direito tributário, por exemplo, não são abordados no curso de AP em análise, e a falta de seus fundamentos na formação reflete no cotidiano do trabalho. Outro conteúdo que requer aprofundamento é relativo às áreas de contabilidade, finanças e orçamento público. Essas disciplinas, apesar de constarem na matriz curricular do curso exigem uma carga horária maior, dada a complexidade dos instrumentos utilizados na AP.

A competência que destaca a capacidade de desenvolver raciocínio lógico, analítico e crítico para operar com valores e formulações matemáticas também é apontada como uma demanda a ser destacada na formação. Conteúdos das ciências exatas, como custos, formação de preços, matemática financeira, métodos estatísticos, são exigidos com frequência na prática profissional do administrador público.

Outra vertente de conteúdos demandada pelos egressos diz respeito aos estudos econométricos, assim como o aprofundamento da macroeconomia. Eles ajudam os administradores públicos a projetar e analisar cenários, porque “algumas competências típicas do economista são necessárias ao administrador público, especialmente aquelas relacionadas à economia do setor público, onde há teoria econômica, que no curso foi abordado de forma extremamente superficial” (ADMINISTRADOR PÚBLICO 65, 2012, informação verbal), segundo o depoimento de um egresso entrevistado. No mesmo sentido, outro entrevistado apontou a necessidade de aprofundar seus conhecimentos “nos instrumentos de planejamento governamental já existentes (PPA, LOA, LDO), como sua elaboração e execução e métodos econométricos, pois administradores públicos vivem e atuam sobre cenários e projeções” (ADMINISTRADOR PÚBLICO 34, 2012, informação verbal) . As metodologias de planejamento, mesmo sendo destacadas como competências bem

desenvolvidas pelo incentivo das disciplinas e posterior aprofundamento através das experiências acumuladas, carecem de aplicação, ou seja, de instrumentalização, que é a ênfase dos saberes procedimentais, como assinala um dos administradores públicos participantes da pesquisa.

Verifica-se, ainda, um rol dos conteúdos relativos às ciências sociais e humanas, em especial ao comportamento humano, à comunicação e à negociação, à gestão de pessoas e de conflitos, ao treinamento e ao desenvolvimento de equipes, à mudança e à cultura organizacional, que carecem também de ferramentas de gestão: “No campo em que atuo, além do conhecimento jurídico meu desafio é o trato com as pessoas (já que sou responsável pela equipe e faço a intermediação entre o magistrado, o cartório e os advogados/jurisdicionado)”, diz a administradora pública 47 (2013, informação verbal).

Além dos grandes grupos de saberes teórico-procedimentais requeridos pelos profissionais no exercício de suas funções, são citados outros assuntos/conteúdos de modo mais pontual, todos relacionados às especificidades das atividades que os profissionais desempenham, com destaque, por exemplo, à necessidade de uma imersão mais profunda nos três poderes.

Nesse sentido, é importante reforçar que os entremeios da vida política dos cargos eletivos e suas relações com os servidores de carreira ou comissionados, que exercem, de fato, atividades técnicas, seriam mais familiares aos egressos se as disciplinas tivessem uma parceria mais concreta com órgãos públicos para a realização de trabalhos de campo. De acordo com o projeto pedagógico do curso de AP da Esag-Udesc, são apenas três as disciplinas que adotam essa estratégia como diretriz, semestre a semestre. As demais que realizam trabalhos de campo em organizações públicas deixam a cargo dos alunos a escolha do *locus* a ser explorado, e muitos deles acabam por escolher as organizações a que já têm acesso, como estagiário, como filho de servidor, ou mesmo como profissional. Essa escolha, muitas vezes, é condicionada pela disponibilidade das organizações, e isso certamente reduz o leque de opções. Tais limitações poderiam ser mais facilmente superadas com uma aproximação institucional, capitaneada pelo centro de ensino, pela coordenação do curso ou mesmo pelo professor responsável da disciplina.

É por esse motivo que muitos recém-formados que ingressam no serviço público entram em choque com a realidade que encontram na AP, sobretudo na esfera governamental. Tal situação atingiu principalmente os egressos formados até 2010, que cursaram o currículo antigo. O currículo atual, vigente desde o primeiro semestre de 2008, diminuiu a carga horária de determinadas disciplinas, mas permaneceu a ênfase nos fundamentos epistemológicos do curso, com pouca inserção à realidade, sem um viés pragmático deliberado que respaldasse a teoria. Nessa situação, uma das entrevistadas mencionou que reconhece as debilidades

da AP como oportunidades de superação para o profissional que optou por essa carreira, reforçando a necessidade de lidar com esses assuntos em sala de aula e de fortalecer uma postura positiva e proativa diante dos obstáculos encontrados.

Para sobrepujar as demais lacunas encontradas, os ex-alunos levantam ainda aspectos que poderiam ser incluídos ou alterados no curso para que as competências fossem amplamente desenvolvidas. Tais aspectos foram classificados em cinco grupos: (a) a inserção de novos conteúdos e o redimensionamento de conteúdos já existentes; (b) a mudança de metodologia em algumas disciplinas e no estágio obrigatório; (c) o fortalecimento de diferentes espaços de aprendizagem; (d) a cobrança de maior rigor disciplinar; e (e) a competência dos professores.

No primeiro grupo, além de todos os conteúdos já mencionados ao longo dessa análise, foi sugerida a inclusão do tema mídias sociais como ferramenta para a sustentação da democracia. O conhecimento técnico da estrutura do Estado, seu funcionamento e seus processos e a área de gestão de pessoas também precisam ser explorados como meio para desenvolver as demais áreas, de acordo com alguns depoimentos.

Já no segundo aspecto, a questão metodológica do curso, os ex-alunos são unânimes quanto à necessidade de maior contato das disciplinas com a realidade da AP no que se refere a órgãos públicos e à comunidade. Isso impacta nos processos de ensino-aprendizagem das disciplinas, na integração entre disciplinas, na mudança de nomenclatura e de organização da matriz curricular e, em essência, na construção e disseminação do conhecimento em que o acadêmico seria submetido. Inclui-se nesse aspecto a mudança metodológica do estágio obrigatório, que hoje se constitui em um relatório de estágio, com viés prático, sendo orientado por um professor sem uma segunda avaliação. O depoimento da administradora pública 36 (2012, informação verbal) defende a manutenção do requisito adotado: que o “estágio obrigatório seja exercido dentro das organizações públicas, para que possa dar mais visibilidade à profissão, e que no futuro os administradores públicos consigam lugar e reconhecimento acima das questões políticas”. O que a ex-aluna sugere ao estágio é uma reflexão comum dos professores do Campo de Públicas, que percebem o estágio como uma oportunidade de mostrar as qualificações dos egressos para que os gestores públicos reconheçam os diferenciais de formação dos profissionais especializados na área.

No terceiro aspecto apontado como lacuna do curso a ser superada está a ênfase nos espaços de aprendizagem para além da sala de aula, como as incubadoras, a empresa júnior, os projetos de pesquisa e extensão, cujo interesse e participação devem ocorrer de acordo com as pretensões dos acadêmicos para o futuro, dentro da ideia de Nicolini (2003) de conferir ao acadêmico o papel de protagonista da sua própria formação.

Por fim, o quarto e o quinto aspectos fundem-se nas respostas dos pesquisados e referem-se à demanda por um maior rigor disciplinar e à competência dos professores. A expectativa por maior dedicação dos acadêmicos fez com que houvesse a adoção da “cultura da exigência”, um acordo firmado entre a coordenação do curso e o corpo docente no início de 2011, para que constantemente os professores fossem rigorosos na avaliação dos trabalhos acadêmicos, no controle de frequência, na correção das avaliações, prioritariamente individuais do que grupais. Em relação à competência dos professores, há a expectativa dos acadêmicos de que o docente, como responsável por conduzir determinada disciplina tenha experiência no assunto para poder compartilhá-la. Por fim, os egressos reconhecem a complexidade da realidade e as limitações da vida acadêmica, sobretudo os que se formaram nas primeiras turmas. O depoimento de um deles expressa a necessidade de aprimoramento permanente do corpo docente como ator responsável por aproximar a academia da realidade.

## 4. CONCLUSÕES

A administração pública como área do conhecimento vive um período de revigoramento com a ampliação e diversificação da oferta e da demanda por cursos de graduação e de pós-graduação. As publicações se tornam mais frequentes tanto em periódicos quanto em livros, sobretudo no campo das políticas públicas.

Como profissão, a administração pública ainda encontra dissonâncias, ingerências, predominância de indicações políticas sem formação compatível com a função e, apesar de florescer o espírito gerencialista e mais recentemente o da governança pública, ainda se vale, em grande medida, das prerrogativas do patrimonialismo para dar andamento a projetos ou atividades.

Como resultados da pesquisa que gerou o presente artigo, destacam-se as competências dos administradores públicos segundo as Diretrizes Curriculares Nacionais, definidas no PPC do curso de administração pública da Esag-Udesc. Percebeu-se uma profusão de habilidades e competências, todas com o viés comportamentalista prescritivo, próprio da lógica de mercado, para obterem-se alto desempenho e resultados competitivos, mas que pretendiam, por tentativa e erro, dar conta do porvir, ou da complexidade do exercício profissional.

Dos oito grupos de competências definidas pelo MEC (2005), os egressos afirmam ter desenvolvido com mais ênfase as competências do grupo I (pensar estrategicamente, planejar e tomar decisões diante da complexidade), do grupo II

(comunicação, negociação, gestão de pessoas e relacionamentos interpessoais) e do grupo VI (vontade política, criatividade e atuação ética).

Assim como no estudo de Feuerschütte (2006, p. 243), observou-se que o sentido da competência se expressa como um construto dinâmico, em que o ambiente, as experiências acumuladas e os saberes dos indivíduos são condicionantes do processo. Os pesquisados reforçam que as competências foram desenvolvidas pelo estímulo inicial da academia, associando as estratégias de ensino à vivência da extensão e ao aprofundamento teórico da pesquisa, posteriormente aprimoradas com as demandas profissionais. Destacam que os trabalhos acadêmicos que conciliaram a teoria à prática, as discussões em equipe e as simulações da realidade tiveram mais êxito no desenvolvimento das competências, por isso valorizam a experiência que o estágio obrigatório proporciona. O laboratório da empresa júnior também foi enfatizado pelos egressos como uma possibilidade de desenvolver competências na graduação sob a tutela dos professores.

A partir dos objetivos e da base conceitual estabelecida como referência na pesquisa, bem como das categorizações realizadas na pesquisa de campo, foi possível mapear e caracterizar a competência dos egressos em um quadro-síntese, identificando os saberes e as aptidões pessoais necessários à profissão, bem como a relevância dessas dimensões para propor uma matriz de competências ao administrador público diante das situações complexas inseridas na realidade profissional desvelada a partir da percepção dos egressos pesquisados.

Quadro 1– Competências dos administradores públicos atuantes no setor governamental

DIMENSÕES DA COMPETÊNCIA	EXPRESSÃO DAS COMPETÊNCIAS
Saberes Teóricos	Regulamentação e legislação vigentes; contabilidade, finanças e orçamento públicos; estudos econométricos para projeção de cenários, junto com macroeconomia; sistemas complexos para tomada de decisão; inovação.
Saberes do ambiente	Informações sistematizadas, com atualização e interoperabilidade. Visão sistêmica do ambiente externo, formação da política brasileira.
Saberes procedimentais	O domínio do saber-fazer depende de cada contexto, que guarda uma série de peculiaridades desenvolvidas, sobretudo, na prática.
Saber-fazer relacional	A comunicação ajuda a mediação de conflitos de gerações e a minimizar as resistências em relação à adoção de novos métodos de trabalho.
Aptidões ou qualidades	Assumem responsabilidades, pró-atividade, compromisso com a qualidade da prestação dos serviços aos usuários. Liderança na tomada de decisões; busca de autonomia, humildade, respeito, ética.

Fonte: Vendramini (2013, p. 194-195).

É certo que nem todos os conteúdos cabem em uma grade de três mil horas. Então, as atividades de extensão podem contemplar todos os conteúdos sugeridos? Talvez não, mas a matriz de competências deve prever a incorporação de atividades na extensão e na pesquisa como obrigatórias, para garantir que o acadêmico desenvolva suas potencialidades de modo sistêmico, mais convergente com o prenúncio de novas contingências de atuação e de estudo.

Pelos relatos obtidos, os egressos vislumbram que tais *gaps* deveriam ser absorvidos, sobretudo pela vertente do ensino, organizado via disciplinas. Todavia, aqueles que experienciaram a pesquisa, a extensão, as funções de representação estudantil em conselhos universitários ou a consultoria na empresa júnior percebem a riqueza que tais espaços proporcionam para a ampliação das competências, perpassando os diferentes saberes – teóricos, procedimentais, relacionais – e as aptidões pessoais diante da escassez ou abundância de determinados recursos do meio. A dedicação à vida universitária enquanto acadêmicos-estudantes-aprendizes permitiu o acúmulo de experiências valiosas para enfrentarem a complexidade do mercado de trabalho.

Iniciativas inovadoras são, predominantemente, alvo de críticas: este é o preço do pioneirismo. Resgatar o espaço da AP em um contexto de total descrédito das instituições que deveriam ser as guardiãs do bem público foi uma aventura hercúlea. Os egressos das primeiras turmas do curso de AP da Esag-Udesc sofreram em duplo sentido: a área ainda estava esmaecida, e o curso, corpo docente e material didático voltados à AP, todos em construção.

Agora, com o respaldo da experiência, professores e alunos já sentem mais segurança ao propor mudanças, tanto no escopo e conteúdo das disciplinas quanto na abordagem metodológica mais adequada, fruto de discussões, reflexões mais amadurecidas e um avanço que se consolida a cada dia, sobretudo depois da publicação de DCN próprias para o Campo de Públicas, cujas orientações vão ao encontro dos fundamentos e práticas já estabelecidos no curso (MEC, 2014). A busca por informações sobre a inserção profissional dos egressos, além de estudos da natureza deste artigo, encerra uma etapa que requer adaptações à nova realidade do Campo de Públicas, até porque o curso já se torna uma referência em AP e pode estabelecer novas parcerias interinstitucionais para proporcionar novos campos de estudo e trabalho aos acadêmicos. Há uma forte tendência de atrair futuros profissionais identificados com o contexto da AP e com o papel de servir à sociedade.

O curso não pode despir-se do caráter generalista, dado que sua função é a de apresentar o vasto cenário aos futuros profissionais, cuja área de especialização nem mesmo por eles está definida. Contudo, cabe a inclusão, seja por meio de linhas de formação, seja pela oferta de cursos de extensão validados nas horas complementares, dos conteúdos potenciais a serem requeridos no exercício profissional dos egressos.

Mesmo com o diferencial da formação de nível superior, o depoimento de um dos egressos que ocupa função estratégica em uma secretaria municipal confere a necessidade de investimentos constantes na qualificação dos profissionais:

[Manter o] Espírito crítico moderado; os egressos pensam saber tudo e que vão mudar o mundo das organizações públicas, e não é bem assim que as coisas são! Depois de formado você quer atuar e atuando tem que viver aprendendo para poder evoluir e se manter à frente! (ADMINISTRADOR PÚBLICO 39, 2012, informação verbal).

Por fim, Cruz (2012) anuncia que, pela primeira vez, o Brasil passou a ter mais de 1.000 gestores públicos na ativa no governo federal, o que representa apenas 0,2% do total do funcionalismo público federal. Ainda assim, o país ratifica os movimentos mundiais de profissionalização de seu quadro. Diante desse cenário positivo é possível suplantar a mediocridade de um país de amadores na gestão pública com a ampliação da oferta de cursos agregados ao movimento político da comunidade científica para, enfim, cumprir a promessa da profissionalização.

## 5. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. **Desigualdade & diversidade** (PUCRJ), n. 11, p. 119-142, dez. 2011.

ADMINISTRADOR PÚBLICO 18. Técnico do Ministério Público - SC. **Entrevista XVIII** [11 out. 2012]. Entrevistadora: Patrícia Vendramini. Florianópolis, 2012.

ADMINISTRADOR PÚBLICO 34. Gerente de Avaliação do Plano Plurianual da Secretaria de Estado da Fazenda. **Entrevista XXXIV** [27 nov. 2012]. Entrevistadora: Patrícia Vendramini. Florianópolis, 2012.

ADMINISTRADOR PÚBLICO 38. Coordenador da Defesa Civil Municipal de São João Batista / Corpo de Bombeiros Militar - SC. **Entrevista XXXIIX** [14 nov. 2012]. Entrevistadora: Patrícia Vendramini. Florianópolis, 2012.

ADMINISTRADOR PÚBLICO 39. Secretário Municipal de Administração – Prefeitura de Camboriú. **Entrevista XXXIX** [11 nov. 2012]. Entrevistadora: Patrícia Vendramini. Balneário Camboriú, 2012.

ADMINISTRADOR PÚBLICO 44. Secretário Municipal de Administração – Prefeitura de Camboriú. **Entrevista XLIV** [19 nov. 2012]. Entrevistadora: Patrícia Vendramini. Balneário Camboriú, 2012.

ADMINISTRADOR PÚBLICO 55. Investigador na Polícia Civil no Paraná. **Entrevista L** [13 nov. 2012]. Entrevistadora: Patrícia Vendramini. Florianópolis, 2012.

ADMINISTRADOR PÚBLICO 65. Técnico universitário na Universidade do Estado de

Santa Catarina. **Entrevista LXV** [16 dez. 2012]. Entrevistadora: Patrícia Vendramini. Florianópolis, 2012.

ADMINISTRADOR PÚBLICO 66. Coordenador de Projetos Especiais na Secretaria de Meio Ambiente – Prefeitura de Balneário Camboriú. **Entrevista LXVI** [16 dez. 2012]. Entrevistadora: Patrícia Vendramini. Balneário Camboriú, 2012.

ADMINISTRADORA PÚBLICA 1. Pregoeira na Secretaria de Estado da Saúde - SC. **Entrevista I** [14 out. 2012]. Entrevistadora: Patrícia Vendramini. Florianópolis, 2012.

ADMINISTRADORA PÚBLICA 7. Diretora Técnica e de Projetos Especiais na Prefeitura Municipal de São Joaquim - SC. **Entrevista VII** [20 out. 2012]. Entrevistadora: Patrícia Vendramini. Florianópolis, 2012.

ADMINISTRADORA PÚBLICA 32. Assistente em Administração da UFSC. **Entrevista XXXII** [15 nov. 2012]. Entrevistadora: Patrícia Vendramini. Florianópolis, 2012.

ADMINISTRADORA PÚBLICA 33. Gerente de Desenvolvimento de Pessoas - Ministério Público/SC. **Entrevista XXXIII** [15 nov. 2012]. Entrevistadora: Patrícia Vendramini. Florianópolis, 2012.

ADMINISTRADORA PÚBLICA 36. Administradora escolar – Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú. **Entrevista XXXVI** [30 nov. 2012]. Entrevistadora: Patrícia Vendramini. Florianópolis, 2012.

ADMINISTRADORA PÚBLICA 46. Administradora na Universidade Federal da Fronteira Sul-UFFS. **Entrevista XLVI** [20 nov. 2012]. Entrevistadora: Patrícia Vendramini. Florianópolis, 2012.

ADMINISTRADOR PÚBLICO 47. Técnica Universitária na Universidade do Estado de Santa Catarina - Udesc. **Entrevista XLVII** [11 fev. 2013]. Entrevistadora: Patrícia Vendramini. Florianópolis, 2013.

ANTONELLO, C. S. O processo de aprendizagem entre níveis individual, grupal e organizacional: desenvolvimento de competências. **Organizações em Contexto**, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 223-250, jun. 2007.

BACON, K. Além da capacitação: desenvolvimento de líderes para o setor público. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 50, n. 4, p. 81-91, out./dez. 1999.

BRANDÃO, H. P. et al. Desenvolvimento e validação de uma escala de competências gerenciais. In: ENANPAD, 32, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: 2008.

BRANDÃO, H. P.; BORGES-ANDRADE, J. E. Causas e efeitos da expressão de competências no trabalho: para entender melhor a noção de competência. **Revista de Administração Makenzie – RAM**, São Paulo, v. 8, n. 3, p. 32-49, 2007.

BRASIL. **Decreto nº 5. 707, de 23 de fevereiro de 2006**. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8. 112, de 11 de dezembro de 1990. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Gestão. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Câmara da Reforma do Estado: Brasília, 1995. Disponível em:

<<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=524&cat=238&sec=25>>. Acesso em: 5 set. 2016.

BRUNO-FARIA, M. F.; BRANDÃO, H. P. Gestão de competências: identificação de competências relevantes a profissionais da área de T & D de uma organização pública do distrito federal. In: ENANPAD, 26, 2002, Salvador. **Anais...** Salvador: 2002.

CARBONE, P. P. et al. **Gestão por competências e gestão do conhecimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

CASAGRANDE, R.; PROHMANN, J. I. P. Competências básicas: um estudo para a identificação e construção de definições. In: ENANPAD, 27, 2003, Atibaia. **Anais...** Atibaia: 2003.

CASTOR, B. V. **O Brasil não é para amadores**: Estado, governo e burocracia na terra do jeitinho. Curitiba: Travessa dos Editores, 2004.

COELHO, F. S. **Ensino Superior, formação de administradores e setor público**: um estudo sobre o ensino de administração pública – nível de graduação – no Brasil. 2006. 159 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Departamento de Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, São Paulo, 2006.

COELHO, F. S.; NICOLINI, A. M. Uma contribuição à história do ensino de graduação em Administração Pública no Brasil (1952–1994): proposta de periodização e análise de um dos estágios de construção. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 34, 2010, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpad, 2010. p. 1-17.

COMINI, G. M.; KONUMA, C.; SANTOS, A. L. Sistema de gestão de pessoas por competências: um olhar crítico para a dimensão do desenvolvimento individual. In: ENANPAD, 31, 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: 2007.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 829-874, out. 2008.

CRUZ, P. Burocratas, mas com diploma. **Exame**, São Paulo, 21 nov. 2012. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/1028/noticias/burocratas-mas-com-diploma?page=3>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DUTRA, J. S. Gestão de pessoas com base em competências. In: \_\_\_\_\_. **Gestão por competências**. São Paulo: Gente, 2001.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Curso Gestão por Competências**. Brasília, 2009.

FADUL, E.; SILVA, L. P. Retomando o debate sobre a reforma do Estado e a Nova Administração Pública. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 22. , 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpad, 2008. p. 1-15.

FAORO, R. **Os donos do poder**. Porto Alegre: Editora Globo, 1979.

FERNANDES, B. H. R.; COMINI, G. Limitações na estruturação de modelos de gestão por competências: uma análise de organizações líderes em diversos setores. In: ENANPAD, 32, 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: 2008.

FEUERSCHÜTTE, S. G. **Competências do empreendedor do setor hoteleiro**: caracterização e análise baseadas na metodologia da história oral. 2006. 275f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Departamento de Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

FEUERSCHÜTTE, S. G. et al. Competências e o Novo Serviço Público: as atribuições dos gestores da Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação de Santa Catarina. In: ENCONTRO DE GESTÃO DE PESSOAS E RELAÇÕES DE TRABALHO, 2, 2009, Curitiba. **Anais...** Curitiba: Anpad, 2009. p. 1-16.

GAETANI, F. O ensino de Administração Pública no Brasil em um momento de inflexão. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 50, n. 4, p. 95-119, out./dez. 1999.

GODOI, C. K.; BALSINI, C. P. V. A pesquisa qualitativa nos estudos organizacionais brasileiros: uma análise bibliométrica. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. (Orgs.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 89-112.

KEINERT, T. M. M. **Administração pública no Brasil**: crise e mudanças de paradigmas. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2007.

KOENIG, G. L'apprentissage organisationnel repérage des lieux. **Revue Française de Gestion**, n. 97, p. 76-83, 1994.

LE BOTERF, Guy. **Desenvolvendo a competência dos profissionais**. Porto Alegre: Bookman, 2003.

LÉVY-LEBOYER, C. **Gestión de las competencias**: cómo analizarlas, cómo evaluarlas, cómo desarrollarlas. Barcelona: Ediciones Gestión 2000, 2003.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Parecer n. 23 de 2005 do Conselho Federal de Educação**, de 3 de fevereiro de 2005. Retificação da Resolução CNE/CES nº 1/2004, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) do curso de Graduação em Administração. Brasília: 2005.

\_\_\_\_\_. **Parecer n. 1 de 2014 do Conselho Federal de Educação**, de 14 de janeiro de 2014, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) do curso de Graduação em Administração Pública. Brasília: 2005.

NEWCOMER, K. E. A preparação dos gerentes públicos para o século XXI. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 2, abr.-jun. 1999.

NICOLINI, A. Qual será o futuro da fábrica de administradores? **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 43, n. 2, p. 44-54, abr.-maio 2003.

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

PIRES, V. et al. Dossiê - Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitu-

tivo e desafios atuais. **Administração Pública e Gestão Social (APGS)**, Viçosa, v. 6, n. 3, p. 110-126, jul.-set. 2014.

RAQUEL, I.; FEUERSCHUTTE, S. G.; ALPERSTED, G. D. **Competências em Unidades de Conservação**: Um Estudo junto aos Representantes da População Tradicional no Conselho Gestor de uma Reserva Extrativista de Pesca Artesanal. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2008, Salvador. Anais... Salvador: EnAPG, 2008. p. 1-16.

RICHARDSON, R. J.; PERES, J. A. S. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1999.

SCHWARTZMAN, Simon. A abertura política e a dignificação da função pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 112, n. 2, p. 43-58, 1984.

SECCHI, L.; SOARES, M.; PIRES, V. **Concursos públicos e bom governo**. [S.l.]: 2012. Disponível em: <[http://campodepublicas.wordpress.com/2012/11/21/concursos-publicos-e-bom-governo-por-leonardo-secchi-marcia-soares-e-valdemir-pires-profesores-de-cursos-do-campo-de-publicas/?like=1&source=post\\_flair&\\_wpnonce=1c9f85538d](http://campodepublicas.wordpress.com/2012/11/21/concursos-publicos-e-bom-governo-por-leonardo-secchi-marcia-soares-e-valdemir-pires-profesores-de-cursos-do-campo-de-publicas/?like=1&source=post_flair&_wpnonce=1c9f85538d)>. Acesso em: 20 dez. 2012.

VENDRAMINI, P. **Ensino de administração pública e o desenvolvimento de competências**: a contribuição do Curso de Administração Pública da Esag-Udesc. 2013. 258 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.



## GESTÃO METROPOLITANA E OS PROFISSIONAIS DO CAMPO DE PÚBLICAS: ENTRE A FORMAÇÃO E A INSERÇÃO

LINDIJANE DE SOUZA BENTO ALMEIDA

*Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Graduação em Ciências Sociais (UFRN). Docente do curso de Gestão de Políticas Públicas (UFRN). E-mail: almeida.lindijane@gmail.com.*

GLENDA DANTAS FERREIRA

*Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Graduação em Ciências Sociais (UFRN). Docente do curso de Gestão de Políticas Públicas (UFRN). E-mail: glenda.dpp@gmail.com.*

RAQUEL MARIA DA COSTA SILVEIRA

*Doutoranda em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Graduação em Gestão de Políticas Públicas (UFRN) e Direito (UNI-RN). E-mail: raquelmcsilveira@hotmail.com*

LUCAS COSTA FREIRE LUZARDO

*Mestre em Estudos Urbanos e Regionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Graduação em Gestão de Políticas Públicas (UFRN). E-mail: lucas.cfl@hotmail.com*

# 1. INTRODUÇÃO

As universidades brasileiras vêm acompanhando a tendência mundial: inovando na forma de refletir sobre a gestão das políticas públicas a partir da formação de quadros profissionais competentes para atuar na formulação, implementação, análise e avaliação de políticas públicas. Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo destacar a relevância do Campo de Públicas, no que diz respeito a sua proposta de formação multidisciplinar, para o processo de planejamento e gestão metropolitana.

O presente debate adquire centralidade na medida em que se observa, cada vez mais, a existência de uma agenda de problemas metropolitanos que nem sempre encontra correspondência com a consecução de estratégias e práticas de ações compartilhadas entre os entes federativos que compõem regiões metropolitanas no Brasil.

Na esteira desse debate, é possível observar que as recentes transformações ocorridas na gestão pública brasileira, como a criação de espaços institucionalizados de participação social que incorpora novos atores sociais, buscaram responder a uma diversidade de desafios presentes nas diversas escalas. Na prática, tais mudanças evidenciaram a necessidade de que o enfrentamento dos desafios postos fosse desenhado a partir de uma perspectiva multidisciplinar, capaz de suplantar a lógica tradicional que conduzia a gestão e o planejamento no Brasil.

Nesse contexto, a criação de cursos do Campo de Públicas representa uma oportunidade de inovação no processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, sobretudo, no que se refere às estruturas curriculares das quais decorre o perfil do profissional egresso.

O Campo de Públicas, campo multidisciplinar de formação acadêmica, científica e profissional de nível superior, vem formando um profissional capaz de desenvolver e propagar novas técnicas, propondo inovações sociais e promovendo processos que favoreçam o fortalecimento da esfera pública, a qualificação da ação governamental e a intensificação e ampliação das formas de participação da sociedade civil (CARTA DE BRASÍLIA, 2013).

Os cursos de graduação do Campo de Públicas foram estruturados a partir de uma concepção epistemológica que articula os conhecimentos das áreas de ciências sociais, economia, direito e administração. Em razão dessa natureza, é possível formar um gestor com capacidade de diálogo e aderência em diversas áreas do saber, bem como possuidor de uma visão crítica acerca da realidade na qual estão inseridos.

No que concerne à gestão metropolitana, a formação multidisciplinar do gestor de políticas públicas possibilita que problemas ainda tão caros, complexos e desafiadores sejam pautados a partir de uma leitura técnico-política diferenciada da forma tradicional, se constituindo em uma oportunidade real e concreta de abordagem mais efetiva, eficiente e eficaz daqueles problemas.

Olhando para a realidade brasileira, observa-se a crescente necessidade de que os profissionais do setor público estejam aptos a operar em diversas áreas temáticas e em múltiplas escalas. Esse diferencial, por sua vez, encontra guarida na estrutura que ampara a visão global inerente à formação dos profissionais do Campo de Públicas. Na prática, portanto, o gestor de políticas públicas possui competências e habilidades que o permitem promover a interconexão desses diversos saberes de modo a contribuir para a consolidação de práticas estruturantes na gestão metropolitana.

Em síntese, a maioria dos projetos pedagógicos dos cursos do Campo de Públicas apresenta como ideal uma formação generalista, multidisciplinar, por meio de uma flexibilidade curricular. O objetivo é formar, portanto, um gestor que tenha condições de ter uma visão ampla dos vários aspectos que envolvem a gestão pública.

Considerando o exposto, o presente artigo parte da especificação dos elementos gerais acima delineados considerando uma abordagem que conjuga a reflexão acerca dos desafios metropolitanos com o estudo do perfil do formando do curso de gestão de políticas públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). O pressuposto básico adotado é que os cursos dessa natureza emergem enquanto uma oportunidade singular de fortalecimento técnico político do setor público, em particular, porque a formação desse profissional está calcada na transposição de fronteiras setoriais, dialogando, portanto, no campo da transversalidade.

Nesse sentido, a estrutura do artigo apresenta, inicialmente, uma discussão acerca do desafio metropolitano, destacando-se, em seguida, a formação do profissional oriundo do Campo de Públicas no Brasil como relevante ao enfrentamento do desafio em destaque. Tais temáticas serão trabalhadas no recorte específico da região metropolitana de Natal por meio da análise de dados quantitativos coletados a partir da realização de um *survey* com egressos do curso de graduação em gestão de políticas públicas da UFRN. Tal pesquisa foi realizada entre os meses de junho e agosto de 2015, contando com a participação de 60 alunos do total de 175 egressos. A pesquisa objetivava investigar as direções profissionais seguidas pelos respondentes, formados entre os anos de 2012 e 2015, a fim de oferecer, a partir dos dados coletados, um suporte para a reflexão acerca das oportunidades profissionais e dos desafios à empregabilidade desses egressos e sua inserção na gestão metropolitana de Natal.

## 2. PROBLEMAS PARTILHADOS E SOLUÇÕES FRAGMENTADAS: O DESAFIO DA GESTÃO METROPOLITANA

A realidade dos espaços metropolitanos no Brasil guarda especificidades que envolvem problemas e soluções variados. Tal contexto se relaciona a questões comuns ou individuais de cidades que, muitas vezes, se distanciam de mecanismos de planejamento e gestão específicos que considerem a complexidade da adoção de ações compartilhadas.

No Brasil, apesar da existência formal de regiões metropolitanas (RMs), a solução das problemáticas comuns de forma cooperada ainda se apresenta como um desafio. O fato é que, a despeito de sua formação institucional, as RMs carecem de um projeto metropolitano, o que tem dificultado o equacionamento de problemas comuns. Tal constatação é resultado e reflexo de um aspecto concreto: a ausência de mecanismos fixos e de práticas constantes que se fundamentem em ações coordenadas e cooperadas como elementos direcionadores da atuação do setor público. Nesse sentido, Clementino e Almeida (2015, p. 221) destacam que a “ausência de estrutura de planejamento e de mecanismos permanentes de financiamento dos problemas comuns, na grande maioria das RMs, impõe limites e desafios para uma gestão compartilhada”.

Em um primeiro momento, o desafio de um planejamento e de uma gestão metropolitana se relaciona à necessidade de compreensão de seus problemas e da exigência de um tratamento diferenciado dos mesmos. Em um segundo momento, a solução de um problema supralocal requer tanto a existência de um marco regulatório, quanto a constituição de uma estrutura administrativa, técnica e financeira que comporte aquele desafio.

Entretanto, para além da apreensão de uma infinidade de problemas comuns, a solução de tais questões tem se delongado no tempo. O fato é que a formação de algumas regiões metropolitanas no Brasil é anterior à nova ordem instituída pela Constituição Federal de 1988, a qual se perfaz como condutora de mudanças institucionais que tornaram os municípios protagonistas no arranjo federativo brasileiro sem, no entanto, criar condições para a consolidação de ações de cooperação em consonância com o arranjo metropolitano legalmente instituído.

Em dissonância com a ordem constitucional precedente, a Constituição de 1988 atribuiu aos governos estaduais a competência de criação das regiões metropolitanas (BRASIL, 1988). Ao longo dos anos, entretanto, ressalvada a peculiaridade

de de cada caso, a concretização de uma gestão metropolitana de fato restou paralisada em função do protagonismo municipal e da ausência relativa de elementos permanentes que favorecessem a pactuação entre os municípios para a solução dos problemas comuns.

Após vinte e sete anos de vigência das determinações constitucionais, a permanência do desafio metropolitano conduz à necessidade de se desatar o nó que trava a concretização desse arranjo. A partir da compreensão de tais obstáculos, em 2015, entrou em vigor a Lei 13.089, que institui o Estatuto da MetrÓpole (BRASIL, 2015).

Por meio dessa norma, foram estabelecidas as diretrizes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos estados. A própria lei tratou de explicitar o conteúdo das “funções públicas de interesse comum”, conceituando-as como políticas públicas ou ações que não possam ser realizadas por um município sem que impactem nos demais (BRASIL, 2015, art. 2º, II).

De acordo com essa lei, em confirmação às determinações constitucionais, as regiões metropolitanas devem ser instituídas pelos entes estaduais, a fim de proporcionar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Após criadas, entretanto, além da instituição formal de um novo ente, tem-se a necessidade de constituição de elementos que favoreçam, na prática, a implementação de ações compartilhadas. Tal imperativo, por sua vez, atribui aos entes federativos a instituição de uma nova prática de planejamento e gestão, que, durante anos, tentou-se estabelecer de forma concreta.

Essa nova atmosfera que deverá reger a solução dos problemas compartilhados, se afasta, portanto, do protagonismo dos entes municipais, para aproximá-los de novos princípios que devem pautar seus processos de planejamento e gestão. Dentre tais princípios, o Estatuto da MetrÓpole destaca, por exemplo, a prevalência do interesse comum sobre o local; o compartilhamento de responsabilidades; a gestão democrática da cidade; e a busca do desenvolvimento sustentável.

Trata-se de necessidades antigas, mas até hoje desafiantes e que se impõem, agora por lei, a entes que sempre se pautaram em uma lógica de planejamento que desconsiderou relativamente tais princípios. Passa-se, portanto, a uma nova realidade: um formato de gestão metropolitana com previsão constitucional e regramento infraconstitucional, um arcabouço completo capaz de se impor a qualquer falta de vontade política.

Entretanto, não se busca afirmar que a expressão jurídica dessa realidade em uma legislação seja capaz de suplantar as dificuldades de sua prática cotidiana. Aliás, a verdade é que se corre o risco de que mais uma lei pereça em razão de sua

inaplicabilidade. Desse modo, tal cenário somente poderá ser desfeito pela instituição de uma gestão metropolitana de fato. Porém, diferente do que se possa pensar, a imposição de uma lei, por si, não está apta a desfazer aquele nó, visto que, nas rédeas da aplicação da nova lei devem estar agentes aptos para a sua condução.

Pelo exposto, as regiões metropolitanas existentes no Brasil guardam especificidades, de forma que os fenômenos urbanos e metropolitanos nem sempre se expressam do mesmo modo (CLEMENTINO e FERREIRA, 2015). Entretanto, as formas tradicionais de planejamento guardam estreita relação com perfis parcelares que caracterizam as ações públicas marcadas pela intensa setorialização, que, frequentemente, não atendem às demandas oriundas desse contexto. Nesse sentido, torna-se evidente a necessidade de introduzir possibilidades concretas de tratamento dessas questões a partir de uma perspectiva multidisciplinar oriunda de novos processos formativos, a exemplo dos cursos emergentes do Campo de Públicas. Diante disso, a seguir, será abordada a relevância do campo na formação de profissionais com habilidades diferenciadas para tratar a temática em debate.

### 3. O PROFISSIONAL DO CAMPO DE PÚBLICAS E O SEU POTENCIAL DIFERENCIADOR PARA A GESTÃO METROPOLITANA

O Campo de Públicas se constitui como um recente campo profissional no país, que vem crescendo com o processo de expansão das instituições federais e estaduais de ensino. Coelho (2008) afirma que, principalmente a partir da década de 1990, mas em decorrência de fatores que se delongavam desde os anos de 1970, criou-se um macroambiente favorável ao ensino superior de administração pública no Brasil. Esse novo cenário institucional foi marcado pela crise da dívida, pelo processo de redemocratização do país e, nos anos noventa, pela agenda de reforma do Estado.

É preciso ressaltar que o contexto destacado pelo autor se refere, especificamente, à expansão dos cursos de administração pública no país. No caso do Campo de Públicas, composto não somente por estes, mas, também, pela gestão pública, gestão social, gestão de políticas públicas, e políticas públicas, o mesmo cenário se apresentou como condutor da expansão ocorrida nos demais casos.

Assim, em um contexto em que o Estado e a sua relação com a sociedade se redefiniam, a vertente gerencial e a democratização da administração pública

se destacaram como condutores de mudanças estruturais na organização estatal e no desempenho das funções públicas. Nesse sentido, conforme ressaltou Coelho (2008, p. 4):

[e]m suma, é este pró-ciclo público no Brasil – estatal e não-estatal – que perfaz um macroambiente favorável para o ensino de administração pública, seja no nível de formação acadêmica, seja no nível de capacitação; a verdade é que a configuração de uma nova administração pública requer um perfil novo de administrador público, desde as posições estratégicas até os cargos operacionais.

O surgimento de um novo arranjo institucional, portanto, acompanhou o crescimento do número de cursos destinados à formação de um profissional capacitado aos desafios diários da nova administração pública que surgia, sobretudo em decorrência da redefinição de competências e atribuições dos entes federativos no texto da Constituição Federal de 1988.

Tal fato é perceptível por meio da análise dos dados apresentados por Coelho (2008), que apontou, em 1995, a existência de 13 cursos no Campo de Públicas no Brasil, número que aumentou para mais de 78 (52 bacharelados e 26 cursos tecnológicos) em dez anos. Em 2013, de acordo com o Inep, já existiam mais de 200 cursos pelo país, nos quais se distribuíam mais de 49 mil alunos (PIRES et al., 2014).

Nesse sentido, a despeito de se referirem, especificamente, ao ambiente que favoreceu a expansão do número de cursos de graduação em administração pública no Brasil, as análises de Coelho (2008, p. 5) podem ser consideradas para o estudo do crescimento dos cursos do Campo de Públicas de um modo geral:

[d]ecerto, essa expansão dos cursos de graduação em administração pública no país no pós-95 é propiciada pelo macroambiente favorável à gestão pública, a qual se revigora como práxis (campo profissional) e como objeto de estudo (campo de especulação teórica) no bojo das transformações do Estado brasileiro; após a crise do Estado e a transição do paradigma da administração pública enfraquecerem esse ensino superior nos anos oitenta, a agenda de reforma do Estado e o ideário da new public management, na última década, (re)incentivam tal formação acadêmica.

De forma ampla, o Campo de Públicas se constitui, assim, como uma área em expansão e com forte tendência de interiorização na maioria dos estados brasileiros, a fim de suprir as necessidades crescentes das administrações municipais. Além disso, outros caminhos se apresentam, como o crescimento das vagas disponíveis nos cursos de pós-graduação *strictu e latu sensu*.

No que se refere ao mercado de trabalho, as perspectivas colocadas para o profissional graduado no Campo de Públicas, pelo menos teoricamente, compõem

um leque amplo de possibilidades de inserção do egresso, sobretudo no setor público por concurso, contrato ou nomeação para ocupar um cargo em comissão. Aos egressos existe, ainda, a possibilidade de atuar profissionalmente em organizações não governamentais em diversas áreas, bem como em organizações internacionais. Frise-se também ser possível a contratação pelo setor privado e a prestação de serviço em consultorias, além da inserção na área acadêmica, com a crescente oferta de vagas em cursos de mestrados e doutorados.

No Rio Grande do Norte, atualmente existem 6 cursos do Campo de Públicas, sendo quatro em instituições públicas e dois em privadas<sup>1</sup>. O presente artigo chamará a atenção para a formação do gestor de políticas públicas no curso de graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Nessa instituição, o curso de bacharelado foi criado em 2009, oportunizando o ingresso de 120 alunos, anualmente, distribuídos em duas turmas de 60 alunos. Hoje, o curso possui duração mínima de três anos, oferecendo uma formação generalista e flexível (GOMES, S., et al., no prelo).

De acordo com o projeto pedagógico do referido curso, o objetivo é a formação de um profissional com visão ampla acerca dos complexos elementos que compõem a gestão das políticas públicas. Para tanto, a grade curricular possui uma estrutura de disciplinas abrangente em suas temáticas, a fim de que outras áreas do conhecimento (a exemplo da sociologia, do urbanismo, do direito e da economia) possam ser o suporte para a formação multidisciplinar de um gestor que saiba transitar entre as diversas necessidades da vida prática no setor público.

Assim, busca-se a formação de um profissional capaz de exercer atividades de nível superior que estejam relacionadas com a gestão governamental e de instituições sociais, estando apto à formulação, à implementação e à avaliação de políticas públicas. De acordo com o projeto pedagógico, o gestor de políticas públicas formado pela UFRN deverá, ao final de sua formação, ser capaz de, por exemplo, trabalhar em equipes multiprofissionais; promover a gestão participativa; assumir posições de liderança no desenvolvimento das atividades de direção, coordenação, consultoria, assessoria, planejamento, execução e avaliação de políticas públicas; tomar decisões e gerenciar políticas públicas, com base nos princípios cidadãos de justiça social e participação; compreender os fenômenos e as necessidades que envolvem a vida moderna, a existência do cidadão e a sociedade contemporânea; analisar os modelos e os instrumentos de gestão pública, a estruturação de organismos governamentais e não governamentais; compreender o papel do dirigente e do gestor público, com atribuições de integrar programas de políticas públicas;

---

(1) De acordo com o Mapeamento dos Cursos do Campo de Públicas, realizado pela FENEAP em 2015, os cursos são ofertados nas seguintes instituições: Universidade Federal do Rio Grande – UFRN; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte – IFRN; Centro Universitário FACEX – Unifacex; e Universidade Potiguar – UnP.

selecionar e utilizar instrumentos de políticas públicas de modo a estabelecer relações intergovernamentais e interinstitucionais e promover a interlocução, a negociação e a formalização de resultados, bem como formular políticas públicas, propondo estruturas e modelos de gerenciamento.

O curso está dividido em seis semestres, com carga horária de 2.410 horas aulas e 400 horas em atividades complementares. As disciplinas ofertadas para o graduando em gestão de políticas públicas compõem cinco eixos de formação que possuem finalidades e orientam os alunos na área de formação escolhida por cada um. Dentre os eixos existentes, encontra-se aquele de temática abrangente, denominado eixo formação geral, que inclui componentes destinados a formar as habilidades de produção de texto, organização e análise de dados e informações, e língua estrangeira. O segundo eixo (formação do cidadão) é composto por temáticas relacionadas à relação entre Estado e sociedade, e ao desenvolvimento econômico, social e político. O terceiro eixo (organização social e dos governos), de forma específica, apresenta discussões acerca das instituições e os órgãos públicos e sociais. Por fim, no quarto e no quinto eixos (gestão pública e planejamento e políticas públicas), são analisados as formas e modelos de gestão mais adotados, e são exercitadas as habilidades práticas relativas ao exercício do planejamento e gestão de políticas públicas.

Ainda, o projeto do curso permite aos alunos a opção por componentes curriculares oferecidos por outros departamentos, possibilitando que o aluno dê relevo às temáticas de seu interesse. Entretanto, é preciso destacar a existência de componentes obrigatórios essenciais na formação desses profissionais, os quais, a cada semestre devem cursar as disciplinas de ateliê de políticas públicas, que oferecem os instrumentais teóricos e práticos para a capacitação dos alunos no dia a dia do gestor. Essas disciplinas formam o quinto eixo temático do projeto pedagógico do curso, sendo nelas enfatizados o ensinamento e a prática necessária à formulação de planos, projetos, programas, relatórios, pareceres, levantamentos, análises, diagnósticos, etc. De acordo com S. Gomes et al. (no prelo, p. 173-174):

[c]abe destacar a centralidade do quinto Eixo de Formação composto pelas seis disciplinas de “Ateliês de Políticas Públicas”, únicas obrigatórias de nosso curso. Com uma carga horária elevada (120 horas), há um Ateliê por semestre, portanto, de 1 a 6, com objetivos muito específicos que vale a pena compartilhar. Em primeiro lugar, trata-se de uma disciplina prática, isto é, os alunos desenvolvem algum (ou mais de um) produto ao longo do semestre, com aulas curtas intercaladas de instrumentalização, que chamamos de aulas “teórico-instrumentais”. Então, por exemplo, no Ateliê IV os alunos irão produzir um diagnóstico como produto final da disciplina e, para isto, aprenderão diferentes técnicas para esse fim, apresentadas ao longo do semestre nas aulas “teórico-instrumentais”, onde são

apresentados os objetivos e as diferentes formas de se realizar um diagnóstico de uma determinada situação social. [...] O objetivo é estimular, nesse primeiro momento, o pensamento livre, criativo, porém de forma organizada e com reflexão sistemática.

É preciso frisar também que todas as atividades requeridas aos alunos são acompanhadas de forma próxima pelos docentes. Além disso, os discentes contam com uma estrutura física adequada, composta por laboratórios de informática com base de dados e documentações oficiais necessárias à realização dos exercícios e à preparação do futuro gestor para o enfrentamento das realidades práticas.

Frequentemente, ainda são realizados seminários temáticos com profissionais da gestão pública e da academia acerca de assuntos específicos de interesse dos graduandos. Todo esse esforço é visto como um conjunto de elementos necessários à formação de um gestor apto à solução dos problemas públicos. De acordo com S. Gomes et al. (no prelo, p. 189):

[n]ossa meta é, portanto, formar um gestor que compreenda os fenômenos e as necessidades da sociedade contemporânea, o reconhecimento dos direitos de cidadania assim como das relações entre Estado e Sociedade, os fundamentos teóricos da agenda contemporânea, a dinâmica das organizações públicas e sociais, sua cultura e seu comportamento, o papel do dirigente e do gestor público, com atribuições de integrar programas de políticas públicas, de otimizar recursos públicos, de reformular programas e projetos, de monitorar e avaliar políticas públicas. Em suma, procuramos formar um gestor que tenha a capacidade de melhorar a qualidade da provisão dos serviços públicos de modo democrático, eticamente orientado e contando com a participação efetiva dos afetados pelas políticas.

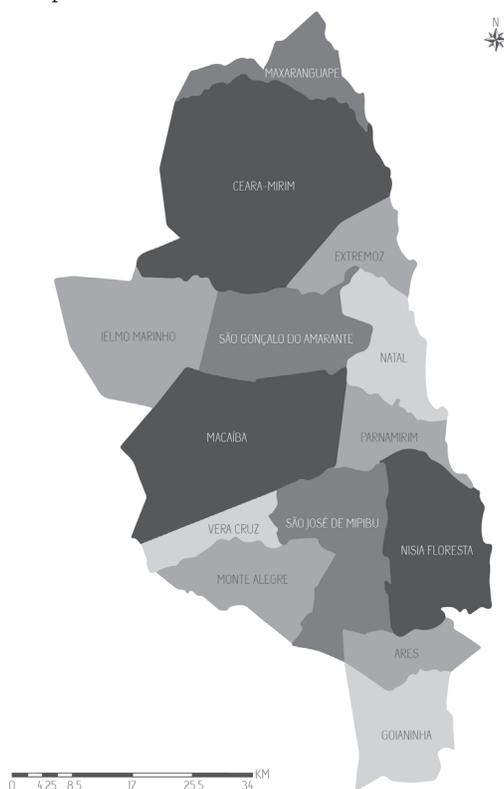
Nesse sentido, a criação do curso de graduação em gestão de políticas públicas da UFRN visa formar os discentes para a elaboração de um diagnóstico adequado; para a formulação de uma política eficaz, efetiva e eficiente; e para a construção de indicadores de monitoramento e avaliação da ação implementada, sempre considerando a demanda da sociedade, por meio do exercício de uma gestão democrática e participativa. Além disso, possibilita uma visão ampla acerca dos desafios locais e metropolitanos, de forma integrada com os diversos níveis de planejamento.

O profissional formado em gestão de políticas públicas está, portanto, apto à realização do planejamento e da gestão metropolitana, estando preparado para a solução dos problemas partilhados que requerem a formação de uma equipe multidisciplinar liderada por um profissional com as habilidades acima destacadas. É nesse contexto que será explicitada, a partir da realidade da região metropolitana de Natal, a centralidade do perfil do profissional do Campo de Públicas enquanto um dos aspectos necessários para o enfrentamento do desafio metropolitano.

## 4. A REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL E OS PROFISSIONAIS DO CAMPO DE PÚBLICAS: NOTAS SOBRE UMA RELAÇÃO EM CONSTRUÇÃO

A região metropolitana de Natal (RMN) foi institucionalizada em 1997, por meio da lei complementar estadual (LCE) nº 152, de autoria da então Deputada Fátima Bezerra (PT). A princípio a RMN foi formada pelos municípios de Macaíba, Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Ceará-Mirim, Parnamirim e Natal<sup>2</sup>. Atualmente, é formada por quatorze municípios.

Figura 1 – Região Metropolitana de Natal



Fonte: Elaborado própria.

(2) Após isso, em 2002, São José de Mipibú e Nísia Floresta (LCE nº 221/2002) foram inseridos à região. Mais recentemente foram incorporados o município de Monte Alegre (LCE nº 315/2005) e, depois, o município de Vera Cruz (LCE nº 391/2009); por fim, houve a inclusão de Maxaranguape em 22 de julho de 2013 (LCE nº 485/2013) e de Ielmo Marinho em 27 de julho de 2015 (LCE 540/15), totalizando quatorze municípios.

Em termos populacionais, estima-se que a região metropolitana de Natal possua 1.508.906 habitantes, o que corresponde a cerca de 44,26% da população estadual. O território metropolitano corresponde a 6,15% da área do Estado do Rio Grande do Norte. Uma situação observada por Rita Gomes et al. (2015) é que Natal é um dos municípios metropolitanos de menor dimensão territorial, embora concentre o maior contingente populacional, o que revela a necessidade de uma maior atenção por parte dos gestores públicos quanto ao planejamento e à gestão metropolitana. Todavia, o ambiente institucionalizado não concorre para a efetivação de políticas públicas integradas em uma perspectiva multiescalar, o que está diretamente relacionado com o fato de que partes dos municípios que atualmente configuram a região metropolitana de Natal não compartilham do processo de expansão urbana da capital, o que gera um enorme distanciamento entre a metrópole institucionalizada pelo governo estadual e a metrópole funcional<sup>3</sup>.

Conforme já ressaltado anteriormente, um dos aspectos aqui destacados consiste em demonstrar a importância do gestor de políticas públicas no processo de planejamento e gestão das regiões metropolitanas. No contexto brasileiro, a maioria delas é fruto do intenso processo de urbanização nacional, o qual está intrinsecamente ligado à industrialização e ao crescimento populacional em áreas urbanas. O referido processo impactou diretamente na estruturação e configuração sócio-territorial e econômica das cidades, as quais passaram a apresentar altas taxas de concentração demográfica e tiveram suas manchas urbanas ampliadas territorialmente, as mesmas que futuramente iriam originar conurbações e aglomerados urbanos, integrando duas ou mais cidades, não só do ponto de vista físico, mas também social. Além disso, possuem capacidade de exercer influência em diferentes escalas de poder e de determinar eixos de crescimento espacial. Nas palavras de Ribeiro (2005, p. 68):

[n]as metrópoles brasileiras enfrentamos, portanto, a face mais aguda dos desafios de uma sociedade que consolida a democracia e homogeneiza seus valores, crenças e expectativas republicanas, mas, ao mesmo tempo, mantém, aumenta e dá maior visibilidade às desigualdades sociais.

A pesquisa “As Metrôpoles no Censo 2010: Novas Tendências?”, realizada pelo Observatório das Metrôpoles, indica que as regiões metropolitanas vêm aumentando sua participação no total da população brasileira, ou seja, há um crescimento demográfico acima da média nacional, na maioria delas. O Brasil possui 5.565 municípios e aproximadamente 190 milhões de pessoas (IBGE-2010), sendo distribuídos em sua maioria em pequenos e médios municípios. De acordo com o censo demográfico (IBGE, 2010), 90 milhões de habitantes estão em metrópoles, e 36% da população total do país se encontra distribuída em 300 municípios metropolitanos.

---

(3). Para maiores detalhes, ver Clementino e Ferreira (2015).

Dessa forma, além dos aspectos demográficos, as RMs concentram expressivas problemáticas sociais, econômicas, ambientais e territoriais. Assim, para além dos elementos físico-territoriais, que agregam diferentes municípios, nos quais se concentra uma dinâmica urbana expressiva, as regiões metropolitanas requerem um arcabouço institucional capaz de responder adequadamente às problemáticas acima destacadas. Este, talvez, seja o maior desafio dos profissionais do Campo de Públicas: atuar como agente fomentador desse arranjo, o que pressupõe a capacidade de operar em uma perspectiva multiescalar e multidisciplinar.

Apesar dessa constatação, vale destacar, ainda, que predomina a adoção de práticas tradicionais de planejamento, sem admitir o processo político e seus conflitos por trás do processo de tomada de decisão. Especialmente na gestão metropolitana, a dissociação entre planejamento e política se expressa, cada vez mais, como um desafio a ser superado pelos novos profissionais.

Essa questão, por sua vez, possui relação direta com o processo de institucionalização político-administrativa das RMs, uma vez que, como arranjo institucional, as RMs sofreram modificações de acordo com as mudanças constitucionais brasileiras. Isso é confirmado na Constituição Federal de 1967 e na emenda constitucional nº 1 de 1969 em relação à Constituição de 1988. Nas duas primeiras, era responsabilidade da União a institucionalização daquelas regiões, por meio de lei complementar (ROLNIK; SOMEKH, 2002). Por serem regiões de interesse estratégico para o país e devido à complexidade do espaço urbano-metropolitano, o governo federal julgava que a gestão dessas áreas deveria ser feita a partir de uma estrutura intermunicipal. Como apontam Andrade e Clementino (2007, p. 2):

[a] história da criação das regiões metropolitanas, no Brasil, está ligada ao chamado “segundo momento da política urbana de base nacional”. Este momento é caracterizado, sobretudo, pela espacialização da política, com o objetivo de superação dos desequilíbrios regionais e dos problemas próprios das metrópoles. Essa fase começa em 1973 com a criação de um grupo de trabalho para desenvolver o primeiro programa nacional de desenvolvimento urbano, que tinha como marca fundamental a definição e a criação das áreas metropolitanas nacionais. Inaugurava-se assim, uma tentativa, que se consolida a partir de 1974, de trabalhar o planejamento urbano dentro de uma ótica especializada, com base em critérios diferenciadores da realidade urbana nacional.

Em um período recente, o processo de redemocratização tem introduzido mudanças no quadro institucional, principalmente com a autonomia dada aos municípios, a qual veio acompanhada de novas atribuições e competências. Na esteira desse movimento, observa-se que elementos necessários à cooperação, sobretudo horizontal, essencial à consolidação de uma gestão metropolitana foram relativamente enfraquecidos, o que de certa forma favorece a ocorrência de conflitos.

A partir de 1988, ainda, ressalta-se que a responsabilidade de criação das regiões metropolitanas passou à alçada dos governos estaduais, mediante disciplinamento expresso na Constituição Federal.

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. (...) § 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (BRASIL, 1988).

Em decorrência dessas modificações, ocorreu o surgimento de diferentes unidades regionais que não expressam o real processo de metropolização urbana do país, mas sim interesses eminentemente políticos. Isso se deu pelo fato da CF/88 não ter estabelecido critérios e normas específicas que definissem uma metrópole, gerando distorções nas RMs criadas pelos governos estaduais<sup>4</sup>.

Com relação ao exposto, Abrucio e Franzese (2007, p. 14) chamam atenção para o fato de que os governos estaduais “parecem ser os que menos se adaptaram a uma forma articulada de provisão de políticas públicas”. De certa forma, isso se explica pela ausência de um ordenamento jurídico que defina diretrizes para a gestão metropolitana, o que somente foi estabelecido com a vigência do Estatuto da Metrópole<sup>5</sup>.

Como aponta Fernandes (2006, p. 359):

[o] principal desafio da gestão metropolitana, no Brasil e internacionalmente, é o de promover a construção, política e socialmente, de uma ordem jurídico-institucional que dê expressão à ordem urbano-territorial e socioeconômica que caracterize as regiões metropolitanas.

Atualmente, no art. 2º do Estatuto da Metrópole (2015), a região metropolitana é caracterizada como uma “aglomeração urbana que configure uma metrópole”, sendo o conceito de metrópole (art. 2º, V, Lei 13.089/2015):

espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma

---

(4) Essa crítica pode ser ilustrada a partir do caso da RM Natal criada em 1997. Para maiores detalhes, ver Clementino e Ferreira (2015).

(5) O “Estatuto da Metrópole” surgiu no intuito de estabelecer diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em RMs e em aglomerações urbanas instituídas pelos estados. Além disso, normativa o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos e critérios para o apoio da União a ações que consideram a governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano. A aplicação do estatuto é coordenada pelos entes públicos que integram o “Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano” (SNDU), assegurando-se a participação da sociedade civil.

capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (BRASIL, 2015).

Com o Estatuto da Metrópole abre-se uma janela de oportunidades para os profissionais do Campo de Públicas, face às exigências estabelecidas para as regiões metropolitanas no processo de gestão de políticas públicas e a ação estatal. De certa forma, o Estatuto representa um importante marco que aponta para a necessidade de inserção desses profissionais. Respeitando o ordenamento jurídico e atuando como condutor da arena política e processo decisório compartilhado, esses deverão ser capazes de atuar com *expertise* na gestão da política pública, sobretudo dialogando com diversos atores sociais e políticos, a fim de criar e implementar uma agenda pública que favoreça a resolução de problemas comuns ao território metropolitano. Em síntese, vale destacar que o interesse pela governança metropolitana é análogo ao seu caráter territorial e ao processo político-institucional das ações públicas que lhes dizem respeito, assim sendo, a criação de um ambiente propício para ações coordenadas e cooperativas daria condições para o estabelecimento da referida agenda.

Para tanto, há um conjunto de elementos que concorrem para dificultar a consecução desse objetivo, como observam Borja e Castells (2004, p. 290-291):

a) o medo dos municípios que formam a região metropolitana perder sua autonomia em favor de uma instância superior; b) a resistência dos níveis superiores, pois a existência de um organismo metropolitano é vista como uma oposição, especialmente quando as autoridades correspondem a orientações opostas; c) a proliferação de organismos administrativos, resultando muitas vezes no aumento da burocracia e dos gastos públicos; d) o déficit democrático. Não existe pressão cidadã para a resolução dos problemas metropolitanos. Os organismos supramunicipais, por não terem sido eleitos de forma direta, são percebidos pelos cidadãos como algo fora do controle; e) a definição adequada para o escopo da metrópole; f) o princípio de eficiência na gestão dos serviços (...) g) a necessidade de conciliar os interesses dos múltiplos atores que intervêm no território metropolitano; e h) recursos financeiros inadequados.

Em resumo, o estabelecimento de um cenário positivo é difícil, uma vez que, aliado aos conflitos de interesses, há uma grande diversidade de situações políticas, administrativas, financeiras, sociais e territoriais na mesma metrópole. Sobre o caso da RMN, Almeida et al. (2015, p. 306) apontam que:

[u]m dos fatores que dificultam a cooperação entre os municípios são os conflitos político-partidários. A cooperação e a construção de projetos comuns entre os municípios, em tese, são mais fáceis de acontecer quando a maioria dos municípios integrantes da região é governada pelo mesmo partido ou por partidos aliados. No âmbito político, a fragmentação e/ou a competição partidária podem

constituir um problema. Para a governança metropolitana, exige-se a criação de coalizões de governo em todos os níveis institucionais, e a cada eleição é posto à prova o compromisso a longo prazo, com a estabilidade e com os objetivos da metrópole.

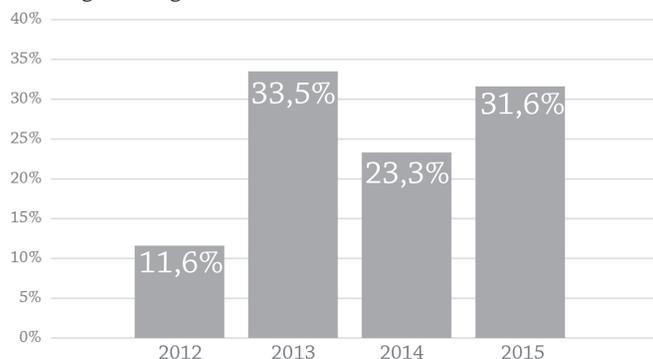
Verifica-se, então, que o viés político é uma questão preponderante para a realização de uma agenda comum metropolitana. Em um cenário positivo, essa articulação política deve ser legítima e respeitada, garantindo a convivência político-institucional entre os atores metropolitanos. Isso só se torna viável com a existência de um ordenamento jurídico rígido e consistente, de um lado. De outro, a existência de um corpo técnico versado e que possua uma formação multidisciplinar tende a favorecer o processo de planejamento e gestão de políticas públicas no contexto metropolitano, sobretudo porque nessa escala a maioria dos problemas ganha mais expressividade e complexidade, ao passo que exigem soluções técnico-políticas integradas.

Para tanto, a intervenção estatal, por meio de profissionais do Campo de Públicas, em razão dos aspectos formativos anteriormente mencionados, tende a se constituir como um elemento chave na promoção de mudanças nas estruturas e estratégias de planejamento e gestão metropolitana.

A despeito disto, apesar da vasta gama de possibilidades, ao longo dos seis anos de existência do curso de gestão de políticas públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte foi possível constatar uma frequente indagação acerca das reais oportunidades ofertadas aos egressos. Nesse sentido, diante da necessidade de obter respostas mais concretas sobre as questões que envolviam a inserção desses profissionais no mercado de trabalho, entre os meses de junho e agosto de 2015, aplicou-se um *survey* com uma amostra de 60 alunos de um universo de 175 egressos do curso do período 2012-2015, o que corresponde a 34,28% dos graduados. A pesquisa objetivava investigar as direções profissionais seguidas por eles, a fim de oferecer, a partir dos dados coletados, um caminho para a reflexão acerca das oportunidades profissionais e dos desafios à empregabilidade dos egressos dos cursos do Campo de Públicas, além de oferecer um suporte para pensar a centralidade dos graduados do Campo de Públicas na gestão da região metropolitana de Natal.

Conforme resultados, tem-se que, dentre os alunos participantes da pesquisa, 11,6% informaram ter obtido grau de bacharel em gestão de políticas públicas no ano de 2012, 33,5%, em 2013, 23,3% em 2014, e 31,6% em 2015. Dos respondentes, 57% encontram-se inseridos no mercado de trabalho, conforme o Gráfico 1. Desse total, 26 (76,47%) informaram que atuam no setor público seja na esfera federal, estadual ou municipal.

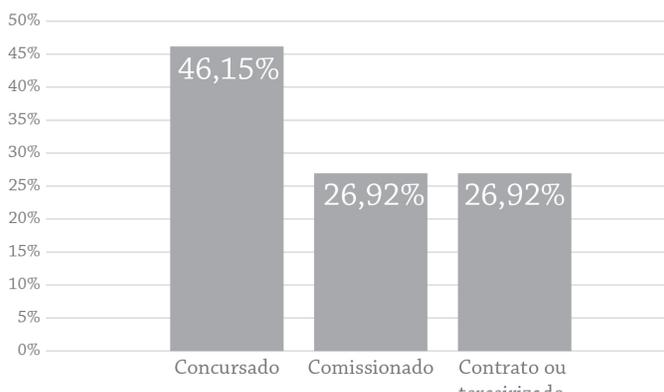
Gráfico 1: Porcentagem de Egressos (2012-2015)



Fonte: Elaboração própria a partir de *survey*.

Isso, de certa maneira, evidencia o universo de possibilidades de inserção dos profissionais do Campo de Públicas. Todavia, embora os dados explicitem que a maior parte dos entrevistados está no mercado de trabalho, a inserção, especificamente, no setor público tem ocorrido, na maioria dos casos, sob a forma de um vínculo precário, visto que do total de 26 profissionais que atuavam no setor público, 53,84% se enquadravam nessa condição de relação com a administração pública, conforme pode ser observado no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Porcentagem de Egressos por Tipo de Vínculo com o Setor Público



Fonte: Elaboração própria a partir de *survey*.

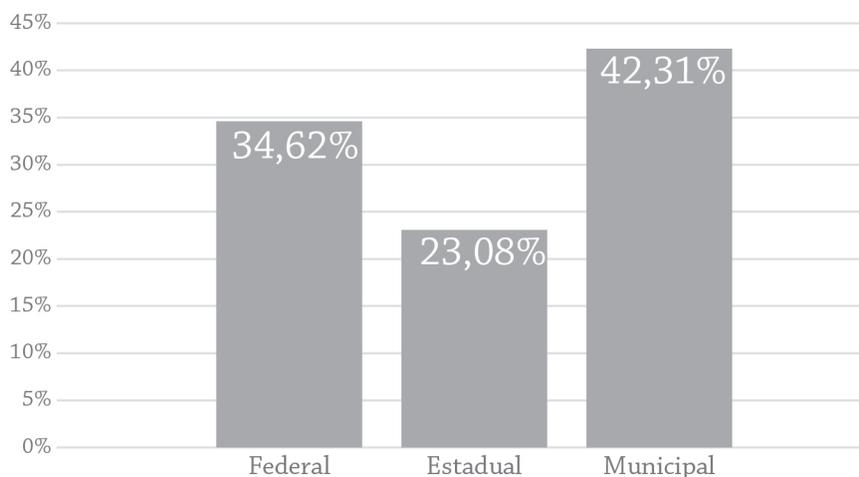
Tal aspecto se revela preocupante, na medida em que há um risco constante de que a continuidade das atividades desenvolvidas por esse profissional sofra interferência pela alteração do ciclo político que pode ocorrer a cada quatro anos. Tal observação considera que, a partir da saída de um profissional dos quadros da gestão, determinadas práticas inovadoras, que possam ter sido inseridas ou incen-

tivadas por esse gestor, percam expressão, o que poderia levar à necessidade de reestruturação de um processo anteriormente iniciado.

Em síntese, aos profissionais formados no Rio Grande do Norte, a maior oferta de vagas está nos cargos comissionados existentes nas administrações municipais, estaduais e federal, o que, por sua vez, encontra dois entraves principais, a necessidade de indicação política, na maioria dos casos, e a limitação na contratação imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com relação à escala de atuação, 42,31% desenvolvem suas atividades em municípios (11 egressos); 23,08% no governo estadual e 34,62% em nível federal, conforme Gráfico 3. Frise-se que, dentre aqueles que informaram trabalhar na esfera local, 72,73% (8 respondentes) atuam em municípios que compõem a região metropolitana de Natal, sendo a maior concentração em Natal (63,64%).

Gráfico 3 – Porcentagem de Egressos por Esfera de Atuação



Fonte: Elaboração própria a partir de *survey*.

Esses dados, porém, devem ser analisados com cautela, visto que, apesar do alto percentual de respondentes que afirmaram atuar em municípios da RMN, a capacidade de absorção desses profissionais pelo setor público, principalmente para atuar na questão metropolitana, ainda se mostra incipiente. Nesse sentido, dos egressos respondentes, nenhum afirmou que desenvolve suas atividades diretamente ligadas a essa questão, fato este que pode ser explicado tanto pela ausência de institucionalidades locais e regionais que atuam na construção da agenda a partir de uma abordagem metropolitana, quanto pela existência de elementos de ordem política que atuam como barreiras à entrada de profissionais do Campo

de Públicas em detrimento de outros que se inserem em decorrência de práticas corporativistas e clientelistas.

Como evidência empírica, os resultados encontrados apontam que 43 (71,67%) dos respondentes afirmaram ter enfrentado dificuldades em sua inserção no mercado de trabalho. No que se refere às principais barreiras referidas, destacaram-se a necessidade de indicação política para a ocupação dos cargos; a escassez de cargos efetivos disponíveis; a falta de reconhecimento do curso de graduação; e o desconhecimento acerca do papel do profissional oriundo dos cursos do Campo de Públicas, o que demonstra o pouco espaço que possuem.

No que diz respeito ao recorte analisado, em termos de progresso para a inserção desses novos profissionais formados, verificou-se pouco avanço. Contudo, pode-se afirmar que há um protagonismo da capital potiguar em relação a outras cidades, não só da RMN, como também do Rio Grande do Norte. Natal, ainda no ano de 2009, promulgou a lei municipal nº 5.902/09, que versa sobre a criação do cargo de especialista em políticas públicas e gestão municipal e suas vagas no quadro estatutário do município. Todavia, até 2015 não houve concurso público para provisão do cargo, e não há previsão para que isso ocorra.

Como forma de reforçar a importância desse movimento, o Centro Acadêmico do Curso em Gestão de Políticas Públicas da UFRN, com apoio do curso de gestão pública do Instituto Federal do Rio Grande do Norte, requereu ao legislativo municipal e estadual audiências públicas visando ao estabelecimento de mais espaço e diálogo sobre a formação no Campo de Públicas e a importância desses profissionais para o melhor funcionamento do Estado.

Em decorrência desse esforço foram realizadas diversas atividades entre o poder público e as instituições interessadas. Em 19 de março de 2013, ocorreu a primeira reunião na Câmara Municipal de Natal, a qual teve como tema “a importância do curso de gestão de políticas públicas para a implementação das políticas públicas com eficiência”, sob proposição do então vereador George Câmara (PCdoB). A segunda reunião foi realizada em 21 de maio de 2014, na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte, sob a proposição do deputado estadual Fernando Mineiro (PT), com o tema “Papel do Gestor no Desenvolvimento de Políticas Públicas no Rio Grande do Norte”.

Em ambas as casas, a presença dos parlamentares e de instituições convidadas<sup>6</sup> foi escassa, gerando pouca eloquência nos assuntos tratados nas reuniões. O foco dado para as audiências públicas foi o cumprimento da lei municipal nº

---

(6) Foram convidados todos os parlamentares de ambas as casas, a secretária municipal de planejamento, o secretário de administração do Estado, a diretora da Escola de Governo do RN; a Federação dos Municípios do RN (FERMURN), e a Federação das Câmaras Municipais do RN (FECAM).

5.902/09 e a realização de concursos públicos no Rio Grande do Norte. Nessa perspectiva, observa-se que a discussão quanto à provisão de cargos para os profissionais formados no Campo de Públicas, no território potiguar, ainda se encontra dependente da abertura de novos concursos, sem que haja uma reestruturação administrativa voltada para resguardar esses profissionais. Dito de outra forma, não há iniciativas para o enfrentamento do corporativismo e do clientelismo na ocupação dos cargos de comissão e demais contratados.

Em vista desse cenário aparentemente favorável, faz-se necessário ressaltar algumas fragilidades, por exemplo, do marco regulatório existente no município do Natal. Este, apesar de representar um avanço, não contempla a necessidade da graduação nos cursos do Campo de Públicas, dado que exige apenas a formação no nível de pós-graduação *latu sensu* em políticas públicas e gestão municipal, permitindo que profissionais de todas as graduações possam participar dos concursos públicos. Entende-se que uma janela de oportunidades foi aberta, porém é necessário que no presente sejam feitas revisões da lei à luz do novo cenário existente de cursos do Campo de Públicas no Rio Grande do Norte, em particular no município do Natal. No caso dos demais municípios, ressalta-se a necessidade de se estabelecerem marcos regulatórios que possibilitem a inserção de profissionais oriundos do referido campo.

A análise dos dados obtidos permite afirmar que ainda é notória a insegurança vivenciada pelos egressos do Campo de Públicas no Rio Grande do Norte. Pelo exposto, dos 60 indivíduos que responderam ao questionário, 43 foram positivos ao informar dificuldades de ingresso no mercado de trabalho, o que levou a que todos os entrevistados afirmassem a necessidade de criação de um órgão representativo de classe na região.

Tal contexto, portanto, se mostra ainda dificultoso no que diz respeito à inserção profissional do Campo de Públicas no mercado de trabalho potiguar. Nesse sentido, é possível que esse seja o motivo para que 11 indivíduos, dentre os 60 respondentes, tenham expressado o desejo de inserção em nova área profissional.

Porém, ao passo em que ainda é possível verificar esse distanciamento do gestor da prática de sua profissão, pode-se constatar a falta que esse profissional faz no cotidiano do planejamento das ações públicas, sendo frequente a afirmação de que as administrações municipais, por exemplo, ainda demandam capacidade técnica para a elaboração de planos, programas e projetos que concretizem as suas políticas. No caso da gestão metropolitana, conforme destacado, a carência de uma prática de planejamento comum aos municípios é recorrente em todo o Brasil e, especificamente na RM Natal, o que conduz à ideia de centralidade do papel desse profissional na condução da gestão desses espaços.

Nesse sentido, a inserção dos egressos no mercado de trabalho é algo que se mostra complexa, ao passo que se relaciona diretamente com um ambiente exter-

no que demanda a aplicação dos conhecimentos desses indivíduos, porém não se encontra adequadamente preparado para incorporá-los ou, nem ao menos, conhece o papel desses profissionais.

Tal desconhecimento tende a secundarizar a formação de uma compreensão mais clara acerca da importância do profissional do Campo de Públicas no que concerne à sua capacidade para lidar com os desafios impostos na prática do planejamento. No caso específico do profissional egresso do curso de graduação da UFRN, o enfoque destinado à temática metropolitana e à gestão participativa confere a esse gestor um papel central na condução da criação de uma gestão metropolitana no Estado do Rio Grande do Norte.

Como demonstrado anteriormente, tal informação pode ser constatada por meio da análise do projeto pedagógico do curso, elaborado em 2008 e atualizado em 2013. Nesse documento, podem ser encontrados os elementos mais expressivos dos impulsos que conduziram à formação de um curso específico para o estudo das políticas públicas. Para tanto, previu-se uma grade curricular que combina as mais diversas temáticas para a formação de um profissional multidisciplinar que esteja apto a dar respostas efetivas e a planejar de modo eficiente nas mais diversas escalas de planejamento.

Diante do exposto ficou evidenciada a existência de um campo de possibilidades aberto para a inserção desse profissional, sobretudo para atuar na gestão metropolitana, dada as transformações exigidas pelo Estatuto das Metrôpoles aos governos estaduais e aos municípios que compõem as regiões metropolitanas. Restou clara, também, a existência de profissionais formados para atender, por exemplo, às diretrizes postas aos governos a partir da lei federal 13.089/2015 (BRASIL, 2015). Considerando essa realidade, o reconhecimento da importância da formação dos egressos do Campo de Públicas e a urgência da sua inserção na gestão pública brasileira ficaram evidentes. Todavia, ainda é preciso promover uma real aproximação entre oferta e demanda, o que implica, necessariamente, um processo mais ampliado e contínuo de incorporação desses egressos.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em linhas gerais, a partir da realidade brasileira, buscou-se apresentar as transformações e inovações presentes hoje nas universidades públicas, no que se refere ao reconhecimento das especificidades da administração pública pelo Conselho Nacional de Educação. A partir do novo contexto político-institucional, que surge com a mudança do papel que se espera do Estado democrático brasileiro, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, destacou-se a criação de novos cursos de graduação em gestão de políticas públicas, para garantir a forma-

ção de gestores nos governos municipais, estaduais e federal capazes de formular, implementar e avaliar políticas públicas.

O presente artigo ressaltou o papel do profissional do Campo de Públicas para a gestão metropolitana, dadas as especificidades que a permeiam. Conforme demonstrado, há uma grande diversidade de situações políticas, administrativas, financeiras, sociais e territoriais na instância metropolitana que dificultam o desenvolvimento de uma gestão compartilhada. Assim, as RMs não devem exclusivamente ser pensadas no âmbito estadual, pelo contrário, a gestão de políticas compartilhadas e o desenvolvimento regional possuem uma perspectiva horizontal e vertical de planejamento.

Olhando para a região metropolitana de Natal, observou-se a existência de um cenário de desafios e urgências: a disjunção fiscal, institucional e política deve ser repensada antes que os seus efeitos no território sejam irreversíveis. Nesse sentido, a intervenção estatal por meio dos egressos de políticas públicas deve buscar a superação do atendimento dos problemas isolados, considerando a totalidade do espaço urbano, e atentando para o domínio da gestão metropolitana por meio da governança democrática.

Ao longo do artigo, desmonstrou-se que as diversas áreas disciplinares presentes na formação do gestor de políticas públicas possibilitam que temas relevantes sejam repassados a partir de várias concepções e estudos. Nesse sentido, a formação generalista constituiu a mais inovadora proposta dos cursos que compõem o Campo de Públicas, possibilitando ao futuro gestor a compreensão ampla das temáticas que envolvem, por exemplo, a gestão de uma região metropolitana.

Assim, diante do ideal de formar um profissional capaz de pensar criticamente sobre as políticas públicas e a administração pública e, também, de propor alternativas viáveis para os problemas, dando conta, assim, do ciclo das políticas, ressaltou-se que os desafios presentes nas regiões metropolitanas, dadas as suas particularidades, se alinham às competências e habilidades requeridas de um profissional de políticas públicas.

A despeito do reconhecimento da importância do profissional de gestão de políticas públicas, é fundamental ressaltar que existem dois momentos claramente definidos na trajetória daqueles que optam por fazer um curso do Campo de Públicas. O primeiro, diz respeito ao próprio processo de formação multidisciplinar que, reconhecidamente, contempla demandas inerentes à própria natureza do setor público. No segundo, evidenciam-se dificuldades de inserção dos egressos do Campo de Públicas no mercado de trabalho, apesar da existência de uma diversidade de problemas metropolitanos que demanda gestores preparados para compreender e atuar para a consolidação de uma adequada gestão metropolitana.

Ainda, é preciso ressaltar que, ao enfrentar os desafios diários da gestão e do planejamento, esse profissional deverá aplicar seu conhecimento multidisciplinar em um quadro institucional tradicional e setorializado, que, em uma escala metropolitana, se agrava em razão da inexistência de uma unidade de governo com autonomia e que conduza o compartilhamento das soluções destinadas a problemas comuns. Desse modo, a necessidade de produzir políticas públicas a partir da integração e da interdisciplinaridade torna-se a prioridade de qualquer gestor público para o século XXI.

## 6. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.; FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: O Impacto das Relações Intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M.; BEIRA, L. (Orgs.). **Tópicos da Economia Paulista para Gestores Públicos**. São Paulo: Fundap, 2007. p. 13-31. Disponível em: <<http://www.researchgate.net/publication/242213262>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

ALMEIDA, L. S. et al. Limites e desafios da integração metropolitana de Natal/RN: governança urbana e gestão metropolitana. In: CLEMENTINO, M. L. M.; FERREIRA, Â. L. (Orgs.). **Natal: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 295-324.

ANDRADE, I. A. L.; CLEMENTINO, M. L. M. Descentralização e impasses da Governança metropolitana. In: RIBEIRO, L.; SANTOS JÚNIOR, O. (Orgs.). **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2007. p. 239-258.

BORJA, J.; CASTELLS, M. **Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información**. Madrid: Taurus, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Estatuto da MetrÓpole. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Brasília: Presidência da República, 2015.

CARTA DE BRASÍLIA. IX Fórum de Coordenadores e Professores do Campo de Públicas. **Carta de Brasília**. Brasília: 2013. Disponível em: <<https://campodepublicas.wordpress.com/2013/04/19/carta-de-brasilia-abril-2013>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

CLEMENTINO, M. L. M.; FERREIRA, Â. L. Caminhos para se pensar a metropolização de Natal: questões, hipóteses e referências. In: CLEMENTINO, M. L. M.; FERREIRA, Â. L. (Orgs.). **Natal: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 19-42.

CLEMENTINO, M. L. M.; ALMEIDA, L. Construção técnico-política de governança me-

tropolitana. **Cadernos Metr6pole**, S6o Paulo, v. 17, n. 33, p. 201-224, maio 2015. Dispon6vel em: <[http://www.cadernosmetropole.net/download/cm\\_artigos/cm33\\_317.pdf](http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm33_317.pdf)>. Acesso em: 9 set. 2015.

COELHO, F. S. Uma Radiografia do Ensino de Gradua76o em Administra76o P6blica no Brasil (1995-2006). In: ENCONTRO DA ANPAD, 33, 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: 2008.

FERNANDES, E. O elo perdido: o desafio da gest6o metropolitana. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (Orgs.). **Direito Urban6stico: Estudos Brasileiros e Internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 359-390.

GOMES, R. C. et al. A metr6pole de Natal na rede urbana brasileira e sua configura76o interna. In: CLEMENTINO, M. L. M.; FERREIRA, 6. L. (Orgs.). **Natal: transforma76es na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 45-82.

GOMES, S. et al. As promessas e desafios da forma76o do bacharel em gest6o de pol6ticas p6blica na UFRN. In: ALMEIDA, L.; VENDRAMINI, P. (Orgs.). **Pionerismo, renova76o e desafios: experi6ncias do Campo de P6blicas no Brasil**. No prelo, 2016.

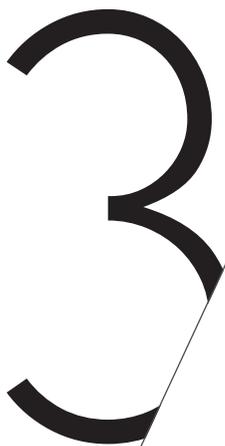
INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTAT6STICA (IBGE). **Censo Demogr6fico – 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

OBSERVAT6RIO DAS METROPOLES. **As Metr6poles no Censo 2010: novas tend6ncias?** Rio de Janeiro: Letra Capital; Observat6rio das Metr6poles, 2010.

PIRES, V. et al. Dossi6 - Campo de P6blicas no Brasil: defini76o, movimento constitutivo e desafios atuais. **Administra76o P6blica e Gest6o Social**, v. 6, n. 3, p. 110-126, jul.-set. 2014.

RIBEIRO, L. C. Q. Segrega76o residencial e segmenta76o social: o “efeito vizinhan76a” na reprodu76o da pobreza nas metr6poles brasileiras. **Cadernos Metr6pole**, n. 13, p. 47-70, 2005.

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. Governar as Metr6poles: dilemas da recentraliza76o. **Cadernos Metr6pole**, n. 8, p. 105-117, 2002.



# HERBERT SIMON E OS LIMITES DO CRITÉRIO DE EFICIÊNCIA NA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA<sup>1</sup>

KAMILA PAGEL DE OLIVEIRA

*Doutora em Administração. Fundação João Pinheiro/MG.*

*E-mail: kamila.oliveira@fjp.mg.gov.br*

ANA PAULA PAES DE PAULA

*Pós-Doutora em Administração. Faculdade de Ciências Econômicas  
– UFMG.*

*E-mail: aPPP.ufmg@gmail.com*

---

(1) Artigo originalmente publicado na Revista Cadernos de Gestão Pública e Cidadania (São Paulo, v. 19, n. 64, Jan./Jun. 2014).

# 1. INTRODUÇÃO

A nova administração pública, também conhecida como administração pública gerencial, configura-se como um conjunto de ações implementadas em diversos países, a partir da década de 1980, como resposta à crise do Estado, em suas dimensões fiscal, burocrática e intervencionista, que se manifestou em várias partes do mundo nessa época. Com essa crise, administrações públicas de vários países passaram a estabelecer um conjunto de medidas que visavam o ajustamento das contas públicas e a melhoria na prestação dos serviços públicos (PEREIRA, 1998; FERREIRA, 1999).

Por meio da introdução de ferramentas e técnicas oriundas da iniciativa privada, buscou-se no setor público a modernização da gestão, de modo que a eficiência passou a ser compreendida como uma nova palavra de ordem. No contexto da nova administração pública, a eficiência destaca-se pela necessidade de adequar meios e fins, ou seja, recursos, financeiros, humanos ou materiais, com os objetivos pretendidos pelas políticas públicas. Busca-se assim uma boa prática de gestão, de modo que o critério de eficiência se alia a outros princípios como a descentralização, a gestão por resultados e a flexibilização.

No entanto, alguns autores apontam diversos limites da nova administração pública, afirmando que esta reforça a separação entre política e administração, não considera a dimensão sociopolítica da gestão e se configura como pouco democrática (PAULA, 2005; GOMES, 2009). Além disso, questiona-se o que seria eficiência no contexto da gestão pública, e se esta deveria ser parametrizada pelos mesmos critérios da gestão empresarial. Neste ensaio, buscamos discutir os limites do critério de eficiência, que é indicado como balizador das decisões de gestão ou políticas públicas.

Abordaremos os limites do critério de eficiência a partir dos conceitos apresentados por Herbert Simon, que se consagrou por estabelecer a teoria da racionalidade limitada no processo decisório. A racionalidade até então era compreendida como absoluta e perfeita, de modo que, em decorrência, ocorreria também uma busca pela eficiência perfeita no contexto da administração. Simon defende a necessidade de ampliação do conceito de eficiência, principalmente quando se trata de utilizá-lo na gestão pública, já que essa não deveria se pautar exclusivamente pela dimensão econômico-financeira e incluir outras escalas de valores, bem como abandonar sua pretensão de perfeição. Suas recomendações para o setor público apontam para a possibilidade de se elaborar um conceito de eficiência relativa, posição que exploramos neste ensaio.

Para isso, discutiremos como o critério de eficiência se tornou central na administração pública gerencial e como ele ainda continua se orientando pelo ideal

da eficiência perfeita. Em seguida, retomaremos as elaborações de Herbert Simon (1957) em seu clássico “Administrative Behavior”, originalmente publicado em 1947, para evidenciar a inadequação da utilização do critério de eficiência apreendido pela nova administração pública, inserindo o conceito de eficiência relativa, que foi deixado inacabado pelo autor.

## 2. A NOVA GESTÃO PÚBLICA E A BUSCA PELA EFICIÊNCIA

A reforma do Estado, que se tornou tema revisto na década de 1980, pode ser interpretada como uma resposta à crise do Estado, no contexto de uma economia globalizada. A redução da autonomia do Estado na formulação e implantação de políticas públicas, provocada pelo processo de globalização e pela crise econômica e fiscal, sinalizou a necessidade de redefinir as funções do Estado, tornando fundamental a reforma subsequente (PEREIRA, 1998).

A alternativa para a superação dessa crise financeira e de desempenho se manifestou na necessidade de transformação do Estado e na revisão de suas funções, papéis e mecanismos de funcionamento. Essas transformações foram consolidadas na reforma gerencial do Estado, cujo objetivo foi conferir a este maior capacidade de governança e de atuação econômica, política e social, a partir da promoção de uma gestão mais eficiente dos recursos públicos e da garantia dos direitos sociais e necessidades dos cidadãos (FERREIRA, 1999).

Inserida no contexto da reforma do Estado, a administração pública gerencial se apresentou como alternativa à superação da crise do modelo burocrático, mediante a introdução, no âmbito da administração pública, de mecanismos de gestão característicos da administração de empresas privadas. De acordo com Paula (2005), toma-se, inadequadamente, como premissa o fato de que o setor privado é mais eficiente do que o setor público na proposição e aplicação de decisões administrativas, motivo pelo qual incentiva-se a transposição de práticas gerenciais típicas daquele para este.

De maneira geral, a reforma gerencial tinha por objetivo reduzir os custos do Estado, auxiliando no alcance do ajuste fiscal, e modernizar as formas de administrar os recursos públicos para tornar o Estado mais eficiente e voltado ao atendimento das demandas da sociedade. Para enfrentar a crise de governabilidade e de governança, a falta de recursos e a redução do poder do Estado, além da ineficiência do modelo burocrático, segundo Abrucio (1997, p.7):

[o] aparato governamental precisava ser mais ágil e mais flexível, tanto em sua dinâmica interna como em sua capacidade de adaptação às mudanças externas. Corte de gastos - inclusive pessoal - aumento da eficiência e atuação mais flexível do aparato burocrático, tudo isto estava contido na cartilha do modelo gerencial [...].

A partir de então, dissemina-se a denominada nova administração pública, ou administração pública gerencial, que tinha como principal objetivo minimizar as falhas do modelo burocrático de gestão mediante a aplicação de práticas gerenciais. A nova administração pública emerge, nesse sentido, com a missão de romper com a crise fiscal, a forte cultura patrimonialista dominante na administração pública, o baixo desempenho na prestação de serviços à sociedade e a deficiência na qualidade e quantidade desses serviços (ABRUCIO, 1997).

A literatura sobre o tema aponta como fundamentos da nova administração pública a descentralização administrativa e a delegação de autoridade; a redução dos níveis hierárquicos nas organizações; a flexibilização dos mecanismos de gestão e dos processos organizacionais; o controle por resultados; e a primazia da qualidade do serviço público prestado aos cidadãos. A administração pública gerencial pretende proporcionar aos gestores maior autonomia e realizar o acompanhamento e controle de programas e projetos, enfatizando os resultados das políticas públicas, diferentemente do controle de processos e procedimentos característico do modelo weberiano (GOMES, 2009).

De acordo com Gomes (2009), esse modelo tem na busca de maior eficiência na administração pública um dos temas cruciais. O autor afirma que, não obstante as divergências inconciliáveis entre as perspectivas de um Estado mínimo e de um Estado adequado, ambas enfatizadas, a partir da crise do Estado, no que tange às premissas, causas e soluções para os problemas vivenciados pelas administrações públicas, elas encontram soluções na questão da eficiência. Assim, a eficiência como melhor critério para realização das políticas e dos serviços públicos é corroborada por ambas as perspectivas, fazendo com que o objetivo da eficiência permanecesse presente, apesar de muitas iniciativas com tal intento terem sido frustradas. O modelo da administração pública gerencial contempla o valor da eficiência, pois visualiza a necessidade de definição dos objetivos, e sua operacionalização em resultados, e ainda de flexibilidade no que tange aos recursos e aos processos, o que permite uma adequação mais racional aos fins visados.

Não obstante a disseminação, a partir da década de 1980, por diversos governos do modelo proposto pela administração pública gerencial, algumas críticas e limitações a esse modelo são apontadas por diversos autores. De acordo com Rhodes (1996), a nova administração pública possui como principais fraquezas os seguintes pontos: 1) possui foco intraorganizacional, concedendo pouca atenção ao interorganizacional e à necessidade de negociação e compartilhamento de

recursos e objetivos; 2) é obsecado por objetivos, estimulando a competição por incentivo e deixando em segundo plano a necessidade de cooperação e confiança necessárias para a governança; 3) possui foco em resultados, mas há problemas para a identificação de quem alcança esse resultado; e 4) caracteriza-se pelo baixo nível de interdependência entre os atores e com a sociedade civil, muitas vezes, originado da baixa confiança para negociação e participação.

Na mesma direção, Denhardt e Denhardt (2000) afirmam que as preocupações da nova administração pública focalizam-se na introdução de técnicas e valores da administração privada no contexto do setor público. Nesse sentido, a busca pelo espírito empreendedor na gestão pública muitas vezes concede ao gestor uma posição hegemônica como detentor dos recursos, fazendo com que a decisão quanto à melhor utilização desses recursos seja responsabilidade unicamente deste, o que contraria a necessidade de negociação e articulação entre diversos atores e com a sociedade civil. Assim, a crítica desses autores sugere que o governo deveria ser partilhado com os cidadãos; logo, estes deveriam ser empoderados para participar do processo de definição e implementação de políticas públicas, ao invés de obliterados em sua participação pelos gestores públicos.

Paula (2005) também caminha nessa direção e afirma ainda que a nova administração pública não enfrenta a complexidade da gestão pública, à medida que focaliza predominantemente a busca pela eficiência do governo, esquecendo-se da inclusão efetiva da dimensão sociopolítica, o que reforça a separação entre a política e a administração. Assim, o Estado gerencial preconizado pela nova administração pública enfatiza a boa gestão, mas não contempla a resolução dos conflitos e das contradições sociais.

Diante do exposto, tem-se que a partir da nova administração pública pretende-se solucionar os problemas de governo, identificando como solução primordial para esses problemas, a busca por eficiência. O que pretendemos apontar neste ensaio é que há inúmeros limites para o alcance da eficiência, que envolvem fatores políticos, organizacionais, culturais, psicológicos, que de certa forma estão imbricados nas próprias limitações da racionalidade, definidas por Simon (1957). Passaremos, então, para a análise dos limites do critério de eficiência no contexto da administração, apresentados por Herbert Simon, e à crítica realizada por ele da eficiência perfeita para delinear um conceito de eficiência relativa. Ao longo dessa análise, também evidenciaremos a inadequação do critério de eficiência quando se trata de questões valorativas, que são fundamentais no setor público e as limitações da administração pública gerencial, ao insistir no predomínio dos fatos em detrimento dos valores.

### 3. OS LIMITES DO CRITÉRIO DE EFICIÊNCIA, A PARTIR DE HERBERT SIMON, E OS IMPACTOS NA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Atuando como economista, cientista político e psicólogo, Herbert Simon destacou-se como um dos grandes pensadores do século XX. Ele teve sua importância reconhecida nos estudos organizacionais em função de suas importantes afirmações a respeito do processo decisório. Em 1978, Simon ganhou o Prêmio Nobel de Economia por ter elaborado uma teoria acerca do comportamento e do processo de decisão na organização, que colocava em questão os pressupostos da economia neoclássica, a partir da identificação dos limites da racionalidade.

Seu trabalho está sendo resgatado atualmente por pesquisadores que fazem uma releitura de sua obra e enfatizam a crítica que realiza da economia neoclássica e da administração clássica. Como evidencia Balestrin (2002), o Nobel se deveu ao fato de Simon questionar a economia convencional da teoria da oferta e demanda, pois suas elaborações trazem a complexidade do mundo real por meio da psicologia e da ciência comportamental. Balestrin (2002, p. 4-5), afirma que Simon apresentou

[...] a teoria da racionalidade limitada, em que contrapunha a visão clássica de que os administradores sempre tomam decisões que maximizam lucros, e que os indivíduos sempre fazem a melhor escolha entre numerosas alternativas. Simon observou que o processamento de informações pelas pessoas é limitado e geralmente busca-se uma aproximação satisfatória dos resultados.

Para Simon (1957, p. XXIV), a teoria administrativa é a uma teoria da racionalidade intencional e limitada dos seres humanos:

The central concern of administrative theory is with the boundary between the rational and the non-rational aspects of human social behavior. Administrative theory is peculiar the theory of intended and bounded rationality of the behavior of human beings who satisfy because they have not the wits to maximize<sup>2</sup>.

Assim, para Simon (1957) os agentes não maximizam, pois não há sagacidade o bastante para isso, mas contemporizam. O termo originalmente utilizado por

---

(2) A principal preocupação da teoria administrativa reside nos limites entre os aspectos racionais e irracionais do comportamento social dos seres humanos. A teoria administrativa é, na sua essência, a teoria da racionalidade intencional e limitada do comportamento dos seres humanos que contemporizam porque não possuem meios para maximizar (tradução nossa).

Herbert Simon é *satisfice*, que é uma combinação de *satisfy* e *sacrifice*, no sentido de que o homem administrativo satisfaz a alguns critérios e sacrifica outros. Na edição brasileira, o termo foi traduzido como contemporizar. Simon (1957, p. XXV) contrapõe ao homem econômico da economia neoclássica, que maximiza seus esforços, selecionando a melhor alternativa, o homem administrativo, que contemporiza, ou seja, que busca uma ação satisfatória ou razoavelmente boa. Nas suas palavras: “While economic man maximizes – selects the best alternative from among all those available to him; his cousin, whom we shall call administrative man, satisfices – looks for a course of action that is satisfactory or ‘good enough’”<sup>3</sup>.

Simon (1957) se esforça para deslocar a ideia de maximização colocando em seu lugar o conceito de contemporização. Seu texto sugere a inviabilidade da maximização devido a uma impossibilidade lógica, pois para que isso fosse uma realidade, o agente deveria ser capaz de avaliar todas as alternativas possíveis antes de tomar uma decisão. Assim, mesmo quando o agente crê que maximiza, na realidade contemporiza. A intencionalidade de maximização pode até prevalecer, mas o fato é que não há garantia de que ela ocorra, pois sempre há a possibilidade de que outras alternativas de tomada de decisão levem a um melhor resultado.

First, because he satisfices, rather than maximizes, administrative man can make his choices without first examining all possible behavior alternatives. Second, because he treats the world as rather “empty”, and ignores the “interrelatedness of all things” (so stupefying to thought and action), administrative man is able to make his decisions with relatively simple rules of thumb that do not make impossible demands upon his capacity for thought.<sup>4</sup> (Simon, 1957, p. XXVI).

Em seu discurso para o Prêmio Nobel em 1978, Simon (1979, p. 497) tenta evidenciar novamente que contemporização reflete melhor as evidências empíricas do que a maximização e faz isso recorrendo a exemplos práticos:

It would take a much more extensive review than is provided here to establish the point conclusively, but I believe it is the case that specific phenomena requiring a theory of utility or profit maximization for their explanation rather than a theory of bounded rationality

---

(3) Enquanto o homem econômico maximiza seus esforços, selecionando a melhor alternativa entre as que se lhe apresentam, seu primo, a quem chamaremos de homem administrativo, contemporiza, isto é, busca um curso de ação satisfatório ou ‘razoavelmente bom’ (tradução nossa).

(4) Primeiro, porque contemporiza ao invés de maximizar, o homem administrativo pode realizar suas escolhas sem precisar examinar previamente todas as possíveis alternativas de comportamento. Segundo, porque considera o mundo como sendo relativamente vazio e ignora a inter-relação de todas as coisas (tão estupefata para o pensamento e a ação), o homem administrativo é capaz de tomar decisões guiadas por regras empíricas relativamente simples, que não sobrecarregam sua capacidade de pensar (tradução nossa).

simply have not been observed in aggregate data. In fact, as my last two examples indicate, it is the classical rather than the behavioral form of the theory that faces real difficulties in handling some of the empirical observations.<sup>5</sup>

Nesse discurso, Simon (1979, p. 504) procura defender mais uma vez sua tese de contemporização, mas admite as resistências dos economistas quanto ao abandono da perfeita maximização, pois na sua visão mesmo nas teorias mais recentes o apego a tal noção permanece. Sua insistência nesse ponto reforça suas críticas quanto à adequação da maximização para explicar e gerir o processo decisório, uma vez que ele chega a afirmar que os economistas continuam se iludindo quanto à possibilidade de poder lidar efetivamente com toda a informação e incerteza implicada em uma decisão.

In none of these theories any more than in statistical decision theory or the theory of games is the assumption of perfect maximization abandoned. Limits and costs of information are introduced, not as psychological characteristics of the decision maker, but as part of his technological environment. Hence, the new theories do nothing to alleviate the computational complexities facing the decision maker do not see him coping with them by heroic approximation, simplifying and satisficing, but simply magnify and multiply them. Now he needs to compute not merely the shapes of his supply and demand curves, but, in addition, the costs and benefits of computing those shapes to greater accuracy as well. Hence, to some extent, the impression that these new theories deal with the hitherto ignored phenomena of uncertainty and information transmission is illusory. For many economists, however, the illusion has been persuasive.<sup>6</sup>

---

(5) Seria preciso uma revisão muito mais ampla do que a apresentada aqui para estabelecer o ponto conclusivamente, mas creio que é o caso de que fenômenos específicos que exigem uma teoria de utilidade ou maximização do lucro para sua explicação, mais do que uma teoria da racionalidade limitada, simplesmente não foram observados em dados agregados. De fato, como meus dois últimos exemplos indicam, é a forma clássica e não comportamental da teoria que enfrenta dificuldades reais no manuseio de algumas das observações empíricas (tradução nossa).

(6) Em nenhuma dessas teorias, mais do que na teoria da decisão estatística ou na teoria dos jogos, a suposição de maximização perfeita é abandonada. Limites e custos da informação são introduzidos, não como características psicológicas do tomador de decisões, mas como parte de seu ambiente tecnológico. Assim, as novas teorias não fazem nada para aliviar as complexidades computacionais enfrentadas pelo tomador de decisões, não o vêem lidar com elas por uma aproximação heróica, simplificando e satisfazendo, mas simplesmente as ampliam e multiplicam. Agora, ele precisa computar não apenas as formas de suas curvas de oferta e demanda, mas, além disso, os custos e benefícios de computar essas formas para maior precisão também. Assim, em certa medida, a impressão de que essas novas teorias lidam com os fenômenos ignorados até agora da incerteza e da transmissão de informações é ilusória. Para muitos economistas, no entanto, a ilusão tem sido persuasiva (tradução nossa).

As colocações de Simon sobre a maximização têm repercussões no tratamento que faz do conceito de eficiência. De acordo com Simon (1957, p. 179), o princípio norteador da teoria administrativa tem sido o critério de eficiência que determina “[...] that choice of alternatives produces the largest result for the given application of resources”<sup>7</sup>. Trata-se, portanto, de uma relação entre meios e fins, entre recursos utilizados em determinada ação e fins pretendidos com a mesma. Nas organizações privadas, esse critério é mais facilmente compreendido, pois se refere ao lucro, ou seja, a eficiência nessas organizações significa a escolha da alternativa que gera a maior receita líquida (em termos monetários) para a organização, maximizando receita, ou minimizando custos. No entanto, a aplicação do critério de eficiência é bem mais complexa nas organizações não comerciais, nas quais a medida monetária dos resultados costuma ser insignificante, ou mesmo impossível. Assim, torna-se necessário ampliar o conceito quando aplicado a estas.

The simplicity of the efficiency criterion in commercial organizations is due in large part to the fact that money provides a common denominator for the measurement of both output and income, and permits them to be directly compared. **The concept must be broadened, therefore, if it is to be applicable to the process of decision where factors are involved that are not directly measurable in monetary terms.** Such factors will certainly be present in non-commercial organizations where monetary measurement of output is usually meaningless or impossible.<sup>8</sup> (Simon, 1957, p. 173, grifos nossos).

As organizações públicas seriam um exemplo disso, mas o autor ressalta que há limitações dessa utilização inclusive em organizações privadas, já que essas também se preocupam, muitas vezes, com o interesse público e a satisfação dos funcionários, ou com questões que não podem ser estritamente contabilizadas em termos monetários. Pode-se pensar também, como exemplo, na atual preocupação das organizações com a responsabilidade social e ambiental.

[the factors]... will also be present in commercial organizations to the extent that those controlling the organization are not solely directed toward the profit motive – i.e. where they are concerns of the public interest or employee welfare even when those factors are not directly related to the profit and loss statement. Moreover, nonmo-

---

(7) a seleção de alternativas que produzirá os maiores resultados, considerando a aplicação de recursos (tradução nossa).

(8) A simplicidade do critério de eficiência nas organizações comerciais decorre em grande parte do fato de que o dinheiro proporciona um denominador comum para a mensuração da produção e da renda, permitindo que ambas sejam comparadas diretamente. **O conceito deve ser ampliado, no entanto, se se quiser aplicá-lo ao processo decisório, no qual sempre há fatores que não são diretamente mensuráveis em termos monetários.** Tais fatores estarão certamente presentes em organizações não-comerciais, em que a avaliação monetária da produção é habitualmente impossível ou inexpressiva (tradução nossa).

netary factors will also be involved in the internal operation even of purely commercial organizations where specific activities are concerned whose relation to the profit-and-loss statement cannot be assessed directly. For example, decisions in a personnel department cannot always be evaluated in monetary terms, because the monetary effect of particular policy cannot be directly determined.<sup>9</sup> (SIMON, 1957, p. 173).

Considerando as organizações públicas, nas quais os fatores não devem ser exclusivamente mensurados em termos monetários, a tomada de decisões torna-se um dilema devido à intangibilidade dos serviços públicos.

[...] the values which public services seek to realize are seldom expressible in concrete terms. Aims, such as those of a recreation department – to “improve health”, “provide recreation”, “develop good citizens” – must be stated in tangible and objective terms before results can be observed and measured. A serious dilemma is posed here. The values toward which these services should be directed do not provide sufficiently concrete criteria to be applied to specific decisional problems.<sup>10</sup> (SIMON, 1957, p. 176).

Simon (1957, p. 176) argumenta que o substituto do valor monetário de produção na administração pública deveria ser encontrado na formulação de índices de valores que medem o grau de consecução dos objetivos de uma ação governamental, de modo que fosse possível comparar resultados de diferentes cursos de ações. O problema é que há uma dificuldade considerável em definir objetivos no setor público, pois quando procuramos expressá-los em valores, frequentemente constatamos que eles são pouco tangíveis.

Isso cria uma dificuldade nos processos decisórios, pois, quando se tratam de decisões financeiras, comparam-se dois cursos de ação diferentes para escolher o melhor resultado monetário, sendo que, se os dois levam ao mesmo resultado monetário, é indiferente escolher entre um e outro. No caso de decisões que envol-

---

(9) [os fatores] certamente estarão presentes nas organizações comerciais, na medida em que aqueles que as controlarem não se orientarem unicamente pela obtenção do lucro, mas se preocuparem com o interesse público ou com o bem-estar dos empregados, mesmo quando esses fatores não influírem diretamente nos lucros e perdas. Além disso, existirão também fatores não monetários no funcionamento interno das organizações puramente comerciais, nas quais ocorrem atividades específicas, cujas relações com os lucros e as perdas não podem ser diretamente determinadas (tradução nossa).

(10) [...] os valores que o serviço público procura realizar raramente são expressos em termos concretos. Objetivos, como aqueles do departamento de recreação – “melhorar a saúde”, “promover recreação”, “formar bons cidadãos” – devem ser estabelecidos em termos tangíveis e objetivos antes que os resultados possam ser observados e mensurados. Um sério dilema é posto aqui. Os valores que deveriam guiar esses serviços não proporcionam critérios suficientemente concretos capazes de serem aplicados a problemas decisórios específicos (tradução nossa).

vem políticas públicas, entre dois cursos de ações diferentes, são raras as vezes que se pode dizer que um leva a um resultado melhor do que o outro, ou que levem aos mesmos resultados, pois aqui os resultados obtidos são qualitativamente muito diferentes e não mensuráveis em termos monetários.

Assim, Simon (1957) aponta que a impossibilidade de fazer uma comparação absolutamente tangível entre duas decisões torna o critério de eficiência limitado para o setor público, ou para situações em que o efeito monetário de um resultado não pode ser determinado. Ele reconhece que, na visão do gestor, o critério de eficiência determina alternativas que conduzem à maximização de resultados na aplicação de determinados recursos. No entanto, questiona a efetividade do conceito, na medida em que ele não resolve e nem evita o problema da comparabilidade:

It should be noted that this criterion, while it supplies a common denominator for the comparison of administrative alternatives, does not supply a common numerator. Even though all decisions be made in terms of alternative applications of the same resources, the problem still remains of comparing the values which are attained by the different courses of action. The efficiency criterion neither solves nor avoids this problem of comparability.<sup>11</sup> (SIMON, 1957, p. 179-180).

Tem-se, nesse caso, uma importante limitação nas recomendações da administração pública gerencial, já que essa preconiza o critério da eficiência como o fator fundamental a ser buscado, sem problematizar o que seria eficiência nesse contexto. Questionamos se a administração pública gerencial, e sua preocupação com a eficiência, não está deixando de lado o substancial, que deveria estar relacionado à definição democrática dos valores a serem perseguidos, pois se preocupa primordialmente com a eficiência em sua definição de adequação de meios e fins, ao invés de priorizar como esses fins estão sendo definidos e como os critérios são selecionados.

Originalmente, segundo Simon (1957, p. 180), o termo eficiência era definido como “fitness or power to accomplish, or success in accomplishing, the purpose intended; adequate power, effectiveness, efficacy”<sup>12</sup>, de modo que eficiência era quase um sinônimo de efetividade. No entanto, mais recentemente, a eficiência adquiriu um segundo significado, que é a relação entre fatores (*input*) e produto

---

(11) Deve-se notar que esse critério, embora propicie um denominador comum para a comparação de alternativas administrativas, não proporciona um numerador comum. Mesmo que todas as decisões fossem tomadas em termos de alternativas de aplicação dos mesmos recursos, ainda permaneceria o problema de comparação de valores que são alcançados por diferentes cursos de ação. O critério de eficiência é neutro, nem soluciona nem evita esse problema de comparabilidade (tradução nossa).

(12) aptidão ou poder de realizar, ou sucesso na realização do objetivo desejado; poder adequado, efetividade, eficácia (tradução nossa).

(*output*), como definida na “Encyclopedia of the Social Sciences”, citada por Simon (1957, p. 180)

Efficiency in the sense of ratio between input and output, effort and results, expenditure and income, cost and resulting pleasure, is a relatively recent term. In this specific sense it became current in engineering and during the latter half of the nineteenth century and in business and in economics only since beginning of the twentieth.<sup>13</sup>

Simon (1957, p. 181, grifos nossos) então afirma que o problema é que, em geral, se considera o conceito de eficiência perfeita advindo das ciências físicas e da engenharia nas ciências sociais, mas não há como se ter uma eficiência absoluta:

It must be noted that there is a difference in computing an output-ratio in the physical and in the social sciences. For the engineer, both output and are measured in terms of energy. The law of conservation of energy tells him that the output of useful energy cannot exceed the energy. Hence arises the concept of “perfect” efficiency – that is, a situation in which output equals input. In social sciences, output and input are seldom measured in comparable units; and even when they are, [...], there is no “law of conservation of energy” which prevents the output from exceeding the input. **Hence, the concept of perfect efficiency, if it is used at all, must be redefined. As a matter of fact, the concept of perfect efficiency will not be required in the present study.** Actual problems, as they present themselves to the administrator, are always concerned with **relative** efficiencies, and no measure of **absolute** efficiency is ever needed.<sup>14</sup>

Para Simon (1957), na realidade, o administrador não escolhe entre a mais eficiente de duas possibilidades alternativas, mas entre as eficiências possíveis dessas duas possibilidades. Não se trata de uma eficiência perfeita, mas de eficiências relativas, de modo que, no contexto da administração, o conceito de eficiência

---

(13) Eficiência, no sentido de uma razão entre fatores e produto, esforços e resultados, despesa e receita, custo e prazer usufruído, é um vocábulo relativamente recente. Com esse sentido específico tornou-se corrente na engenharia, durante a segunda metade do século XIX e no comércio e na economia somente no começo do século XX (tradução nossa).

(14) Deve-se notar que há diferenças, na maneira de computar a relação entre resultado e insumo, entre as ciências físicas e as ciências sociais. Para o engenheiro, tanto o resultado quanto o insumo são medidos em termos de energia. A lei da conservação da energia diz que o produto da energia útil não pode exceder a energia aplicada para obtê-lo. Desse postulado emana o conceito de eficiência “perfeita” que ocorre sempre que o resultado é igual aos insumos. Nas ciências sociais, resultados e insumos são raramente mensurados por unidades comparáveis, e mesmo nos casos em que o são, [...], não existe nenhuma “lei da conservação da energia” que impeça os resultados de exceder os insumos. **Portanto, o conceito de eficiência perfeita, se quiser aplicá-lo na prática, deve ser redefinido. De fato, o conceito de eficiência perfeita não será exigido no presente estudo.** Problemas reais, como eles se apresentam ao administrador, estão sempre preocupados com eficiências **relativas**, e nenhuma medida de eficiência **absoluta** é sempre necessária (tradução nossa).

deveria ser redefinido e ampliado. Valendo-se das considerações feitas pelo autor, tomaremos esse conceito de eficiência perfeita para distinguir a noção de eficiência comumente considerada na administração do conceito de eficiência que Simon tenta construir em “Administrative Behavior”. Por esse motivo, a seguir utilizaremos o termo eficiência perfeita toda vez que nos referirmos à eficiência sugerida a partir dos moldes da administração clássica e denominaremos como eficiência relativa o conceito ressignificado com base no pensamento de Simon.

Indo além, Simon (1957, p. 182) evidencia como essa noção de eficiência perfeita trazida da física para as ciências sociais tem seu equivalente na economia e na administração, mas traduzida no conceito da maximização da utilidade:

It can be seen that the criterion of efficiency as applied to administrative decisions is strictly analogous to the concept of maximization of utility in economic theory. It is not asserted here that the criterion of efficiency always does dominate administrators, decisions, but rather that if they were rational it would. There is no assertion that such rationality is a common characteristic of actual behavior. On the other hand, the doctrine of maximization of utility has been commonly set forth in the economic literature as an explanatory doctrine as well, that is, as descriptive of actual behavior in the market. This difference between the two propositions should be kept carefully in mind.<sup>15</sup>

Apesar dessas limitações, seguindo as recomendações da nova administração pública que se inspira na lógica da gestão empresarial, o alcance da eficiência perfeita, traduzido na administração como a busca por escolhas que utilizem a menor quantidade de recursos possíveis e maximizem os resultados, pauta grande parte das ações públicas, quando a prioridade deveriam ser os valores que orientam os objetivos e resultados. Embora haja dificuldade de comparabilidade entre políticas de diferentes áreas, ainda recorre-se constantemente, como balizador das decisões, à eficiência perfeita, não utilizada por Simon (1957) em seu estudo por ser considerada inadequada para a administração.

Uma limitação presente no critério de eficiência perfeita refere-se ao fato de que para se afirmar que alguma ação é, será ou foi eficiente, é necessário identificar uma perfeita relação entre os recursos empregados nessa ação e os resultados

---

(15) O critério da eficiência, da maneira como é aplicado às decisões administrativas, é, conforme pode ver-se, quase idêntico ao conceito de maximização da utilidade na teoria econômica. Não se quer dizer com isso que o critério da eficiência predomina sempre nas decisões dos administradores, mas que deveria predominar se eles fossem racionais. Não se pode afirmar com segurança que tal racionalidade constitui uma característica comum do comportamento real. Por outro lado, a doutrina da maximização da utilidade tem sido geralmente formulada na literatura econômica também como uma doutrina explanatória, isto é, como descrição do comportamento real do mercado. As diferenças entre as duas proposições jamais devem ser esquecidas (tradução nossa).

alcançados por ela. No entanto, as políticas públicas estão permeadas por relações entre variáveis nas quais não há possibilidade de comprovação de relação de causa e efeito. No setor público, não há como determinar com precisão que um resultado de uma política pública foi alcançado em função de uma ação específica.

A redução da mortalidade infantil, por exemplo, pode estar associada a uma ação da área da saúde, como a realização de campanhas de vacinação, mas também pode estar relacionada a maiores investimentos realizados pelo governo no saneamento básico. De forma semelhante, a redução da criminalidade pode relacionar-se ao maior policiamento, às ações que aproximam os alunos da escola, ou ainda às ações de cultura e esporte. Logo, a utilização do critério de eficiência perfeita como balizador de uma decisão apresenta limitações, uma vez que nem sempre é possível a comprovação da relação direta entre os recursos e os fins.

Por outro lado, o governo lida constantemente com demandas diversas, em diferentes setores e de grupos variados, de modo que a impossibilidade de comparação exata entre as diferentes prioridades dificulta a aplicação do critério de eficiência perfeita. Além da incomparabilidade dos diferentes valores, tem-se ainda na administração pública uma dificuldade em definir os objetivos das ações públicas, já que estes representam valores pouco tangíveis e objetivos múltiplos. Assim, outra dificuldade ocorre, pois ainda que fosse possível elencar as alternativas de ações que se utilizam do mesmo recurso e, ainda que fosse possível comparar os diferentes valores, a escolha dos objetivos a serem alcançados envolve julgamentos de valor, enquanto o critério de eficiência perfeita, tal como tem sido disseminado, é neutro, ou seja, não contempla a presença dos valores nas decisões.

De acordo com Simon (1957), o critério da eficiência tem sido criticado pelo fato de separar meios e fins. Além disso, aponta para um processo decisório baseado no factual, que torna a eficiência restrita e mecânica, pois critérios de natureza ética também deveriam ser aplicados ao problema da decisão.

Common to all these criticisms is an implication that an “efficiency” approach involves a complete separation of “means” and “ends”. We have already seen that, strictly speaking, this is not the case – that the only valid distinction is one between ethical and factual elements in decision. Yet, in the actual application of efficiency criterion to administrative situations, there is often a tendency to substitute the former distinction for the latter, and such a substitution inevitably results in the narrower, “mechanical” efficiency, which has been the subject of criticism.<sup>16</sup> (SIMON, 1957, p. 184).

---

(16) Existe uma crença comum a todas essas críticas de que o uso da eficiência envolve uma separação completa entre meios e fins. Já vimos que, estritamente falando, tal não é o caso e que a única distinção válida é a que existe entre os elementos factuais e éticos da decisão. Ainda, na aplicação real do critério da eficiência às situações administrativas, existe frequentemente uma tendência a substituir a primeira distinção pela última, o que conduz,

Tais critérios éticos tendem a ser deixados em segundo plano pela nova administração pública, já que esta preconiza a neutralidade da administração e reforça a separação entre essa e a política. Conforme discutido anteriormente, a administração pública gerencial tende a não considerar os aspectos sociopolíticos da administração pública, o que significa, dentre outras coisas, ignorar exatamente as diferenças e conflitos na definição dos valores que permeiam os fins, que devem ser alcançados pela gestão pública, colocando o foco no factual e não no ético.

Para Simon (1957), ao tomarem decisões os administradores públicos em geral ignoram sua responsabilidade pelos resultados indiretos de suas atividades administrativas, enfatizando a eficiência perfeita em detrimento dos critérios éticos. O autor é contrário a essa prática, pois afirma que um critério de eficiência válido para um governo democrático deveria incluir uma postura valorativa do administrador, ainda que as limitações à racionalidade dificultem isso:

To this point of view we oppose the contrary opinion that the administrator, serving a public agency in a democratic state, must give a proper weight to all community values that are relevant to his activity, and that are reasonably ascertainable in relation thereto, and cannot restrict himself to values that happen to be his particular responsibility. **Only under these conditions can a criterion of efficiency be validly postulated as a determinant of action.** Of course the extent to which administrators can, in practice, give consideration to “indirect” effects is severely limited by the psychological considerations analyzed at length in Chapter V. Many effects not directly related to the objective organization will perforce be ignored because the administrator’s span of attention is limited, and because there are often severe limits on the time available for making decisions.<sup>17</sup> (SIMON, 1957, p. 186, grifo nosso).

Simon (1957) conclui que, no que se refere aos aspectos factuais da tomada de decisão, o administrador deve se orientar pelo critério de eficiência, mas quanto aos aspectos valorativos, esse critério não faz sentido, de modo que a distinção entre valor e fato é fundamental na administração pública:

---

inevitavelmente, à eficiência restrita, mecânica, que tem sido criticada (tradução nossa).

(17) Contra essa opinião opomos a tese de que o administrador, servidor de uma entidade pública em um regime democrático, deve tomar em consideração todos os valores da comunidade que forem relevantes para a sua atividade, e que são relativamente averiguáveis, não podendo restringir-se aos valores que se encontram sob sua responsabilidade específica. **Somente sob essas condições pode-se formular um critério válido de eficiência como determinante da ação.** Claro que a possibilidade dos administradores considerarem, na prática, esses efeitos indiretos é severamente limitada pelas considerações de ordem psicológica, amplamente estudadas no capítulo 5. Muitos efeitos que não estão diretamente relacionados com o objetivo da organização serão fatalmente ignorados porque o alcance da atenção do administrador é limitado e porque existem geralmente limitações rígidas quanto ao tempo disponível para as decisões (tradução nossa).

[...] in the factual aspects of decision-making, the administrator must be guided by the criterion of efficiency. This criterion requires that results be maximized with limited resources. On the other hand, criteria of "correctness" have no meaning in relation to the purely valuational elements in decision. A democratic state is committed to popular control over these value elements, and the distinction of value from fact is of basic importance in securing a proper relation between policy-making and administration.<sup>18</sup>

Diferenciar a administração da economia é uma das tentativas de Simon (1957, p. 240-241), que esforça-se para evidenciar que a administração não consiste no preceito único da maximização de resultados justamente porque a racionalidade é limitada. Se a tarefa da administração fosse somente esta, não haveria necessidade de teorias administrativas, pois bastaria o utilitarismo econômico.

[...] if there were no limits to human rationality administrative theory would be barren. It would consist of the single precept: Always select that alternative, among those available, which will lead to the most complete achievement of your goals. The need for an administrative theory resides in the fact that there are practical limits to human rationality, and that limits are not static, but depend upon the organizational environment in which the individual's decision takes place.<sup>19</sup>

Por fim, a utilização do critério de eficiência perfeita, como pressuposto da administração pública gerencial, enfrenta os limites da própria racionalidade. No pensamento de Simon (1957) é central a existência de um conjunto de limitações da racionalidade que interferem no comportamento administrativo e na tomada de decisão, limites esses relacionados às capacidades física, cognitiva e de recursos do indivíduo, aos valores e conceitos de finalidades que influenciam o tomador de decisão, e à extensão do conhecimento deste. Nas suas palavras:

Rationality implies a complete, and unattainable knowledge of the exact consequences of each choice. In actuality, the human being never has more than a fragmentary knowledge of conditions sur-

---

(18) Nos aspectos factuais da tomada de decisões, o administrador deve ser guiado pelo critério da eficiência. Esse critério exige que os resultados sejam maximizados com recursos limitados. Por outro lado, os critérios de "correção" não têm significado em relação aos elementos meramente valorais na decisão. Um Estado democrático está comprometido com o controle popular sobre esses elementos de valor e a distinção de valor de fato é de fundamental importância para assegurar uma relação adequada entre a formulação de políticas e a administração (tradução nossa).

(19) [...] se não houvesse limites à racionalidade humana, a teoria administrativa seria estéril. Essa consistiria no único preceito: sempre escolha a alternativa, entre as disponíveis, que conduzirá à realização mais completa de seus objetivos. A necessidade de uma teoria administrativa reside no fato de que existem limites práticos à racionalidade humana, e que os limites não são estáticos, mas dependem do ambiente organizacional em que a decisão do indivíduo ocorre (tradução nossa).

rounding his action, nor more that a slight insight into the regularities and laws that would permit him to induce future consequences from a knowledge of present circumstances.<sup>20</sup> (SIMON, 1957, p. 80).

Dessa forma, não obstante a busca pela eficiência perfeita estar adequada às bases da nova administração pública, que coaduna com a racionalidade instrumental e com o pressuposto do homem econômico, o reconhecimento dos limites dessa racionalidade e a aceitação do homem administrativo como aquele dotado de características mais realistas do que o homem econômico colocam em questão a adequação do critério de eficiência trazido, a partir da gestão empresarial, pela administração pública gerencial, para lidar com a complexidade da gestão pública. Em síntese, as formulações de Herbert Simon nos permitem especular que para a administração pública o critério de eficiência deveria ser relativo, ou seja, no processo decisório no setor público é necessário relativizar os aspectos factuais de acordo com os elementos valorativos em jogo, que estão submetidos ao controle popular.

## 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A administração pública configura-se com o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços e políticas públicas que visam à satisfação das necessidades coletivas. Administrar significa ainda gerir os recursos públicos, o que contempla realizar políticas públicas e também dirigir, governar e cumprir a vontade da sociedade com o objetivo de obter um resultado útil.

O alcance dessa finalidade da administração pública não é, portanto, tarefa fácil, pois esta possui diversas características que a tornam complexa e dificultam o processo de tomada de decisão pelo gestor. A partir da década de 1980, diversos países passaram a implementar um modelo de gestão pública caracterizado pela administração pública gerencial, cujo pressuposto fundamental refere-se à busca de eficiência como critério para o alcance dos objetivos das organizações públicas.

No entanto, percebe-se que o critério de eficiência corrente apresenta várias limitações, tendo em vista que, a partir da perspectiva de Simon (1957), este não é um critério adequado para a tomada de decisão em organizações públicas.

---

(20) Racionalidade implica um conhecimento completo e inatingível das consequências exatas de cada escolha. Na realidade, o ser humano nunca tem mais do que um conhecimento fragmentado das condições que cercam sua ação, nem mais que uma pequena visão das regularidades e leis que lhe permitiriam induzir consequências futuras, a partir do conhecimento das circunstâncias presentes (tradução nossa).

No que tange ao setor público, limitações como a dificuldade de identificação dos valores a serem perseguidos, a impossibilidade de considerar a percepção de todos os envolvidos para a escolha dos fins, a falácia da neutralidade das decisões acerca das políticas públicas, a incomparabilidade das políticas que lidam com prioridades distintas e os limites da própria racionalidade foram discutidos como fatores que põem em questionamento o uso de tal critério de eficiência como balizador da tomada de decisão na gestão pública tal como preconizado na administração pública gerencial.

As considerações de Herbert Simon sobre a racionalidade limitada no processo decisório e sua recomendação de uma ampliação e redefinição do conceito de eficiência, no sentido de indicar a relatividade como elemento fundamental na tomada de decisão na gestão pública, nos parece um caminho promissor para construir um novo referencial para instruí-la, de modo que a relação entre os valores envolvidos e os resultados alcançados pudesse ser reequacionada. Este ensaio recoloca o desafio trazido por Simon em seu trabalho, que é construir um conceito de eficiência relativa, que relativize os fatos de acordo com os valores sustentados pelo controle popular, sugerindo que há caminhos para se repensar a forma como as decisões são tomadas nos governos.

## 5. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, v. 10, p. 1-50, 1997.

BALESTRIN, A. Uma análise da contribuição de Herbert Simon para as teorias organizacionais. **REAd**, v. 8, n. 4, p. 1-17, 2002.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. The New Public Service: Serving Rather than Steering. **Public Administration Review**, v. 60, n. 6, p. 549-449, 2000.

FERREIRA, C. M. M. Crise e Reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. In: PETRUCCI, V.; SCHWARZ, L. (Orgs.). **Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995**. Brasília: Ed. UNB, 1999.

GOMES, E. G. M. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais**. 2009. 187f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Departamento de Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, São Paulo, 2009.

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

PEREIRA, L. C. B. **Reforma do Estado para a Cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

RHODES, R. A. W. The New Governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652–667, 1996.

SIMON. H. A. **Administrative Behavior**: A Study of Decision-Making Processes in Administration Organizations. 2ª ed. New York: Macmillan, 1957.

\_\_\_\_\_. Rational Decision Making in Business Organizations. **The American Economic Review**, v. 69, n. 4, p. 493-513, 1979.

# 4

## COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: UMA ANÁLISE A PARTIR DO TRIPÉ DA SUSTENTABILIDADE

MARIA ISABEL ARAÚJO RODRIGUES

*Mestre em Administração Pública. Especialista em Auditoria e Controle Externo. Graduada em Administração Pública e Direito. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Coordenadora do Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho/Fundação João Pinheiro. E-mail: isabel.rodrigues@fjp.mg.gov.br*

JULY BESSERA

*Graduada em Administração Pública. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Lotada na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. E-mail: julye.beserra@planejamento.mg.gov.br*

# 1. INTRODUÇÃO

A Lei de Licitações e Contratos (lei federal nº 8 666, de 21 de junho de 1993) foi alterada recentemente para incluir a “promoção do desenvolvimento nacional sustentável” como uma das finalidades da contratação pública (BRASIL, 1993).

As contratações públicas podem representar altos valores e, por isso, podem fazer com que o poder de compra do Estado seja considerável a ponto do mercado se adaptar para atender às necessidades públicas, mostrando a obrigação do poder público avaliar os impactos ambientais, sociais e econômicos no ato da compra. Ou seja, a utilização das compras públicas de modo a gerar externalidades positivas para o mercado e para o cidadão faz com que o Estado se preocupe com a qualidade do gasto, gerando eficiência no dispêndio público.

As compras públicas sustentáveis surgiram para corroborar a ideia do poder de compra, ao fomentar atividades que gerem eficiência no uso de produtos e recursos naturais, econômicos e humanos, e que tenham menos impacto sobre o meio ambiente, promovam a igualdade social e a redução da pobreza, e por fim favoreçam o desenvolvimento sustentável.

Tais compras indicam que o Estado passou a dar importância a critérios sustentáveis podendo ser utilizadas como política pública com vistas a fomentar o mercado. Alinhado a isso, o Estado de Minas Gerais, por meio da Diretoria Central de Licitações e Contratos (DCLC), buscou orientar e normatizar as políticas de compras referentes à sustentabilidade. Nesse contexto foi publicado o decreto estadual nº 46 105, de 12 de dezembro de 2012, o qual apresentou as principais diretrizes sustentáveis para aquisição de bens, serviços e obras pela administração pública de órgãos e entidades do Estado (MINAS GERAIS, 2012b).

Porém, é preciso esclarecer que a sustentabilidade não está voltada apenas para o meio ambiente, pois uma aquisição sustentável deve verificar qual opção trará ainda o melhor impacto considerando a sociedade e a economia.

Sendo assim, este trabalho analisou a política de compras públicas sustentáveis no Estado de Minas Gerais considerando o tripé da sustentabilidade, nos âmbitos ambiental, social e econômico. Os objetivos específicos do trabalho foram pesquisar a doutrina referente a compras públicas sustentáveis, analisar a legislação vigente referente à matéria e analisar políticas de fomento à sustentabilidade social, econômica e ambiental, implementadas no âmbito do Estado de Minas Gerais. Além disso, considerou-se para o desenvolvimento deste trabalho a hipótese de que a política de compras públicas sustentáveis do Estado de Minas Gerais, apesar de avançada, concentra suas atividades no viés ambiental do tripé da sustentabilidade.

Assim sendo, o trabalho traz na segunda seção a conceituação de sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável, abordando a multidimensionalidade da sustentabilidade e também o tripé sustentável. Na terceira seção, aborda-se a questão das compras públicas sustentáveis, começando pelos principais conceitos, passando pelos critérios sustentáveis, assim como o marco legal que fundamenta o tema. Na seção 4, apresenta-se a compra pública sustentável mineira. Em seguida, trata-se da metodologia utilizada. Por fim, a seção 6 discorre sobre as iniciativas sustentáveis em Minas Gerais, tendo em vista o tripé sustentável.

## 2. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SUSTENTABILIDADE

O termo desenvolvimento sustentável foi utilizado em 1980, na World Conservation Union, no relatório “World’s Conservation Strategy” (IUCN et al., 1980 apud BELLEN, 2006) quando afirmou-se que o desenvolvimento só seria sustentável ao considerar aspectos de dimensão social, ecológica e econômica, referentes a recursos vivos e não vivos, bem como vantagens de curto e longo prazo de ações alternativas.

Poucos anos depois, a Comissão de Brundtland, também conhecida por Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) elaborou a definição mais difundida na literatura atual a qual afirma que “[...] desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras de atenderem as suas próprias necessidades” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1987). Essa mesma comissão produziu o relatório “Nosso Futuro Comum” o qual apresentou sustentabilidade como “um princípio de uma sociedade que mantém as características necessárias para um sistema social justo, ambientalmente equilibrado e economicamente próspero [...]”.

Freitas (2012) expande o conceito e aborda a sustentabilidade de forma multidimensional, uma vez que também defende a multidimensionalidade do bem estar, ou seja, sustentabilidade traduz cuidados com o meio ambiente, sem ofender o social, o econômico, o ético e o jurídico-político. Para o autor, as dimensões da sustentabilidade não têm hierarquia definida e, no que se refere às dimensões social, ambiental e econômica, afirma:

Dimensão social, no sentido de que não se admite o modelo de desenvolvimento excludente e iníquo. De nada serve cogitar da sobre-

vivência enfastiada de poucos, encarcerados no estilo oligárquico, relapso e indiferente, que nega a conexão de todos os seres vivos, a ligação de tudo e, deste modo, a própria natureza imaterial do desenvolvimento.

[...]

Dimensão ambiental, quer-se aludir, com a dimensão propriamente ambiental da sustentabilidade, ao direito das gerações atuais, sem prejuízo das futuras, ao ambiente limpo, em todos os aspectos [...]. De fato, certo como é que a degradação ambiental pode inviabilizar a vida humana (e já inviabilizou civilizações), incontornável se mostra o seu enfrentamento hábil e tempestivo, construções sustentáveis, como o chamado *greenbuilding*, têm de ser fortemente incentivadas e exigidas pelas políticas públicas.

[...]

Dimensão econômica evoca, aqui, a pertinente ponderação, o adequado “trade off” entre eficiência e equidade, isto é, o sopesamento fundamentado, em todos os empreendimentos (públicos e privados), dos benefícios e dos custos diretos e indiretos (externalidades). A economicidade, assim, não pode ser separada da medição de consequências, de longo prazo. (FREITAS, 2012, p. 58-67).

Assim, Freitas (2012) defendeu que as gerações, tanto presentes quanto futuras, possuem direito fundamental ao ambiente limpo e à vida digna, e que a sustentabilidade somente tem a sua existência no mundo quando assegura o bem-estar material e imaterial, sem inviabilizar o bem-estar, próprio e alheio, no futuro.

Nesse sentido, há a teoria do tripé da sustentabilidade – *triple bottom line* – desenvolvida por John Elkington (2012), que ressaltou a importância do enfoque sustentável na prosperidade econômica, na qualidade ambiental e na justiça social. O autor frisou que o mercado precisa ser estável, por isso, as empresas precisam contribuir progressivamente, possuindo habilidades tecnológicas, financeiras e de gerenciamento para caminharem rumo ao desenvolvimento sustentável.

Similar ao conceito de multidimensionalidade de Freitas (2012), o tripé da sustentabilidade deu ao tema um novo foco, pois exigiu uma preocupação que vai além da ambiental, mais comum, e perpassa pela sociedade e pela economia.

A propagação dos conceitos de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade e a incorporação dos mesmos no Estado para sua efetivação, fez com que surgissem as políticas governamentais de compras públicas sustentáveis que incorporassem além do viés ambiental, os efeitos sociais e econômicos de qualquer aquisição.

### 3. COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

O “Guia de Compras Públicas Sustentáveis do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão” (BRASIL, 2010, p. 13), elaborado em conjunto com o ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade, dispõe que a elaboração de um edital com critérios de sustentabilidade sinaliza “para o mercado que o seu foco de compras mudou – de produtos tradicionais para produtos menos agressivos ao meio ambiente, ou produtos que levam em consideração os direitos humanos e sociais”. Essa sinalização, por sua vez, acaba por refletir nos setores produtivos.

Dessa maneira, Freitas (2011) defendeu o importante papel do Estado como indutor da matriz produtiva, uma vez que coloca a sustentabilidade em foco para os fornecedores, fazendo com que o mercado se torne vigilante com relação ao ciclo de vida dos produtos. Esse papel é ressaltado também por Meneguzzi (2013), ao salientar que o governo é um grande comprador e consumidor de recursos naturais, os quais são finitos. Por ser um grande comprador, o governo pode estipular uma produção mais sustentável e em maior escala.

Com o foco em uma licitação sustentável, tem-se como dever de qualquer gestor público a avaliação e a busca da melhor relação custo/benefício que o produto, serviço ou obra estabelecerá com o meio ambiente. Pereira Júnior e Dotti (2009) ressaltam que o Estado age como consumidor e regulador no momento em que faz de suas contratações políticas públicas de incentivo à produção de bens, serviços e obras sustentáveis, incentivando novos mercados e a geração de mais empregos e renda. Sendo assim, faz-se necessário apresentar considerações acerca da inclusão de critérios sustentáveis nos processos licitatórios.

Meneguzzi (2013) afirmou que apenas a integração de critérios ambientais, sociais e econômicos forma a compra pública sustentável. Torna-se preciso considerar, além da necessidade de adquirir o produto, as circunstâncias em que ele foi gerado e de qual material ele foi feito.

Segundo Terra, Csipai e Uchida (2013), o gestor público deve buscar alternativas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais bem como a diminuição da emissão de gases de efeito estufa e resíduos, apresentando critérios de economia que poderiam ser incluídos nos certames licitatórios. Nesse mesmo sentido, Biderman (2008), salientou que são produtos sustentáveis aqueles recicláveis ou que tenham vida útil maior, já que isso gera menos resíduo, ou aqueles que não contenham substâncias tóxicas, ou cujo processo consuma menos energia. O autor defendeu que o ciclo de vida do produto também pode ser avaliado para considerá-lo sustentável, o que significa analisar o impacto ambiental daquele bem em todos os seus estágios, objetivando minimizar o prejuízo ao meio ambiente.

Já Walker e Phillips (2006, p. 572) ressaltaram que são práticas sustentáveis:

[e]ducar fornecedores, trabalhar com as pequenas e médias empresas, incluir critérios de sustentabilidade nos contratos, avaliação de fornecedores, identificação dos riscos de fornecimento sustentável, investigação das opções de abastecimento e trabalhar para estimular respostas inovadoras para a sustentabilidade nos mercados de abastecimento.

O guia de inclusão de critérios de sustentabilidade produzido pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) por meio da resolução nº 103, de 25 de maio de 2012 (BRASIL, 2012, p. 8) instituiu que as contratações públicas sustentáveis devem observar o custo do bem como um todo, ou seja, deve-se considerar a manutenção da vida no planeta e o bem-estar social.

Ainda com relação à inclusão da sustentabilidade, faz-se necessário observar como isso é retratado na agricultura familiar, uma vez que está entre os objetivos deste estudo analisar a política de compras públicas sustentáveis a partir do tripé sustentável, sendo que para a ótica social foi escolhida a Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAAfamiliar).

Diante disso, apresenta-se no Quadro 1 a compilação dos diversos critérios e práticas sustentáveis encontrados para baseamento da análise posteriormente apresentada.

Quadro 1 – Critérios e práticas sustentáveis

AUTOR	CRITÉRIOS SUSTENTÁVEIS / PRÁTICAS SUSTENTÁVEIS
Veiga (1994)	Manutenção dos recursos naturais, mínimos impactos ao meio ambiente, satisfação da necessidade de alimento e renda
Gliessman (2000)	Sem liberação de substâncias tóxicas no meio ambiente, preservação do solo, uso racional da água, valorização da diversidade biológica
Walker e Phillips (2006)	Trabalhar com pequenas e médias empresas
Biderman (2008)	Produtos recicláveis, com maior vida útil, atóxicos, ou que demandem menos energia em seu processo.
Guia de inclusão de critérios de sustentabilidade produzido pelo CSJT (BRASIL, 2012)	Produtos de baixo impacto ambiental, recicláveis ou reciclados, aquisição de produtos duráveis, avaliação da real necessidade da compra
Terra, Csipai e Uchida (2013)	Economia de energia, água e outros recursos naturais.

Fonte: Elaboração própria a partir dos autores referenciados

Ressalta-se apenas que o estabelecimento de critérios sustentáveis não é o bastante, é preciso estabelecer fiscalização efetiva, buscando ações permanentes

de controle (FERNANDES, 2014). Após tratar acerca da inclusão de critérios sustentáveis, será apresentado o marco legal, relacionado ao objetivo deste trabalho, que envolve as compras públicas sustentáveis.

### 3.1. MARCO LEGAL

As aquisições sustentáveis obtiveram legitimidade após a publicação da lei nº 12.349/2010, mas, além dessa norma, há outras que mostram a licitude dessa prática (BRASIL, 2010). Sendo assim, far-se-á uma breve apresentação das normas que permitem a inserção de critérios sustentáveis nos procedimentos licitatórios.

O texto constitucional dispôs, de forma não explícita, da possibilidade da realização de compras públicas sustentáveis conforme disposto nos seguintes artigos: 23, VI; 170, VI, VII e IX; e 225 (BRASIL, 1988). Bim (2013, p. 181) esclareceu que o disposto no artigo 23, VI da Constituição exige a “inserção de critérios sustentáveis nas políticas públicas e ações estatais, nas quais estão incluídas as aquisições de bens e serviços”. O autor defendeu ainda que o Estado deve promover o interesse público, sendo a licitação sustentável o meio para alcançar esse fim. Além disso, por meio do disposto no artigo 170, a Constituição definiu a observância do desenvolvimento sustentável, ao permitir o “tratamento diferenciado conforme impacto ambiental” (LEÃO, 2013). Com relação ao artigo 225 da Constituição, Bertogna (2013) salientou que a intervenção estatal é uma obrigatoriedade para garantir o desenvolvimento sustentável.

Observa-se, assim, que a Constituição não elencou as compras públicas sustentáveis em seu escopo, porém, apresentou claramente a defesa do meio ambiente e a consequente promoção do desenvolvimento nacional sustentável que acabam por legitimar a sua prática.

A lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei de Licitações, regula o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da administração pública (BRASIL, 1993). Mesmo antes da atualização ocorrida em 2010, a qual será tratada posteriormente, essa lei já trazia exigências quanto à proteção do meio ambiente, demonstrando preocupação com o desenvolvimento sustentável. Bim (2013) salienta que nos artigos 6º, IX; e 12º, encontra-se demonstrada a preocupação com o desenvolvimento sustentável e a possibilidade de adoção de critérios sustentáveis. Além da preocupação ambiental, essa lei trata da sustentabilidade socioeconômica, conforme ressaltou Leão (2013). Isso pode ser observado no artigo 24º, XXVIII, que dispõe sobre dispensa de licitação quando da contratação da coleta de resíduos recicláveis, desde que seja com associações ou cooperativas formadas por pessoas de baixa renda. Ou seja, a Lei de Licitações já permitia a inclusão de critérios de sustentabilidade nas com-

pras públicas, porém foi a atualização de seu artigo 3º que gerou a legitimidade necessária para encerrar as discussões acerca da legalidade deste procedimento.

A lei federal nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, acrescentou às finalidades da licitação pública o dever de induzir o desenvolvimento nacional por meio das compras públicas (BRASIL, 2010). Ou seja, a alteração proíbe que o gestor público ignore em seus certames a sustentabilidade, trazendo a legitimidade que faltava à inclusão de critérios de sustentabilidade nos procedimentos licitatórios. Essa alteração à Lei de Licitações inovou ao não só permitir, mas sim obrigar, o desenvolvimento nacional sustentável nas compras públicas, bem como ressaltar a função social dos procedimentos licitatórios.

A lei complementar nº 123, de 14 de dezembro 2006 (LC 123/06), instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MPE) apresentando regras que ampliam a essa fatia do mercado o acesso às licitações públicas (BRASIL, 2006). Para Justen Filho (2007, p. 80-81 apud FERREIRA, 2012, p. 69) tal lei trouxe uma “função extra econômica da licitação”, uma vez que traz “a orientação do certame não propriamente à obtenção da proposta mais vantajosa, mas à seleção da proposta apta à realização de outros fins (não diretamente relacionados com a vantagem econômica).” Tem-se que o incentivo conferido ao microempreendedorismo por meio do procedimento licitatório fomenta a geração do desenvolvimento econômico sustentado, facilitando a inserção de pessoas no mercado formal, o que se enquadra no princípio da dignidade da pessoa humana (FERREIRA 2012). Desse modo, Santos (2013) ressaltou a importância econômica e social desse segmento, uma vez que tais empresas têm expressiva participação na geração de postos de trabalho no Brasil.

Em seu capítulo V, do acesso aos mercados, a LC 123/06 traz a seção referente às aquisições públicas, sendo apresentados instrumentos de tratamento diferenciado referente às MPEs, os quais serão apresentados a seguir, já com as alterações promovidas pela lei complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014 (LC 147/14) (BRASIL, 2014).

O primeiro ponto é trazido pelo artigo 43, que exige a apresentação por parte da MPE de toda a documentação necessária para efeito de comprovação de regularidade fiscal. Apesar disso, em seu §1º, há a previsão de prazo diferenciado para a regularização da referida documentação. Já nos artigos 44 e 45, há a obrigação de contratação das MPEs no caso de empate ficto, bem como as diretrizes para o desempate.

Além disso, o artigo 47 descreve o tratamento diferenciado para as MPEs, tendo como finalidade a promoção do desenvolvimento econômico e social, ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. O artigo 48, por sua vez, trata da realização de processo licitatório destinado exclusivamente à participação da MPE.

Com relação a certames exclusivos a essa faixa do mercado, Pereira Junior e Dotti (2009, p. 70) salientam sua importância para o desenvolvimento sustentável. Da mesma maneira, Ferreira (2012, p. 72) também ressaltou a ligação do Estatuto das MPEs com o desenvolvimento sustentável:

[...] promover micro e pequenas empresas, porque são elas que, efetivamente, impulsionam a economia e promovem o desenvolvimento local, geram empregos e renda para os brasileiros. Logo, o acesso facilitado ao mercado público só retroalimenta o desenvolvimento.

Ainda com relação ao citado artigo 48, há em seu inciso II, a possibilidade de exigir dos licitantes a subcontratação de MPE nas licitações destinadas à aquisição de obras e serviços. Em seu inciso III, a administração pública fica obrigada a reservar parte do objeto licitado às MPEs, desde que esse objeto possa ser divisível. Sendo que o §3º, do citado artigo 48, ainda estabelece que:

§3º Os benefícios referidos no caput deste artigo poderão, justificadamente, **estabelecer a prioridade** de contratação **para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente**, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido. (BRASIL, 2006, grifo nosso).

Tal prioridade fomentará os mercados locais, auxiliando as microempresas e as empresas de pequeno porte sediadas na região a participarem dos certames e a contratar com o Estado.

Por último, tem-se o disposto no artigo 49, IV, em que nos casos de dispensa de licitação por valor, conforme incisos I e II do artigo 24 da Lei de Licitações, a compra deverá ser feita preferencialmente de MPE. Dessa maneira, Cruz e Oliveira (2014) defendem que houve ampliação dos direitos das MPE referentes aos processos licitatórios. Sendo assim a LC 123/06 e as mudanças trazidas pela LC 147/14 tiveram como objetivo o aumento da participação desse mercado, com vistas a fomentá-lo e como forma de política social.

Uma vez que este trabalho busca analisar a política de compras públicas sustentáveis de Minas Gerais, serão apresentadas as normas do estado referentes ao tema.

O decreto estadual nº 46 105/12 estabelece diretrizes para a promoção do desenvolvimento sustentável nas contratações realizadas pela administração pública estadual (MINAS GERAIS, 2012a, 2012b). Segundo Leão (2013), esse decreto legitima práticas já executadas, gerando segurança aos gestores públicos e traçando novas diretrizes para a política sustentável do estado.

O decreto dispõe em seu artigo 2º que no momento da definição do objeto e das obrigações contratuais, haverá avaliação da viabilidade da inclusão de critérios sustentáveis. Em seu artigo 4º são elencados os critérios ligados à sustentabilidade ambiental, como economia de água e racionalização de matérias primas, e também

critérios como a maior geração de emprego e o fomento às políticas sociais inclusivas e compensatórias, os quais são mais voltados para a vertente socioeconômica da sustentabilidade, demonstrando preocupação com a inclusão do desenvolvimento sustentável como um todo.

Além disso, o artigo 8º deixa clara a responsabilidade da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) de coordenar estudos técnicos, realizados em parceria com outros órgãos e entidades da administração pública, que viabilizem a inserção de critérios de sustentabilidade em famílias de compras específicas e de acordo com a natureza da aquisição. A partir desses estudos, serão elaborados manuais de observância obrigatória para a administração pública do Poder Executivo estadual, conforme descrito no §1º desse artigo.

Outro ponto do decreto é o fato de seu artigo 9º dispor sobre a obrigatoriedade para a Seplag de disponibilizar em seu “Catálogo de Materiais e Serviços” (Catmas) – do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços, itens de utilização obrigatória que contenham critérios sustentáveis, nos termos dos §§ 1º e 2º.

Seguindo a diretriz contida na legislação acima mencionada, no ano de 2013 ocorreu a publicação do primeiro manual contendo critérios de sustentabilidade, sendo ele voltado para a família de material de informática.

Verifica-se então que o decreto estadual preocupou-se em estabelecer critérios específicos para inclusão das três vertentes da sustentabilidade, sem engessar essas atribuições, podendo os órgãos citar outros critérios que não os elencados. Ele também demonstrou a preocupação com a elaboração de manuais técnicos, envolvendo estudos para inclusão dos critérios, trazendo inovação às compras públicas sustentáveis.

Além da legislação acima comentada, apresenta-se a lei estadual nº 20.608, de 7 de janeiro de 2013, referente à Política de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (MINAS GERAIS, 2013a). Tal lei instituiu a política estadual de aquisição de alimentos da agricultura familiar.

A agricultura familiar apresenta-se sob o viés da sustentabilidade social e econômica. Assim, ressalta-se que essa política é considerada sustentável, uma vez que tem como objetivo o desenvolvimento local, assim como incentiva a aquisição de gêneros alimentícios saudáveis, produzidos localmente e por agricultores que atendam ao artigo 3º da lei federal nº 11.326, de 24 de julho de 2006 (SEBRAE, 2014). Nesse sentido, tem-se que o SEBRAE (2014, p. 26) defende as compras mais próximas do comércio local, sendo que:

[...] a compra com o comércio local é [...] oportunidade de **transformar a realidade local**, de **gerar emprego e renda**, e de efetivar a **inclusão social e econômica do homem do campo**, além de proporcionar o Direito Humano à alimentação adequada.

Além disso, Almeida et al. (1996 apud MENEGETTI, 2009) elencam razões pelas quais a agricultura familiar possibilita melhores condições de sustentabilidade, sendo as principais: ocupação econômica mesclando exploração familiar e organização de profissionais, equilibrando parâmetros econômicos, sociais e ambientais; o funcionamento econômico da agricultura familiar não está baseado no lucro de curto prazo, mas sim para a manutenção da produtividade da terra, a qual é tida como um patrimônio; e a agricultura familiar favorece melhor distribuição territorial das atividades de exploração da terra.

A agricultura familiar pode gerar aquecimento econômico nos municípios em que é desenvolvida, sendo que ao aumentar o poder de compra daquela família, passa a gerar mais empregos locais, ocasionando aumento de renda das famílias (VARGAS, 2010).

Para Pedroso (2000 apud VARGAS, 2010), o Estado deveria incentivar por meio de políticas públicas, práticas de agricultura familiar fortalecendo esta atividade. Com vistas a esse fomento, foi publicada a lei estadual nº 20.608/13 que apresenta no art. 3º os objetivos do PAAFamiliar:

I – fomentar a organização e modernização da produção e melhorar o escoamento dos produtos da agricultura familiar;

II – estimular a produção da agricultura familiar, contribuindo para a prática de preços adequados e ampliação do mercado de consumo dos seus produtos;

III – favorecer a aquisição dos produtos provenientes da agricultura familiar nas compras realizadas pelos órgãos públicos estaduais;

IV – incentivar o consumo de alimentos saudáveis, sustentáveis e que valorizem a cultura alimentar local e regional.

Parágrafo único. Na implementação do PAAFamiliar, o Estado prezarà pela equidade no tratamento ao agricultor familiar, respeitando os aspectos de gênero, geração e etnia. (MINAS GERAIS, 2013a).

Observa-se que o legislador buscou fomentar esse mercado, ao mesmo tempo em que incentivou o consumo de alimentos saudáveis e sustentáveis. Além disso, em seu art. 6º a lei obriga o Estado a comprar do agricultor familiar, fomentando o mercado local e auxiliando o agricultor a comprar com o Estado. Verifica-se então que o legislador tem a intenção de que esse mercado se amplie com a ajuda do Estado, tornando a agricultura familiar uma política de compras. Assim, tem-se nessa lei, conforme explicado acima, exemplo de política de compras voltada à sustentabilidade socioeconômica.

Findadas as considerações acerca das compras públicas sustentáveis de modo geral, passa-se então para apresentação das compras públicas sustentáveis em Minas Gerais.

## 4. COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO ESTADO DE MINAS GERAIS

O Estado de Minas Gerais, ciente de seu poder de compra, tem buscado aprimorar o gasto público e, sendo assim, tem se empenhado para diminuir os impactos causados pelas suas contratações e aquisições no momento em que passa a incluir critérios de sustentabilidade em seus certames. Esta seção trata das iniciativas voltadas à sustentabilidade – ambiental, social e econômica. As iniciativas descritas envolvem sob algum aspecto o desenvolvimento sustentável e foram assim consideradas por Leão (2013). Ressalta-se que serão apresentadas de forma breve, sem pretensão de esgotar o assunto.

### 4.1. PROJETO GESTÃO ESTRATÉGICA DE SUPRIMENTOS (GES)

Em 2006, o Estado de Minas Gerais iniciou o Projeto GES, e uma vez que esse projeto aconteceu concomitantemente à política de compras sustentáveis, tornou-se propícia a inclusão da sustentabilidade na sua execução (DRUMOND et al., 2012). Esse projeto teve como objetivo aprimorar o processo de compras do estado, buscando identificar formas eficientes de contratar suprimentos e, assim, reduzir o custo total da aquisição considerando a sustentabilidade (LEÃO, 2013).

A metodologia utilizada para o desenvolvimento do GES foi a *strategic sourcing* (compras estratégicas), a qual busca avaliar o custo total da aquisição de cada família de compras. Em sua primeira fase, também chamada de primeira onda, entre 2007 e 2009, foram analisadas três grandes famílias de compras: material de escritório, equipamentos de informática, e pavimentação (DRUMOND et al., 2012).

Em relação ao material de escritório foi adotado principalmente o uso do papel reciclado, definindo metas de aquisição para cada órgão, alavancando a aquisição desse produto uma vez que degrada menos o ambiente (MINAS GERAIS, 2009).

Com relação aos equipamentos de informática, priorizou-se a aquisição de microcomputadores com monitores LCD, que consomem menos energia, assim como emitem menos radiação do que monitores comuns, agredindo menos o meio ambiente e o usuário.

Para a família de pavimentação, foram estudadas alternativas possíveis ao asfalto comum, dando preferência ao chamado asfalto ecológico, o qual possui borracha de pneus em sua composição. Esse produto, além de ser ecologicamente correto, supera em 30% a durabilidade do asfalto convencional (LEÃO, 2013).

Drumond et al. (2012) ressaltaram que a economia gerada por meio da implantação das recomendações acima foi de R\$ 77 milhões nas compras efetuadas entre maio de 2007 e janeiro de 2009. Em vista dos bons resultados preliminares, decidiu-se por realizar a segunda onda do Projeto GES, que se iniciou em 2008 utilizando a mesma metodologia, e sendo trabalhadas famílias de materiais e equipamentos médico-hospitalares, odontológicos e laboratoriais, frota de veículos, diárias e hospedagem e serviços Prodemge (Empresa de Tecnologia da Informação do Governo de Minas Gerais) (DRUMOND et al., 2012)

Com relação à sustentabilidade, a família de frota de veículos passou a adquirir somente bicompostíveis. Para as demais famílias trabalhadas buscou-se a padronização da compra (DRUMOND et al., 2012).

Assim, o Projeto GES iniciou as primeiras inclusões de critérios sustentáveis na especificação para aquisições do Estado de Minas Gerais. O estudo de famílias de compras tornou-se uma diretriz em se tratando de inclusão de critérios sustentáveis nas compras públicas mineiras.

## 4.2. PROGRAMA AMBIENTAÇÃO

O Programa AmbientAÇÃO iniciou suas atividades em 2003, sendo uma parceria entre a Fundação Estadual do Meio Ambiente e a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. O programa objetiva fomentar a educação ambiental em prédios públicos do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2009). Além disso, o programa busca ainda minimizar impactos ambientais; reduzir consumo, desperdício, e geração de resíduos; e formação de cidadãos ambientalmente responsáveis.

Atualmente, a adesão ao AmbientAÇÃO conta com 74 instituições, ou seja, trabalha com aproximadamente 30 mil servidores do Estado de Minas Gerais. Ele está dividido em duas linhas: consumo consciente, cujo foco é o uso correto dos bens e serviços públicos, o que acarreta em menos desperdício, e gestão dos resíduos, cujo foco é a destinação adequada dos resíduos produzidos pelos servidores, de forma que os materiais recicláveis gerados nos órgãos participantes são encaminhados por meio de doações a associações de catadores de materiais recicláveis (LEÃO, 2013).

Tem-se também a preocupação com a educação ambiental dos servidores que lidam diariamente com descarte de materiais. Além disso, é realizada doação dos resíduos para as associações de catadores, gerando renda a essas famílias e fomentando o mercado local, incentivando a sustentabilidade como um todo—social, ambiental e econômica.

Além da preocupação com a educação ambiental dos servidores, o Estado de Minas Gerais se volta também ao fomento dos mercados locais, sendo uma de suas prioridades o desenvolvimento de MPEs.

#### 4.3. FOMENTO ÀS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE (MPE)

A lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, alterada pela lei complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014, instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, trazendo em seu capítulo V diretrizes para as aquisições públicas (BRASIL, 2006).

Drumond et al. (2012) ressaltaram que as MPEs representam grande parte do desenvolvimento social e econômico brasileiro, uma vez que são responsáveis por grande parte dos negócios, gerando mais empregos que empresas de porte maior e por isso contribuindo para a massa salarial brasileira. Segundo Souza (2014), as MPEs são importantes uma vez que representam 25% do PIB do país, sendo que em 2011, as MPEs representaram 99% dos estabelecimentos do país, respondendo por mais da metade dos empregos formais de estabelecimentos não agrícolas.

O incentivo dado às MPEs fomenta a economia local e, por sua vez, o desenvolvimento regional, sendo que para Carvalho (2009 apud SOUZA 2014), o desenvolvimento regional sustentável envolve aumento da competitividade econômica ao mesmo tempo em que eleva a qualidade de vida da população sem se esquecer do meio ambiente.

Assim, objetivando promover o desenvolvimento local sustentável, o Estado de Minas Gerais publicou em 3 de outubro de 2007 o decreto estadual nº 44.630 (MINAS GERAIS, 2007), o qual definiu normas para regulamentação prevista na LC 123/06 (SOUZA, 2014). Sendo também instituído por meio do decreto estadual nº 44.853, de 2 de julho de 2008 (MINAS GERAIS, 2007), o “Fórum Permanente Mineiro das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte” (Fopemimpe), que tem como objetivo servir de ambiente para discussões entre o governo estadual, o setor privado e a sociedade civil (DRUMOND et al., 2012).

Além disso, publicou-se em 5 de outubro de 2011, o decreto estadual nº 45.749 (MINAS GERAIS, 2011), o qual teve como objetivo alterar o artigo 6º do decreto estadual nº 44.630/07, passando a serem exclusivas às MPEs as licitações que não ultrapassassem 80 mil reais. Após a publicação da LC 147/14, visando adequar a norma estadual à federal, em 12 de dezembro de 2014 foi publicado o decreto estadual nº 46.665 (MINAS GERAIS, 2014), que alterou o decreto estadual nº 44.630/07.

Alinhado a essas questões, o Estado de Minas Gerais criou o projeto Fomento à Participação das Micro e Pequenas Empresas nas Compras do Estado, o qual tinha como objetivo elevar a participação de MPE nas compras públicas mineiras, sendo definidos como eixo de atuação: normatização, sensibilização e capacitação, simplificação de processos e integração de sistemas de informação e suporte aos fornecedores (SOUZA, 2014). Assim, foram produzidos folders e cartilhas para os pequenos empresários, buscando esclarecer como comprar com o estado. O material continha dados sobre os bens mais adquiridos em cada região de planejamento de Minas Gerais. O material foi disponibilizado em eventos voltados a esse mercado (DRUMOND et al., 2012).

Com relação aos servidores públicos, Drumond et al. (2012) afirmam que foram desenvolvidas atividades para capacitação tanto dos integrantes de comissão de licitação quanto dos gestores de compras. Além disso, as unidades Minas Fácil<sup>1</sup> foram utilizadas para divulgação e prestação de informações acerca das licitações. Foram também criadas novas unidades do Cadastro Geral de Fornecedores, juntamente com uma linha de atendimento no LigMinas<sup>2</sup>, na qual são fornecidas informações sobre cadastro e operacionalização do sistema de compras do estado (DRUMOND et al., 2012).

Assim, ressalta-se que o objetivo da licitação é ampliado para além do atendimento das necessidades da administração pública, buscando maior qualidade e produtividade nas compras. Conforme apresentado por Drumond et al. (2012), a economia é influenciada pelo poder público que, ao melhorar a eficiência das compras públicas, pode reduzir o impacto no meio ambiente, além de promover a igualdade social e favorecer o desenvolvimento sustentável.

Feitas as considerações acerca da política de fomento às microempresas e empresas de pequeno porte, cabe apresentar o já referido decreto estadual nº 46.105/12 (MINAS GERAIS, 2012), o qual faz parte das iniciativas para fomento às compras sustentáveis mineiras.

#### 4.4. O DECRETO MINEIRO DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

O decreto estadual nº 46.105/12 teve como objetivo normatizar a política de compras sustentáveis do Estado de Minas Gerais, legitimando as práticas existentes ao regularizar a matéria (LEÃO, 2013). Esse decreto expõe critérios que poderão ser utilizados para definir o objeto a ser contratado, assim como

---

(1) Serviço prestado pela Junta Comercial do Estado de Minas Gerais onde o empreendedor pode abrir o seu negócio de maneira simplificada e ágil, em no máximo 8 dias.

(2) Central de atendimento dos órgãos da administração direta, fundações e autarquias estaduais.

as obrigações contratuais, sem deixar de manter o caráter competitivo da licitação. Contudo, o gestor público não está limitado aos critérios apresentados no artigo 4º desse decreto, podendo apresentar novos critérios sustentáveis, desde que devidamente justificados. Nesse sentido, a Advocacia Geral do Estado (AGE) (2012 apud LEÃO, 2013), em parecer, ressaltou que a competência para utilização dos critérios sustentáveis elencados pelo decreto é do gestor responsável pela contratação, uma vez que só ele tem conhecimento de sua real necessidade.

Conforme exposição da AGE (2012, p. 61 apud LEÃO, 2013, p. 90) “a expectativa é que haja uma incorporação progressiva de produtos sustentáveis à medida que o próprio mercado perceba a ampliação do espaço de negócios decorrentes da contratação administrativa”. Assim, em 2013, foi publicado o “Manual de Sustentabilidade para a Família de Equipamentos de Informática”, o qual é objeto da análise na seção 6.

Feitas as considerações acerca do decreto mineiro de compras públicas sustentáveis, apresenta-se a política de agricultura familiar, uma vez que o desenvolvimento sustentável vai além das considerações ambientais conforme exposto neste trabalho.

#### 4.5. A POLÍTICA DE AGRICULTURA FAMILIAR

A lei estadual 20.608/13 trata da instituição da Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, o chamado PAAFamiliar (MINAS GERAIS, 2013a). Tal lei foi regulamentada pelo decreto estadual nº 46.712, de 29 de janeiro de 2015.

Segundo parecer elaborado pelo relator Gustavo Perrella, na Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, ao apreciar o projeto de lei estadual nº 2.352/11, a referida norma busca trazer segurança ao agricultor familiar, assim como produzir maior eficiência econômica na execução da política de fomento à agricultura familiar. Ela apresenta efeito multiplicador de renda, pois os estabelecimentos de agricultura familiar de Minas Gerais representam 80% do total de estabelecimentos agropecuários do estado (MINAS GERAIS, 2012a).

Ressalta-se também que as compras públicas de alimentos da agricultura familiar são feitas por chamadas públicas, com dispensa de licitação. Sendo que o PAAFamiliar insere-se no contexto do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) implementado pelo governo federal e, assim, busca consolidar a agricultura familiar como geradora de renda e de inclusão social (MINAS GERAIS, 2013b).

O PNAE é regulamentado pela resolução nº 38, de 16 de julho de 2009, e institui que:

Art. 18. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverá ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, conforme o artigo 14, da Lei nº 11.947/2009.

§ 1º A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição, e que os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria.

§ 2º A observância do percentual previsto no caput será disciplinada pelo FNDE e poderá ser dispensada quando presentes uma das seguintes circunstâncias:

- I. impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente;
- II. inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios;
- III. condições higiênico-sanitárias inadequadas, isto é, que estejam em desacordo com o disposto no art. 25 (BRASIL, 2009b).

Tomado por esse contexto, o Estado de Minas Gerais no ano de 2012 instituiu o Programa Estruturador Cultivar, Nutrir e Educar, o qual tem como objetivo promover a alimentação saudável, adequada e solidária para os alunos da educação básica e a educação alimentar e nutricional. Segundo o Sebrae (2014), essa política pública possibilita o desenvolvimento local sustentável ao mesmo tempo em que permite a inclusão de gêneros alimentícios regionais variados, respeitando a cultura local e os hábitos saudáveis.

Assim, percebe-se que o fomento à agricultura familiar pode fazer parte da política de fomento a compras públicas sustentáveis, uma vez que utiliza o poder de compra do Estado para desenvolvimento de mercados locais, gerando emprego e renda a partir dos gastos públicos.

Findadas as considerações acerca das compras sustentáveis, bem como dos conceitos necessários, tem-se na seção 5, a metodologia utilizada para elaboração deste trabalho.

## 5. METODOLOGIA

Para o desenvolvimento deste trabalho, realizou-se pesquisa exploratória e descritiva. Foram realizadas pesquisa documental na legislação vigente referente a compras públicas sustentáveis e pesquisa bibliográfica utilizando trabalhos publicados sobre o tema.

Outra técnica utilizada foi a observação na DCLC da Seplog. Essa diretoria é responsável pela política de compras do Estado de Minas Gerais. No caso deste trabalho, utilizou-se a observação não-participante por meio da análise *in loco* da aplicação da política de compras sustentáveis, uma vez que a criação de diversos dispositivos da referida política já existiam quando da elaboração do trabalho, bem como da observação não-participante, já que algumas atividades de fomento às compras sustentáveis foram desenvolvidas ao longo da elaboração do trabalho, como por exemplo a elaboração de manuais contendo critérios sustentáveis publicados pela DCLC.

Justifica-se a escolha das políticas estudadas por meio da utilização de uma amostragem não probabilística intencional. As políticas foram escolhidas conforme a representatividade na política de compras públicas sustentáveis do Estado de Minas Gerais. Em 3 de outubro de 2013, a Secretária de Estado de Planejamento e Gestão apresentou na cidade de Varginha as compras públicas sustentáveis mineiras, tendo como escopo o decreto estadual nº 46.105/12, o fomento à participação de micro e pequena empresa assim como a agricultura familiar. Ou seja, essas foram as iniciativas consideradas sustentáveis pelo estado, motivo pelo qual buscou-se analisá-las conforme o tripé da sustentabilidade.

Para fundamentação da argumentação, foram realizadas seis entrevistas semiestruturadas, utilizando-se um roteiro elaborado previamente, o qual encontra-se no apêndice. Foram entrevistados gestores ligados à DCLC, à Superintendência Central de Licitações e Contratos, e ao subsecretário de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto. Os entrevistados não foram identificados no texto para que o sigilo das respostas fosse mantido e para que tivessem maior tranquilidade ao responder os questionamentos.

Apresentada a metodologia aplicada neste trabalho, justificando a escolha dos elementos estudados, inicia-se a análise a que ele se propõe.

## 6. ANÁLISE DA POLÍTICA DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Esta seção tem como objetivo analisar a política de compras públicas sustentáveis do Estado de Minas Gerais considerando o tripé da sustentabilidade – ambiental, social e econômica. Para tal, foram selecionadas políticas de cunho sustentável, buscando verificar qual prática é fomentada e se a mesma atinge o seu objetivo. Ressalta-se que o foco deste trabalho não é julgar a qualidade das políticas analisadas, mas seu caráter sustentável.

### 6.1. EIXO AMBIENTAL

Esta seção busca analisar o eixo ambiental da política de compras sustentáveis. Para isso, foram utilizados como instrumentos de estudo o decreto estadual nº 46.105/12 e o “Manual de Sustentabilidade para a Família de Materiais de Informática” publicado em dezembro de 2013.

Conforme já exposto, o Estado de Minas Gerais efetivou as compras públicas sustentáveis por meio do decreto estadual nº 46.105/12, que acabou por legitimar as ações que já eram desenvolvidas pelos agentes públicos. Isso fica evidente nas entrevistas:

De uma forma geral, o instrumento normativo para a área de compras e licitações, na minha visão pessoal, é primordial porque as pessoas têm muito medo de inovar dentro da lei, mas principalmente de ir contra a lei. No momento de tomar decisão as pessoas são mais conservadoras, no sentido de na dúvida, adotar padrões já estabelecidos de uma forma geral, tanto pelo próprio órgão ou o que seja comum fazer, ou seja, as CPS são mudanças de paradigmas que devem vir alicerçadas por um ordenamento jurídico que traga segurança para que os gestores não se sintam ameaçados de amanhã ou no futuro o Tribunal de Contas ou uma auditoria venha a punir eles, pela adoção das regras que tragam mais sustentabilidade nas contratações, nem sempre, mas no primeiro momento a adoção disso implica em maior custo. Isso vai contra o preceito da licitação que o objetivo maior é conseguir o menor preço. Então é muito importante porque traz segurança jurídica, mas ao mesmo tempo, por si só não é suficiente, no sentido de que por ser uma questão nova, há muitas diretrizes gerais, mas há pouca questão operacional, então a burocracia na hora de regulamentar, ou de tomar decisão em cima do ordenamento jurídico de uma forma genérica, depende do tipo de visão que os gestores têm. (TAL, 2014b, informação verbal).

Assim, o entrevistado ressalta a importância de um ordenamento jurídico que dê segurança jurídica para os gestores de compras realizarem efetivamente as compras públicas sustentáveis, sem que o mesmo fique receoso do controle externo dos tribunais de contas. Isso é corroborado por outro entrevistado:

[...] os instrumentos normativos dão segurança ao comprador para usar esses critérios, pois os servidores têm medo dos mecanismos de controle, e a norma deixa-o mais respaldado para usar as novidades nas licitações. É importante porque deixa claro o que é a política e deixa claro o que o Estado espera sem depender de interpretações pessoais. (TAL, 2014c, informação verbal).

Percebe-se que as respostas convergem no sentido de que o decreto legitima a execução de compras públicas sustentáveis, deixando claro para o gestor suas obrigações com relação ao tema. Outro ponto de destaque foi trazido pelo entrevistado I:

A principal importância é legitimar as compras sustentáveis, mesmo que não obrigue, por estar no começo. Ele legitima esse tipo de compra por dar um amparo legal, além de trabalhar por manuais de famílias, focando nessa família, e depois do estudo pronto e consolidado, ele passa a obrigar. (TAL, 2014a, informação verbal).

Ou seja, além de ressaltar a legitimidade conferida às compras públicas sustentáveis após a publicação do decreto, salienta-se a elaboração de manuais de observância obrigatória, os quais elencam critérios de sustentabilidade específicos para a família de compras estudada.

Assim, conforme ressaltado pelo entrevistado I (TAL, 2014a, informação verbal), o disposto no artigo 8º do referido decreto atribui à Seplag a responsabilidade pela coordenação de estudos técnicos envolvendo a inserção de critérios de sustentabilidade em famílias de compras.

O “Manual de Sustentabilidade para a Família de Materiais de Informática” foi elaborado pela Diretoria Central de Licitações e Contratos em conjunto com a Diretoria Central de Gestão de Recursos de Tecnologia de Informação e Comunicação buscando legitimar a adoção de critérios sustentáveis com relação às aquisições de material de informática. O referido manual apresenta as definições de uso para computadores, notebooks e serviços de impressão, além das especificações técnicas sustentáveis a cada item. Preocupa-se também com a questão do descarte sustentável tanto para computadores quanto para notebooks, assim como para o serviço de impressão. Têm-se também boas práticas de uso e consumo sustentável, objetivando fomentar a cultura do não desperdício (MINAS GERAIS, 2013c). Com relação às definições de uso, elaboradas de acordo com a finalidade do material, o manual apresenta três modelos de computadores, sendo o microcomputador padrão, microcomputador avançado e notebook.

A partir dessa definição, foram elaboradas características sustentáveis a serem inseridas nos processos de compra para aquisição dos modelos, sendo apresentadas no manual apenas as características sustentáveis e não a totalidade das especificações dos computadores.

Verificou-se que a característica sustentável foi vinculada a no mínimo um dos critérios de sustentabilidade elencados no artigo 4º do decreto nº 46.105/12, dando aos gestores segurança na aplicação das exigências. Além disso, verificou-se a predominância de critérios sustentáveis ambientais, como economia de água e energia e utilização de produtos atóxicos. Em se tratando de computadores, o critério economia de água e energia deve ser lido como economia de energia. O manual apresentou a possibilidade de limitação do ruído produzido pelo aparelho, sendo então concebido o critério de estímulo a um ambiente de trabalho saudável; nesse caso, a criação de um novo critério é possível, em vista do disposto no parágrafo único, artigo 4º do referido decreto. Já com relação às especificações sustentáveis referentes a microcomputador avançado, são mantidas as mesmas do microcomputador padrão, tendo como única alteração a potência, a qual passa a ser de 350W.

De forma geral, as boas práticas do manual trazem informações para o dia a dia como utilizar o modo de economia de energia, assim como ao sair, desligar computadores e monitores.

Além disso, destaca-se na seção de serviços de impressão a utilização de ilhas de impressão<sup>3</sup> e a utilização da função *duplex* (frente e verso), a qual reduz o consumo de papel. Com relação às definições de uso, tem-se a impressora tipo padrão, assim como a multifuncional, e para ambas há especificações sustentáveis.

Por fim, o manual trata da destinação final dos itens de material e institui políticas para descarte de computadores e notebooks, impressoras, assim como de cabeamento estruturado<sup>4</sup>. Findadas as exposições acerca da ótica ambiental do tripé sustentável, tem-se a análise do eixo econômico.

---

(3) Colocar impressoras em locais estratégicos que atendam maior número de pessoas, diminuindo a necessidade de impressoras exclusivas.

(4) “O serviço de cabeamento estruturado tem a finalidade de implementar e manter as redes lógicas (responsável pela transmissão de dados) e elétricas (responsáveis pela transmissão de energia). Esse serviço permite a ligação da rede de servidores, estações, impressoras, telefones, switches, hubs e roteadores por meio de uma infraestrutura de cabos e meios de transmissão.” (MINAS GERAIS, 2013c, p. 14).

## 6.2. EIXO ECONÔMICO

As MPEs possuem destaque uma vez que impulsionam a economia, gerando emprego e renda para um número maior de trabalhadores em comparação com empresas maiores. Ressalta-se que a política de fomento à microempresa e empresa de pequeno porte não foi pensada desde o início com o viés sustentável, conforme a fala do entrevistado II:

A questão das MPE foi mais utilizada como uma política de sustentabilidade no sentido de que foi de trás pra frente, ela não foi pensada dentro desse escopo da questão da sustentabilidade, mas seus resultados foram incorporados por essa política de compras sustentáveis e de certa forma todos os governos no Brasil fizeram isso no tocante à questão do tripé da sustentabilidade, até para preencher essa lacuna, porque antes o olhar era muito voltado para a questão ambiental. Mas são duas políticas que na prática têm vida própria e são independentes, mas no final do processo convergem para o mesmo objetivo no sentido de contribuir para a sustentabilidade. (TAL, 2014b, informação verbal).

Ou seja, apesar de inicialmente não ter se considerado a sustentabilidade da política, atualmente diversos autores, tais como Drumond et al. (2012), Souza (2014), e Ferreira (2012), ressaltam o viés sustentável e a função social dessa contratação.

Segundo Souza (2014), mesmo não reconhecendo a política como sustentável, o objetivo de melhoria da distribuição de renda por meio da utilização do poder de compras do Estado existiu desde o início.

Conforme apresentado, em 2006 houve a publicação do Estatuto Nacional da MPE – LC 123, e logo após, em 2007, foi publicado pelo Governo de Minas Gerais o decreto estadual nº 44.630 de 3 de outubro de 2007, para dispor sobre o tratamento diferenciado e simplificado dispensado às MPEs. Dessa forma,

[n]o que diz respeito MPE, o estatuto geral da micro e pequena empresa foi fundamental, porque sem esse estatuto não tinha previsão legal de fato de conceder, ou seja, de quebrar a isonomia das licitações, e o estatuto permitiu isso, e a partir daí se cria um ambiente favorável para um maior aumento das pequenas nas compras públicas, contribuindo para a formalização, para a arrecadação de tributos, para emprego formal e geração de renda local. (TAL, 2014e, informação verbal).

Ou seja, ressalta-se a legitimidade trazida pelo Estatuto, sem o qual não haveria possibilidade de diferenciar o tratamento para as MPEs e assim fomentar o mercado local.

Tem-se que uma das maiores dificuldades com relação a essa política é conseguir relacionar-se com o pequeno empresário, de forma que ele se interesse em

participar dos certames produzidos pelo poder público. É difícil também conseguir que o pequeno empresário mantenha a regularidade fiscal da empresa. A administração pública ainda é vista como burocrática e incerta (TAL, 2014b, 2014e, informação verbal).

Para minimizar essa dificuldade, o Estado de Minas Gerais publicou em 2008, o decreto estadual nº 44.853, criando o Fopemimpe, espaço destinado à realização de discussões e conjugação de esforços de representantes do governo, setor privado e sociedade civil organizada para regulamentar o estatuto da micro e pequena empresa (SOUZA, 2014).

Esse fórum é coordenado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e é formado por até 30 membros efetivos de órgãos do governo estadual e das entidades de apoio de representação de microempresas e empresas de pequeno porte (FOPEMIMPE, 2013 apud SOUZA 2014). Verifica-se, então, que as iniciativas adotadas pelo governo de Minas Gerais buscavam auxiliar o pequeno empresário, incentivando sua participação nos certames e capacitando-os para que compreendessem a legislação vigente e aplicassem em suas empresas.

Souza (2014) ressalta que o número de pequenas empresas cadastradas no Cadastro Geral de Fornecedoros teve aumento expressivo entre 2003 e 2008, passando de 4.347 para 18.498 empresas. O autor salienta ainda que há dificuldade para captação de novos fornecedores, uma vez que ainda persiste a visão de que os governos são burocráticos e mau pagadores, o que também foi corroborado nas entrevistas:

[r]esumindo, o principal é conseguir conversar com o empresário, o governo não tem como fazer isso sozinho, decorrente disso é que há um certo esgotamento ou fadiga da forma de atuação das nossas entidades parceiras. A cada ano que passava o número de participantes nos eventos dessas entidades parceiras diminui. A percepção é que eles têm dificuldade de fazer o trabalho de convencimento do empresário a sair de casa para se capacitar. Sem contar que o governo é burocrático e ainda é conhecido pela demora em se efetuar o pagamento. (TAL, 2014b, informação verbal).

Ou seja, houve aumento expressivo no número de fornecedores, mas há dificuldade para continuar aumentando e para melhorar a imagem do poder público:

[...] a Administração Pública não paga à vista necessariamente, então a empresa deve ter um capital de giro para ela poder fornecer para depois receber. (TAL, 2014e, informação verbal).

Embora exista a dificuldade em aumentar o número de fornecedores, o entrevistado VI (TAL, 2014f, informação verbal) ressalta que atualmente não há mais dificuldade em comprar das MPes. Houve um processo de adaptação para co-

nhecimento do mercado além de ampliação dos benefícios. Ou seja, há uma rotina de compras incorporada no setor público para a aplicação dessas normas.

Recentemente, em agosto de 2014, foi publicada a lei complementar nº 147 (BRASIL, 2014), a qual modificou artigos da LC 123/06. Para o entrevistado VI, a modificação foi essencial para um maior alcance dos benefícios, pois:

[n]a última alteração da lei isso (observância dos benefícios em âmbito nacional) veio expresso que, se tiver regulamentação local que seja menos benéfica, aplica-se a lei federal. Ela foi o grande instrumento que fez todos os estados, municípios e governo federal se movimentarem para poder aplicar os benefícios. (TAL, 2014f, informação verbal).

Devido à recente alteração, de acordo com os entrevistados II (TAL, 2014b, informação verbal) e V (TAL, 2014e, informação verbal), as normas estaduais foram alteradas para que não entrassem em conflito com a norma federal.

Encerrada a análise sob o aspecto econômico, tem-se que o fomento às microempresas está intimamente ligado ao desenvolvimento econômico e à sustentabilidade. Findadas as explicações acerca da promoção da ótica econômica da sustentabilidade, segue a apresentação do viés social do tripé sustentável.

### 6.3. EIXO SOCIAL

A sustentabilidade social envolve a diminuição da desigualdade social, de modo que a justiça social prevaleça (NASCIMENTO, 2012). Segundo o entrevistado IV:

[a] agricultura familiar entra em um viés do desenvolvimento social e de tentar assegurar de alguma forma o sustento dessas famílias as quais vivem dessas atividades, da própria agricultura familiar, de forma que elas tenham renda permanente, permaneçam na sua origem, sem migrar para as cidades, além é claro de movimentar com a sua renda a economia local e, nesse sentido, é um campo muito a ser explorado, ele é pouco explorado, apesar dos avanços no que diz respeito à alimentação escolar, dado que podem ser definidos ainda modelos de maior participação da agricultura familiar nas diversas compras públicas, além das compras corporativas em geral, por exemplo, de empresas que venham a se instalar próximas a fornecedores, pequenos agricultores. (TAL, 2014d, informação verbal).

Em 2012, instituiu-se o Programa Estruturador Cultivar, Nutrir e Educar, o qual tinha como objetivo geral garantir o direito humano à alimentação saudável, adequada e solidária, contemplando o binômio educação e nutrição para os alunos das escolas públicas estaduais de educação básica, potencializando a alimentação escolar, fortalecendo a agricultura familiar e promovendo a educação alimentar nutricional (MINAS GERAIS, 2013b, p. 14)

O programa está inserido na política lançada por meio da lei federal nº 11.947 de 2009 (BRASIL, 2009a), segundo a qual 30% do recurso repassado pelo FDNE para o PNAE deve ser utilizado para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar (BRASIL, 2009a). Entre as finalidades do programa está o fortalecimento da agricultura familiar, qualificando agricultores familiares e tornando-os aptos para o fornecimento de alimentos aos mercados institucionais, principalmente para a utilização dos recursos do PNAE (MINAS GERAIS, 2013b).

O manual de operacionalização do programa cita o projeto de fortalecimento da agricultura familiar para o abastecimento alimentar, sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Seapa), sendo um subprojeto o fomento à produção sustentável da agricultura familiar, tendo como objetivo capacitar agricultores e fornecer orientação para que os mesmos possam fornecer para o estado. Há também o subprojeto mercados e comercialização da agricultura familiar, o qual tem como objetivo “apoiar a inserção e manutenção do agricultor no mercado institucional” (MINAS GERAIS, 2013b, p. 25).

Segundo o entrevistado I, o agricultor familiar pode ser comparado ao pequeno empresário:

[a] agricultura familiar é uma alça nova desse mercado de pequenos empreendedores e é muito importante para o desenvolvimento rural, uma vez que Minas Gerais principalmente é um estado em que grande parte da economia vem da agricultura. Então é muito importante fomentar esse mercado também. (TAL, 2014a, informação verbal).

Objetivando continuar o fomento a esse mercado, foi publicada a lei estadual nº 20.608/13 (MINAS GERAIS, 2013a). Segundo o entrevistado III (TAL, 2014c, informação verbal), a referida lei carece de regulação para que o gestor de compras se sinta confortável para utilizar essa norma, uma vez a lei não trata como será operacionalizada a aquisição dos gêneros alimentícios da agricultura familiar. Essa regulamentação, decreto estadual nº 46.712/15 (MINAS GERAIS, 2015), foi elaborada com base em estudo realizado pelo grupo gestor instituído por meio da resolução conjunta Seapa/SEDS/SES/Seplag nº 1.307, de 30 de dezembro de 2013, tendo como principal objetivo normatizar a operacionalização das compras.

O entrevistado I (TAL, 2014a, informação verbal) ressalta que, até o momento, decidiu-se que o percentual de 30% das aquisições incidirá apenas em alimentos que a agricultura familiar possa fornecer, uma vez que produtos industrializados não são da alçada rural. Segundo o entrevistado I, o decreto tem por objetivo:

[...] regulamentar a lei que já existe com os procedimentos e a forma de cadastro dos agricultores, o que vai ser objeto da licitação, quem vão ser os responsáveis pela fiscalização, pela divulgação dos dados, as entidades que vão fazer o controle social. (TAL, 2014a, informação verbal).

Outro ponto ressaltado pelo entrevistado I é

[n]ão adianta nada a gente alterar sistema, a gente mexer de dentro e alterar a regulamentação, se não chegar na ponta para o agricultor que ele tem essa possibilidade. Igual a gente faz para MPE, vai no interior, conversa, divulga. Isso vai precisar ser feito. (TAL, 2014a, informação verbal).

Ou seja, a regulamentação esclarece a forma de execução desse novo procedimento. Contudo, serão necessárias outras ações que envolvam o agricultor familiar para que o mesmo participe dos certames.

Findadas as considerações acerca da agricultura familiar, reitera-se que o objetivo geral deste trabalho foi analisar a política de compras públicas sustentáveis no Estado de Minas Gerais considerando o tripé da sustentabilidade, tendo como um de seus objetivos específicos analisar políticas de fomento à sustentabilidade social, econômica e ambiental, implementadas no âmbito do Estado de Minas Gerais.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer deste trabalho, foi exposta a evolução da conceituação do desenvolvimento sustentável e da sustentabilidade, assim como das dimensões sustentáveis, principalmente com relação ao tripé da sustentabilidade em sua ênfase ambiental, social e econômica. Ademais, foram tratados critérios de caráter sustentável.

Sendo um dos objetivos específicos deste trabalho pesquisar a doutrina referente às compras públicas sustentáveis, percebe-se que o mesmo foi alcançado, mostrando que apesar de ser um assunto relativamente novo, diversos autores abordam o tema, confirmando a necessidade de inclusão da sustentabilidade nas compras públicas. Além disso, tem-se que a adoção de critérios sustentáveis nas compras públicas é tratada como utilização do poder de compras do Estado, uma vez que o governo passa a considerar sua influência para modificar o mercado e o comportamento do cidadão. Desse modo, tem-se que o Estado age de forma eficiente ao utilizar seu poder de compra e sua influência no mercado no momento que introduz a política de compras públicas sustentáveis.

Outro ponto destacado é o fato de que as licitações sustentáveis obtiveram maior legitimidade quando da alteração do artigo 3º da lei 8.666/1993, o qual incluiu o desenvolvimento sustentável dentre as finalidades da licitação, assim, o gestor de compras foi respaldado para utilizar essa ferramenta. Além disso, tem-se que as compras públicas sustentáveis submetem-se não só à Lei de Licitações como

a todo o ordenamento jurídico brasileiro, de modo que sua execução é possível desde que a inclusão dos critérios nos certames não ofenda a isonomia, a competitividade ou a economicidade do certame.

Os autores utilizados para este trabalho defendem que a inclusão desses critérios deva ser feita no momento da descrição do objeto, fazendo com que a administração pública adquira os produtos de que precisa fazendo com que o impacto dessa compra seja suavizado pelas especificidades do produto. Dessa maneira, outro objetivo específico deste trabalho foi alcançado, sendo ele analisar a legislação vigente no Brasil e em Minas Gerais, ficando claro que as compras públicas sustentáveis estão respaldadas pelo ordenamento jurídico atual de modo que o gestor fica resguardado ao incluir critérios sustentáveis em seu procedimento licitatório, desde que não comprometa a competitividade do certame e que preze pela isonomia.

Por fim, o último objetivo específico do trabalho consistia em analisar políticas de fomento à sustentabilidade social, econômica e ambiental, implementadas no âmbito do Estado de Minas Gerais. Após análise verificou-se que o foco do estado é a ótica ambiental, uma vez que o principal dispositivo criado, o decreto de compras sustentáveis, conta basicamente com critérios de sustentabilidade ambiental, sendo que o “Manual de Sustentabilidade para a Família de Materiais de Informática” segue a mesma linha, tratando basicamente do impacto ambiental das aquisições. Apesar de apresentar políticas de destaque na área de sustentabilidade econômica, como o fomento à micro e pequena empresa, tem-se que essa política não foi criada sob a ótica da sustentabilidade, ou seja, após a efetividade de seus resultados, a mesma foi incorporada à questão sustentável.

Finalmente, tem-se a questão da sustentabilidade social, a qual pode ser considerada como o viés mais frágil, uma vez que ainda é pouco estudada e desenvolvida. A política de agricultura familiar utilizada neste estudo para caracterizar a ótica social da sustentabilidade, ainda está por se desenvolver completamente, ou seja, os resultados da mesma devem ser percebidos apenas em alguns anos.

Assim, o objetivo geral deste trabalho, que consistia em analisar a política de compras públicas sustentáveis no Estado de Minas Gerais, foi alcançado. Percebe-se que o governo de Minas Gerais tem investido nas aquisições sustentáveis e na promoção do desenvolvimento sustentável, levando em consideração o tripé da sustentabilidade, ainda que de forma tímida em se tratando dos eixos econômico e social.

Desse modo, conclui-se que as ações sustentáveis do estado são diversificadas, uma vez que o tripé sustentável está representado e presente nas iniciativas do governo. Porém, há certo desequilíbrio nos eixos do tripé, sendo necessário buscar o alinhamento para que se alcance o desenvolvimento sustentável efetivo, ou seja, o desenvolvimento sustentável equilibrando os vieses econômico, social e ambiental.

## 8. REFERÊNCIAS

BELLEN, H. M. Indicadores de Sustentabilidade: uma análise comparativa. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BERTOIGNA, V. Princípios constitucionais ambientais aplicáveis às licitações sustentáveis. In: SANTOS, M. G.; BARKI, T. V. P. (Orgs.). Licitações e Contratações Públicas Sustentáveis, Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 83-102.

BIDERMAN, R. et al. Guia de compras públicas sustentáveis: Uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável, 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008. Disponível em: <[http://www.cqgp.sp.gov.br/gt\\_licitacoes/publicacoes/Guia-de-compras-publicas-sustent%C3%A1veis.pdf](http://www.cqgp.sp.gov.br/gt_licitacoes/publicacoes/Guia-de-compras-publicas-sustent%C3%A1veis.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2014.

BIM, E. F. Considerações sobre a juridicidade e os limites da licitação sustentável. In: SANTOS, M. G.; BARKI, T. V. P. (Orgs.). Licitações e Contratações Públicas Sustentáveis. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 175-218.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar 123 de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis nos 5.889, de 8 de junho de 1973, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 9.099, de 26 de setembro de 1995, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 8.934, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e dá outras providências. Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, n. 116, Seção 1, p. 8269, 22 jun. 1993.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 11.947 de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília, 2009a.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 12.349 de 2010. Altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Brasília, 2010.

BRASIL. Fundo Nacional de desenvolvimento da Educação. Resolução nº 38 de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, 2009b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Guia de Compras Públicas Sustentáveis. Brasília, 2010.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho, Conselho Superior da Justiça do Trabalho. Resolução nº 103, de 25 de maio de 2012. Aprova o Guia Prático para inclusão de critérios de sustentabilidade nas contratações de bens e serviços no âmbito da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo grau. Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho, Brasília, n. 992, 4 jun. 2012.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Our Common Future. Oxford and New York: Oxford University Press, 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>>. Acesso em: 11 ago. 2014.

CRUZ, J. M.; OLIVEIRA, S. Z. Considerações sobre as licitações em face das alterações do Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte (Lei Complementar nº 123/2006) provenientes da Lei Complementar nº 147/2014. [S.l.]: 2014, Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/31060/consideracoes-sobre-as-licitacoes-em-face-das-alteracoes-do-estatuto-nacional-da-microempresa-e-empresa-de-pequeno-porte-lei-complementar-n-123-2006-provenientes-da-lei-complementar-n-147-2014>>. Acesso em: 13 set. 2014

DRUMOND, L. V. S. et al. A utilização do poder de compra do Estado de Minas Gerais para induzir o desenvolvimento sustentável no que se refere à prosperidade econômica, à responsabilidade social e à administração ambiental. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5, 2012, Brasília. Anais... Brasília: 2012.

ELKINGTON, J. Sustentabilidade: Canibais com Garfo e Faca. São Paulo: M. Books, 2012.

FERNANDES, V. V. S. O papel da fiscalização contratual no desenvolvimento nacional sustentável. In: VILLAC, T.; BLIACHERIS, M. W.; SOUZA, L. C. (Orgs.). Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 193 e seguintes.

FERREIRA, D. A Licitação Pública no Brasil e sua nova finalidade legal. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FREITAS, J. Licitações e sustentabilidade: ponderação obrigatória dos custos e benefícios sociais, ambientais e econômicos. Revista Bimestral de Direito Público, Belo Horizonte, n. 70, p. 15-35, nov./dez. 2011.

\_\_\_\_\_. Sustentabilidade: Direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GLIESSMAN, S. R. Agroecologia: processos ecológicos em agricultura sustentável. Porto Alegre: Universidade/UFRGS, 2000.

LEÃO, G. A. Compras públicas Sustentáveis: uma análise sob a ótica ambiental. 2013. 101f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2013.

MENEGETTI, G. A. Desenvolvimento, Sustentabilidade e Agricultura Familiar. Porto Alegre: 2009. Disponível em: <<http://www.emater.tche.br/site/br/arquivos/servicos/biblioteca/digital/art18.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2014.

MENEGUZZI, R. M. Conceito de licitação sustentável. In: SANTOS, M. G.; BARKI, T. V. P. (Orgs.). Licitações e Contratações Públicas Sustentáveis. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 19-38.

MINAS GERAIS. Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária. Belo Horizonte, 2012a. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/atividade\\_parlamentar/tramitacao\\_projetos/documento.html?a=2011&n=2352&t=PL&doc=1](http://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/documento.html?a=2011&n=2352&t=PL&doc=1)>. Acesso em: 12 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto Estadual nº 44.630 de 3 de outubro de 2007. Dispõe sobre o tratamento diferenciado e simplificado dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte nas aquisições públicas do estado de minas gerais, nos termos da lei complementar federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44630&ano=2007>>. Acesso em: 18 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto Estadual nº 44.853 de 2 de julho de 2008. Institui o fórum permanente mineiro das microempresas e empresas de pequeno porte. Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44853&comp=&ano=2008>>. Acesso em: 18 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto Estadual nº 45.749 de 5 de outubro de 2011. Altera o decreto nº 44.630, de 3 de outubro de 2007, que dispõe sobre o tratamento diferenciado e simplificado dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte nas aquisições públicas do Estado de Minas Gerais, nos termos da lei complementar federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45749&comp=&ano=2011>>. Acesso em: 18 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto Estadual nº 46.105 de 12 de dezembro de 2012. Estabelece Diretrizes para a Promoção do Desenvolvimento Sustentável nas Contratações Realizadas pela Administração Pública Estadual, nos termos do Art. 3º Da Lei Federal nº 8.666, de 21 de Junho de 1993. Belo Horizonte, n. 232, 13 dez. 2012b, cad. 1, p. 1-2. Belo Horizonte, 2012b. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46105&comp=&ano=2012>>. Acesso em: 14 maio 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto Estadual nº 46.665 de 2014. Altera o decreto nº 44.630, de 3 de outubro de 2007, que dispõe sobre o tratamento diferenciado e simplificado dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte nas aquisições públicas do estado de minas gerais, nos termos da lei complementar federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=46665&ano=2014&tipo=DEC>>. Acesso em: 18 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto Estadual nº 46.712 de 29 de janeiro de 2015. Regulamenta a lei nº 20.608, de 7 de janeiro de 2013, que institui a política estadual de aquisição de alimentos da agricultura familiar - PAAFamiliar. Belo Horizonte, 2015. Disponível em:

<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46712&comp=&ano=2015>. Acesso em: 18 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei Estadual nº 20.608 de 7 de janeiro de 2013. Institui a Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAAFamiliar. Belo Horizonte: 2013a. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=20608&comp=&ano=2013>>. Acesso em: 15 set. 2014.

\_\_\_\_\_. Manual de operacionalização do Programa Estruturador “Cultivar, Nutrir e Educar”. Belo Horizonte: 2013b.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Cartilha de Compras Públicas Sustentáveis. Belo Horizonte, 2009.

\_\_\_\_\_. Manual de Sustentabilidade para a Família de Equipamentos de Informática. Belo Horizonte: 2013c.

NASCIMENTO, E. P. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 26, n.74, p. 51-64, 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142012000100005&script=sci\\_art-text](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142012000100005&script=sci_art-text)>. Acesso em: 19 out. 2014.

PEREIRA JUNIOR, J. T.; DOTTI, M. R. Políticas públicas nas licitações e contratações administrativas. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SANTOS, M. G. Poder Normativo nas Licitações Sustentáveis. In: SANTOS, M. G.; BARKI, T. V. P. (Orgs.). *Licitações e Contratações Públicas Sustentáveis*. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 153-174.

SEBRAE. *Compras Governamentais da Agricultura Familiar*. [S.l.]: SEBRAE, 2014.

SOUZA, W. K. A. A utilização do poder de compra governamental: uma análise da política de compras sustentáveis de Minas Gerais. 2014. 205f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2014.

TAL, Fulano de. Entrevista I. [out. 2014]. Entrevistadora: Juley Bessera. Belo Horizonte, 2014a.

\_\_\_\_\_. Fulano de. Entrevista II. [out. 2014]. Entrevistadora: Juley Bessera. Belo Horizonte, 2014b.

\_\_\_\_\_. Fulano de. Entrevista III. [out. 2014]. Entrevistadora: Juley Bessera. Belo Horizonte, 2014c.

\_\_\_\_\_. Fulano de. Entrevista IV. [out. 2014]. Entrevistadora: Juley Bessera. Belo Horizonte, 2014d.

\_\_\_\_\_. Fulano de. Entrevista V. [out. 2014]. Entrevistadora: Juley Bessera. Belo Horizonte, 2014e.

\_\_\_\_\_. Fulano de. Entrevista VI. [out. 2014]. Entrevistadora: Juley Bessera. Belo Horizonte, 2014f.

TERRA, L. M. J.; CSIPAI, L. P.; UCHIDA, M. T. Formas práticas de implementação das licitações sustentáveis: três passos para a inserção de critérios socioambientais nas contratações públicas. In: SANTOS, M. G.; BARKI, T. V. P. (Orgs.). Licitações e Contratações Públicas Sustentáveis. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 219-248.

VARGAS, A. Agricultura Familiar e Sustentabilidade. Revista sociedade e desenvolvimento rural online, v. 4, n. 1, p. 133-143, jun. 2010.

VEIGA, J. E. Problemas da transição à agricultura sustentável. Estudos econômicos, São Paulo, v. 24, n. especial, p. 9-29, 1994.

WALKER, H.; PHILLIPS, W. Sustainable Procurement: Emerging Issues. International Public Procurement Conference Proceedings, parte IV, p. 559-586, set. 2006. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.585.4344&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 18 out. 2016.

## 9. APÊNDICE

### ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. O que o Estado de Minas considera como política de compras sustentáveis?
2. Por que é importante usar o poder o compras do Estado?
3. Qual a importância do Decreto Estadual de compras públicas sustentáveis, da Lei de Micro e Pequena Empresa e da Política de Agricultura familiar?
4. Como se deu o processo de implantação dessas políticas?
5. Quais as dificuldades de implantação dessas políticas?
6. Como se dá o processo de escolha dos estudos técnicos para elaboração de manuais?
7. Quais os projetos atuais nessa área e quais ações futuras com relação à matéria de compras públicas sustentáveis?
8. Como a política de compras públicas sustentáveis se encaixa no tripé da sustentabilidade?

Entre a ótica ambiental, social e econômica, qual é a mais desenvolvida e por quê?

# 5

## QUEM PAGA A BANDA ESCOLHE A MÚSICA? UM MODELO DE ANÁLISE DO FINANCIAMENTO ELEITORAL E A CONTRATAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS A PARTIR DO CASO DE CURITIBA

RODRIGO ROSSI HOROCHOVSKI

*Doutor em Sociologia Política (UFSC), professor do curso de Gestão Pública e dos Programas de Pós-graduação em Ciência Política e em Desenvolvimento Territorial Sustentável da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Email: rodrigorh@ufpr.br*

IVAN JAIRO JUNC

*Doutor em Sociologia Política (UFSC), professor do curso Gestão Pública e do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Email: ivanjairojunckes@gmail.com*

EDSON ARMANDO SILVA

*Doutor em História (UFF), professor do curso de História e do Programa de Pós-graduação em História da Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG. Email: edameister@gmail.com*

NEILOR FERMINO CAMARGO

*Mestre em Tecnologia da Informação (UFPR), professor do curso de Informática e Cidadania da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Email: camargon@gmail.com*

# I. INTRODUÇÃO

O Estado costuma ser o maior alocador de recursos de um país. No Brasil não é diferente. Com carga tributária em torno de 35% de um PIB de R\$ 5,5 trilhões em 2014, o conjunto dos entes federativos mobilizou naquele ano um montante da ordem de dois trilhões de reais. Parcela considerável desse valor constituiu-se de gastos previdenciários e com pessoal, porém a fatia mais significativa é despendida com a contratação de bens e serviços que incluem desde a compra de material de escritório ao pagamento de grandes obras ou dos onerosos serviços da dívida pública. Por óbvio, o fato de o Estado ser um grande adquirente exerce forte atratividade sobre os atores privados, especialmente empresas capazes de fornecer tais bens e serviços.

De outro lado, a escolha dos agentes que ocuparão as posições de decisão, vale dizer, que serão os responsáveis em última instância pela alocação dos referidos recursos, se dá mediante a competição eleitoral nos sistemas políticos que adotam o método democrático. Todavia, a competição, por mais livre que seja, não é uma disputa entre iguais. Diversas pesquisas, com os mais diferentes recortes – geográficos ou de atributos como gênero, renda, ocupação, escolaridade, etc. – demonstram que a viabilidade eleitoral de partidos ou candidaturas guarda relação direta com os valores monetários arrecadados pelas campanhas (CERVI, 2010; FALGUERA; JONES; OHMAN, 2014; FIGUEIREDO FILHO, 2009; FORTIER; MALBIN, 2013; LA RAJA; SCHAFFNER, 2014; PEIXOTO, 2009, 2014; SACCHET; SPECK, 2012; SAMUELS, 2001; SPECK, 2005; YANG et al., 2015; MANCUSO, 2015). Até 2015, as principais fontes de recursos para tais campanhas eleitorais no Brasil haviam sido justamente empresas privadas.

Para além da relação entre dinheiro e voto, os diversos tipos de agentes envolvidos se comportam de modos distintos na rede de financiamento eleitoral, em função de seus interesses e estratégias específicos, tal qual demonstrado anteriormente pelos autores (HOROCHOVSKI et al., 2014). Enquanto a tendência de financiamento por parte das pessoas físicas tem estreita relação com o ideário dos partidos, e a movimentação dos agentes partidários obedece à lógica das alianças com potencial de viabilizar a disputa pelos cargos, a direção da alocação dos recursos por parte das empresas está diretamente vinculada às chances de sucesso no pleito. Percebe-se por parte das empresas a distribuição de recursos aos partidos com maior viabilidade eleitoral e, frequentemente, a partidos em disputa direta entre si. O objetivo nesse caso torna-se flagrante: manter uma relação de proximidade com os tomadores de decisão que, entre outras coisas, são também os ordenadores das despesas públicas.

Embora os interesses empresariais possam ser diversos, incluindo a possibilidade de exercer influência sobre políticas públicas para melhorar posições e facilitar a atuação no mercado interno e externo, nossa pesquisa pretende explorar uma das razões que podem motivar empresas a financiar o processo eleitoral, a saber, o interesse na capacidade estatal de contratação de bens e serviços. Filiamo-nos com esse trabalho a um conjunto de pesquisas desenvolvidas sobre a temática, dentre as quais destacamos Araújo (2012), Boas, Hidalgo e Richardson (2014), Evertsson (2013), Ewing, Rowbottom e Tham (2011), e Fortier e Malbin (2013).

A questão assim formulada parece simples e direta, podendo ser respondida pela mera confrontação dos dados de doações eleitorais com as informações de contratação de produtos e serviços. Na prática, porém, a situação é mais complexa. Em primeiro lugar porque, embora a legislação da transparência garanta o acesso a praticamente todas as informações públicas, muitas vezes a interface é feita através de um sistema que permite apenas consultas limitadas por fornecedor a partir do conhecimento do seu nome ou CNPJ. Mesmo quando se obtém o acesso às informações globais, eventualmente elas são oferecidas em formato que dificulta a comparação (por exemplo, sem o CNPJ) que facilitaria o cotejo entre bases. Além disso, é insuficiente a confrontação da lista de fornecedores de bens e serviços de um determinado órgão público com a lista de doadores da campanha que designou o mandato a esses gestores específicos. Como os gestores são submetidos ao escrutínio periódico, o ideal é se realizar essa comparação na eleição anterior e posterior à gestão do mandatário.

Adicionalmente, como já se demonstrou em outro artigo (HOROCHOVSKI; JUNCKES, 2014), não se pode desconsiderar os agentes partidários que podem viabilizar a movimentação de recursos entre diferentes esferas governamentais ou diferentes especialidades. Nesse caso, seria necessário confrontar o conjunto de fornecedores de bens e serviços com a rede de todos os financiadores eleitorais de todas as eleições para verificar sua posicionalidade e eventual proximidade com os agentes partidários. A realização desse último procedimento é possível somente com a metodologia de análise de redes sociais.

Do desafio colocado acima provém a pergunta central que buscamos responder neste capítulo: é possível construir uma metodologia que capture, de forma razoavelmente automática, a relação entre as redes de financiamento eleitoral e as redes de contratação de bens e serviços públicos? Em termos mais explícitos, como identificar, em uma abrangência e velocidade minimamente adequadas, a relação entre doadores/financiadores em campanhas eleitorais e gestores públicos e fornecedores de bens e serviços para o serviço público?

Confrontar o problema colocado nas questões acima é vital para a análise das políticas públicas na contemporaneidade. Trata-se de reunir informações que

permitam examinar detidamente os grupos/setores beneficiários principais dos recursos arrecadados de toda a sociedade, suas relações com a formação das elites políticas e o balanço/equilíbrio entre esses dois polos, o qual, no fim das contas, está intimamente relacionado ao grau maior ou menor de conflitos intergrupos de interesse e pressão, afetando dramaticamente a sustentação da governabilidade (credibilidade e capacidade de governo) e a própria promoção do bem-estar entre os diferentes segmentos sociais.

Nos capítulos a seguir, aduzimos os pressupostos teóricos e a descrição de nosso modelo metodológico. Em um primeiro momento, empreendemos breve discussão teórica dedicada ao núcleo central da pesquisa, formado pelas conexões entre financiamento eleitoral e a contratação de bens e serviços públicos junto a particulares. Nessa seção, apresentamos também as potencialidades da análise de redes sociais para o tratamento desse núcleo central. Na continuação, desenvolvemos um capítulo de apresentação de resultados e discussão. Trata-se, enfim, da descrição mais pormenorizada da metodologia. A partir do caso empírico de Curitiba (PR), explicamos os passos que trilhamos e as ferramentas que empregamos. Concluimos com um conjunto de propostas de uso do modelo em pesquisas de cunho mais analítico.

## 2. PRESSUPOSTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

Em extenso compêndio editado pelo International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), subtulado “A Handbook on Political Finance” (“Um Manual sobre Financiamento Político”), os seus organizadores afirmam que “Em todo o mundo, cresce gradualmente a convicção de que uma eleição bem administrada não pode fazer nada pela democracia se o resultado é decidido pelo dinheiro ao invés do voto.” (FALGUERA; JONES; OHMAN, 2014, p. 2 tradução nossa). Como resultado, os pesquisadores entendem progressivamente não apenas a contabilidade do escrutínio eleitoral, mas também o conjunto de agenda, acessos, regras, políticas e contratos realizados ou influenciados pelos agentes públicos eleitos, sejam legisladores, sejam gestores públicos.

Essa noção de resultado de uma boa administração no processo eleitoral suscita a exploração de uma interessante hipocrisia, típica do Estado capitalista, pouco apontada nos debates sobre o financiamento privado de campanhas eleitorais. Em uma análise da relação entre as contribuições empresariais e corrupção política em 78 países, a criminalista Nubia Evertsson afirma, corroborando Gary

Becker (1968), que “uma ação legal pode levar a resultados ilegais” (EVERTSSON, 2013, p. 76, tradução nossa). A autora expõe um paradoxo ao concluir inicialmente que o financiamento privado reduz a corrupção, pois o uso desse mecanismo legal amplia a confiança dos doadores no alcance dos seus interesses, dispensando corromper posteriormente para obter a compra de resultados nas políticas públicas. Todavia, na sequência das conclusões aponta que o incremento da corrupção ocorre porque mandatários usam suas posições de poder para ajustar as regras e decisões em favor de seus apoiadores financeiros.

Esse paradoxo sugere a neutralização das regras e dos esforços para bem administrar o processo eleitoral. Constituída para promover a transparência, a lei protege o doador (que busca maximização de ganhos através de favorecimentos nas políticas públicas) e criminaliza o receptor quando este é descoberto realizando a reciprocidade esperada pela doação legalizada. Ou seja, investir legalmente reduz a corrupção empresarial, mas amplia a corrupção política porque o doador tem proteção legal para obter influência sobre os resultados das políticas públicas, todavia os mandatários não têm a mesma proteção quando a reciprocidade é eventualmente exposta. Exemplo dessa exposição assimétrica pode ser observado no Brasil no âmbito das investigações da “Operação Lava-jato”, realizada pela Polícia Federal e do Ministério Público Federal nos anos de 2014 e 2015.<sup>1</sup>

A análise realizada por Evertsson (2013) com dados de 78 países permite afirmar que quanto mais ampla a legislação para regular os doadores privados empresariais, maior a capa de invisibilidade que se ergue sobre a pressão que o sistema de maximização dos ganhos exerce sobre os eleitos para a produção dos resultados nas políticas públicas, uma vez que a exigência de retribuição (ilegal) é diretamente proporcional ao montante doado (legalmente). Apenas uma mente ingênua, que desconhecesse os condicionantes estruturais do sistema produtivo vigente em nosso planeta, poderia tentar acreditar em despreziosas doações corporativas que não implicam seus receptores no compromisso da reciprocidade.

Assim, executivos de corporações supostamente desinteressadas em políticas públicas específicas aparecem como cidadãos comprometidos com espírito republicano e com o devido processo legal de doações de campanha. No polo complementar dessa perversa dinâmica, o legislador ou gestor público que for flagrado realizando a reciprocidade a tal altruísmo corporativo alcançará a notoriedade midiática como execrável corrupto. Evidentemente estamos nos referindo aqui a executivos e gestores na condição de categorias sociológicas.

---

(1) Detalhes sobre a Operação Lava-jato podem ser obtidos no portal do Ministério Público do Brasil, em sítio exclusivamente dedicado ao caso acessível em Ministério Público Federal (2016).

As conclusões de Evertsson (2013, p. 87) são que o papel da regulação eleitoral para promover a transparência é bastante limitado e controverso. Poucos países implantam regulação eleitoral transparente, e aqueles que o fazem protegem os doadores sem prevenir a corrupção dos legisladores e gestores públicos. Compreender a estrutura dos relacionamentos entre doadores de recursos financeiros e executores das políticas públicas, tal qual proposto pelo presente trabalho de modelagem das redes de financiamento e de contratos públicos na Prefeitura de Curitiba, é uma forma de contribuir com o aperfeiçoamento do sistema político.

A situação global do relacionamento entre o dinheiro, as eleições e os mandatos pode ser complementada com um breve resgate de algumas outras pesquisas. No Reino Unido, embora os britânicos ostentem uma regulamentação de financiamento eleitoral datada de 1883 – o *Corrupt and Illegal Practices Prevention Act*, bem descrito por Bourdoukan (2009) –, os dilemas não resolvidos, e outros acumulados, aproximam-se bastante do contexto mundial e brasileiro, especialmente após a instituição do *Political Parties, Elections and Referendums Act* (PPE-RA/2000), tal qual apontado por Ewing (2007), Johnston e Pattie (2007), Koss (2010), Wilks-Heeg e Crone (2010), e em vários textos organizados por Ewing, Rowbottom e Tham (2011): corrupção eleitoral recorrente, escalada de custos das campanhas eleitorais, clamor por reformas que não favoreçam especialmente os maiores partidos, declínio progressivo da adesão às fileiras partidárias (no caso britânico, pois no Brasil observamos o contrário), intenso debate sobre o financiamento público dos partidos, muitas dúvidas sobre os impactos do financiamento privado das campanhas sobre os mandatos, papel e extensão da propaganda eleitoral gratuita, inquietação sobre a (in)capacidade do controle dos atos e fatos duvidosos nas finanças eleitorais.

Nos EUA, estudos de Smith (1995) constituem um inventário das pesquisas, e de suas metodologias, realizadas para analisar a influência dos grupos de interesse e pressão sobre o Congresso daquele país. Tendo acessado mais de 200 trabalhos publicados, o autor aponta que os pesquisadores nas últimas décadas buscam responder duas questões: como e em que medida as contribuições de grupos de interesse influenciam as decisões legislativas e as ações dos membros do Congresso? Como e em que medida as atividades de *lobby* dos grupos de interesse influenciam as decisões legislativas e as ações dos membros do Congresso? Mesmo reconhecendo a elevada qualidade dos estudos revisados, Smith destaca que “as evidências para a conclusão de muitos desses estudos não são sempre convincentes.” (SMITH, 1995, p. 120, tradução nossa). Além da fragilidade de algumas evidências, o autor aponta também que outras tantas são bastante robustas, todavia, pouco conectam os objetivos específicos do grupo de interesse com os resultados políticos alcançados.

Quase vinte anos após a publicação de Smith, em 2012, três grandes *think tanks* voltados à elaboração de políticas públicas (Democracy Fund, Campaign Finance Institute e Bipartisan Policy Center) reuniram 18 pesquisadores estadunidenses das áreas de política, legislação, comunicação e economia para repensar o processo de financiamento político nos EUA e elaborar uma agenda de pesquisas a serem financiadas sobre a relação dinheiro-política.

Partindo do reconhecimento de que transformações políticas, legais, tecnológicas e comunicacionais tornaram obsoletas diversas premissas de pesquisa adotadas em todo o mundo, o grupo de especialistas elegeu como prioridades de trabalho a constituição de um banco de dados integrado sobre o processo eleitoral, o aprimoramento dos estudos de detalhamento do sistema de financiamento eleitoral e a inclusão nos debates de temas como os pequenos doadores e a transparência no processo (FORTIER; MALBIN, 2013).

Os mecanismos de identificação dos relacionamentos entre doadores de recursos financeiros e executores das políticas públicas, tal qual proposto pelo presente trabalho de modelagem das redes de financiamento e de contratos públicos na Prefeitura de Curitiba, parecem contribuir para a superação parcial das limitações apontadas por Smith e com a agenda proposta pelos institutos citados anteriormente.

Estudos sobre a América Latina realizados por Juan Londoño e Daniel Zovatto, publicados pelo IDEA (FALGUERA; JONES; OHMAN, 2014), apontam a preocupação que avança do *soft money* estadunidense para o *black money* latino-americano, principalmente no México e na Colômbia, se bem que poderíamos incluir o Brasil nesse conjunto em função das evidências de corrupção, expostas no país entre 2014 e 2015, que envolvem grandes corporações e políticos em contratos de fornecimento tanto de trens de passageiros em São Paulo quanto de navios petroleiros em Brasília.

Além do *black money*, os autores também apontam como pontos críticos a impunidade e as precárias condições para a obtenção de informações nos países latino-americanos, pois apenas metade dos países exige divulgação dos gastos dos candidatos e, na maioria, formou-se um emaranhado de normas eleitorais que dificulta sobremaneira a apuração de denúncias ou mesmo de casos de flagrante atentado à dinâmica eleitoral republicana, dentre os quais podemos incluir o uso do aparelho de Estado para favorecimento de financiadores corporativos.

Sobre o Brasil, recentemente dois estudos complementares entre si abordaram diretamente a relação entre financiamento político e contratos públicos. A tese de Gustavo Batista Araújo (2012) analisa se as contribuições de campanha exercem efeito sobre o valor do conjunto dos contratos (públicos) que os doadores recebem no período pós-eleitoral. O autor destaca que apenas recentemente a literatura de ciência política tem se dedicado a uma investigação sistemática da

relação entre contribuições de campanha e a alocação de tais contratos. A análise considera o conjunto dos deputados federais eleitos em 2006 e as despesas do orçamento federal entre janeiro de 2008 e dezembro de 2010.

O autor tece uma série de considerações sobre os cuidados necessários para o devido tratamento estatístico das conexões entre financiadores, eleitos e contratos públicos. De forma interessante aponta para a grande dificuldade de identificar quando a doação é o adiantamento que objetiva a promover um determinado favorecimento ou quando a doação é a recompensa de um determinado favorecimento já ocorrido. Podemos acrescentar ainda que talvez a dificuldade maior seja identificar quando ocorre um *mix* de ambas as situações. Após relatar os extensivos procedimentos estatísticos adotados para a investigação, Araújo (2012, p. 159) conclui que “ter exercido ao menos um ano do mandato de deputado federal parece ter influenciado a quantidade de contratos públicos recebidos pelos doadores de candidatos eleitos”.

O segundo estudo, igualmente realizado sobre a legislatura federal de 2006, chega a conclusões semelhantes afirmando que os investimentos políticos realizados pelas corporações colhem consideráveis retornos em políticas públicas (BOAS; HIDALDO; RICHARDSON, 2014, p. 415). Os autores apontam também que o uso de dados disponibilizados no Brasil permite avançar sobre problemas metodológicos e de disponibilidade de dados próprios do quadro político-eleitoral dos EUA, assim como de diversos outros países. Além disso, são precisos ao afirmar que

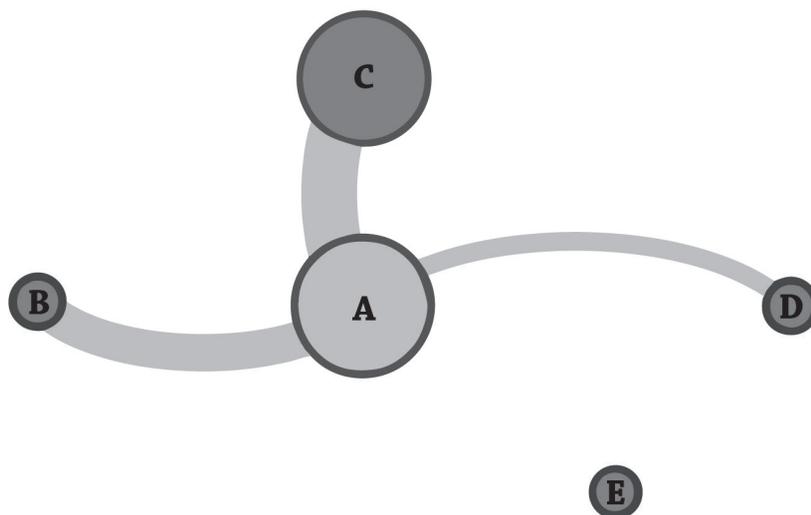
[o] relacionamento entre empresas doadoras e os resultados políticos no Brasil podem ser replicados em grande parte do mundo em desenvolvimento. Mecanismos da economia política incentivam empresas para doar para políticos, tal como a fraca coordenação intraempresarial para buscar interesses coletivos. (BOAS; HIDALDO; RICHARDSON, 2014, p. 427, tradução nossa).

A necessidade de desenvolvimento de novas tecnologias de investigação aplicáveis ao relacionamento entre dinheiro e política está suficientemente demonstrada pelos estudos relatados anteriormente. Nesse sentido, esforços de aprimoramento teórico-metodológico têm sido realizados por pesquisadores da Universidade Federal do Paraná (UFPR), da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) e da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). O grupo tem aplicado a metodologia de análise de redes sociais (ARS) para identificar as redes de financiamento eleitoral legal em todos os níveis e escalas dos pleitos de 2002 a 2014. Com apoio do CNPq e da Fundação Araucária, o banco de dados constituído para a investigação conta com mais de 305 milhões de registros. Tendo acumulado alguns anos de trabalho com a metodologia, podemos afirmar que ela permite investigar relações entre grupos de atores individuais e coletivos, as quais desvelam

estruturas de poder relacionadas a um ou mais recursos<sup>2</sup>, como os valores doados pelas empresas em uma campanha eleitoral e os pagamentos a favorecidos por parte dos entes públicos.

A ARS assume que cada ator social constitui um nó e, quanto este estabelece uma ligação com outro nó/ator, forma-se uma aresta, vale dizer, uma díade, que é a relação básica dentro de uma rede. Ilustramos essas características na Figura 1 a seguir:

Figura 1 – Exemplo de grafo de rede



Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do TSE (2014).

A, B, C, D e E são atores reais, presentes na rede de financiamento das eleições municipais de Curitiba em 2012. Desconsideramos, aqui, as relações que eles pudessem ter com outros atores da rede. Entre A e B há um vínculo direto, do mesmo modo que entre A e C e A e D. Embora não haja caminhos diretos entre B, C e D, todos esses atores estão conectados, já que um é capaz de chegar ao outro por intermédio de A, formando assim um componente. As arestas (linhas de conexão) estão dimensionadas pelos valores das doações, de modo que o peso da relação entre A e C é significativamente maior que o de outros vínculos.

O componente A-B-C-D é uma sub-rede hierarquizada, pois apesar de todos chegarem a todos, A claramente apresenta uma posição central tanto por ter maior número de arestas/vínculos quanto por estar mais perto dos demais atores

<sup>2</sup> Abordagem introdutória da metodologia em questão pode ser encontrada em Degénne e Forsé (2007).

e se colocar no meio dos caminhos entre eles. Suprimindo-se A, a rede perderia sua conectividade (ou seja, há buracos estruturais nessa sub-rede, na medida em que B, C e D não obtêm um vínculo direto entre si). As redes que vamos apresentar aqui possuem configuração semelhante, pois A é uma empresa ligando o candidato a prefeito B aos candidatos a vereador C e D por meio de doações, enquanto o candidato a vereador E é um ator marginalizado, vale dizer, um componente isolado. Quando se trata de um grafo pequeno, como o que usamos para exemplo, os procedimentos são relativamente simples. Ocorre que quando se trata de redes complexas, o número de atores e vínculos impõe a necessidade de recursos computacionais. Na próxima seção, demonstramos como isso pode ser feito.

### 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O resultado principal deste estudo é a demonstração da viabilidade de um modelo de coleta e análise de dados eleitorais e orçamentários a partir do cruzamento de dois tipos de prestação de contas: de receitas de campanha política e de pagamentos por bens e serviços por entes governamentais. As ferramentas metodológicas principais são fornecidas pelas técnicas de mineração e gerenciamento de dados em bancos e pela análise de redes sociais.

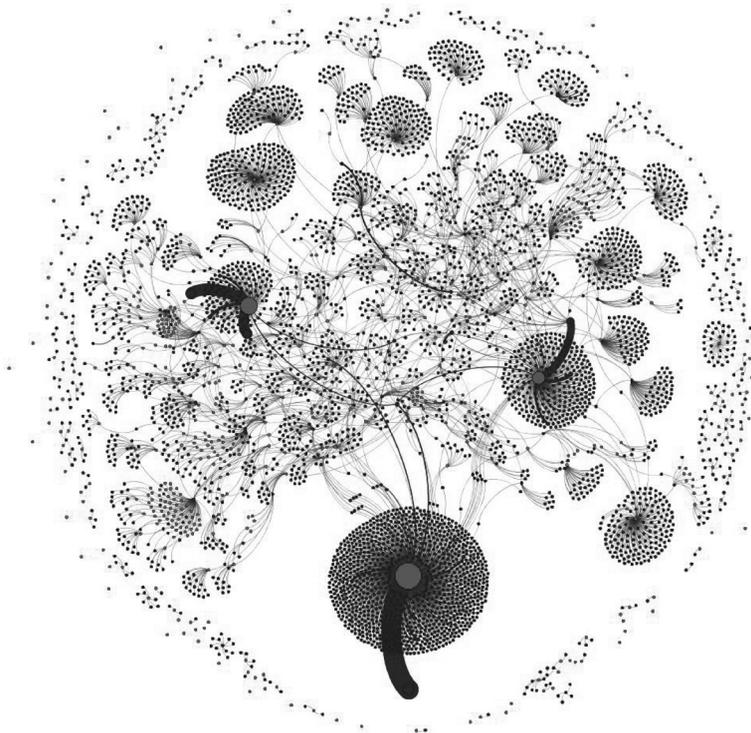
Para a presente demonstração, geramos duas redes principais: uma de doadores e receptores de recursos de campanha, e outra de favorecidos pelos referidos pagamentos, doravante denominadas rede de doadores e rede de favorecidos, respectivamente. O caso escolhido é o de Curitiba, município cuja dinâmica eleitoral é conhecida dos autores deste texto, o que permite um melhor controle e validação dos dados, assim como a realização de eventuais correções com mais facilidade. Definimos as eleições municipais de 2012 e o orçamento de 2013 e 2014 do referido município como objetos do estudo.

O primeiro passo foi a coleta e tratamento dos dados de prestação de contas. Para isso, acessamos o Repositório de Dados Eleitorais que o TSE disponibiliza em seu portal na internet (TSE, 2014). Nessa base, os dados estão organizados por estado. Optamos por fazer o download das três planilhas de receitas disponíveis (para candidatos, partidos, e comitês financeiros) relativas ao Paraná e carregá-las em um banco de dados. O gerenciamento deste por um programa específico (optamos pelo PostgreSQL) é significativamente mais rápido e viável no caso de grandes quantidades de dados do que por meio de programas de planilha, como o Excel, por exemplo, ou mesmo de pacotes estatísticos.

Após selecionarmos Curitiba no banco, resolvemos incrementar nossa base, com informações sobre atributos dos candidatos (gênero, escolaridade, cor/raça, etc.) visando a estudos futuros. Para tanto, criamos, também com o gerenciador do banco de dados, novas planilhas combinando colunas importadas da planilha das candidaturas, disponibilizada no mesmo repositório, a partir do estabelecimento de chaves primárias ligando as planilhas (no nosso caso, nome completo, CPF e ou/ CNPJ do Comitê Financeiro da candidatura conforme o caso).

Para gerar as redes, optamos pelo programa Gephi, que, assim como os demais programas utilizados, é gratuito. Trata-se de um programa que, além de processar redes de grande porte, com milhões de nós e arestas, tem uma interface bastante amigável. Importamos a planilha com todas as doações da referida campanha, obtendo uma rede com 4.362 doadores, 625 candidatos, e 14 agentes partidários entre diretórios e comitês financeiros. O grafo da rede resultante pode ser visualizado na Figura 2, a seguir (nela, os nós azuis são doadores; os vermelhos, candidatos a prefeito; e os laranjas, candidatos a vereador).

Figura 2 – Grafo da rede de doadores e candidatos – Eleições 2012/Curitiba

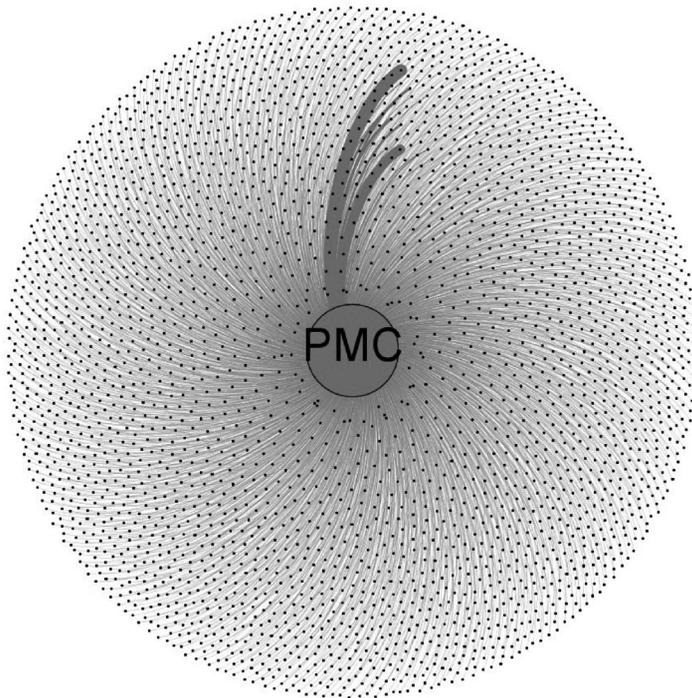


Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do TSE (2014).

Os dados de pagamentos aos favorecidos pelo Executivo municipal de Curitiba estão publicados no Portal da Transparência da Prefeitura, em consonância com a lei 12.527/2011 (BRASIL, 2011). No entanto, a maneira como eles são apresentados gera grandes dificuldades para analisá-los em conjunto. Não há, tal como ocorre com os dados eleitorais, planilhas únicas em formato .csv, por exemplo. Apenas as páginas de consultas são exportáveis, mas com somente algumas dezenas de linhas, o que obriga o usuário a navegar por milhares de páginas se desejar visualizar o conjunto das informações. Consulta desse tipo tornaria extremamente difícil e imprecisa nossa busca, na medida em que, no período investigado (2013 e 2014), foram realizados 88.558 pagamentos para 6.671 pessoas físicas e jurídicas diferentes, somando R\$ 9.912.741.322,98.

Diante das dificuldades, valendo-nos da lei acima referida, solicitamos via ofício a referida planilha para a prefeitura, que nos atendeu prontamente, fornecendo em CD os dados de pagamentos para os anos de 2013 e 2014. Geramos, então, uma rede de favorecidos em 2013 e 2014 com os dados normalizados. Para tanto, consideramos a PMC um nó único que se liga por uma aresta a outros nós, cada um destes representando uma empresa. Cada ligação constitui um ou mais pagamentos realizados para cada um dos favorecidos. Desconsideramos, neste estudo, pessoas físicas em função do elevado número de ocorrências e dos reduzidos valores nas operações, o que, por si só, exigiria redobrados tratamentos estatísticos pouco frutíferos para essa fase dos trabalhos de pesquisa. Além disso, é necessário frisar que nem todo favorecido por pagamento de um ente público, mesmo sendo pessoa jurídica, é necessariamente um doador em potencial. Na rede em exame identificamos, por exemplo, quantidade expressiva de concessionários de serviços públicos, órgãos públicos, empresas de comunicação e associações, organizações impedidas de financiar campanhas conforme o art. 24 da lei 9.504/1997 (BRASIL, 1997) e atualizações.

Figura 3 – Grafo da rede de favorecidos – Prefeitura Municipal de Curitiba 2013/2014



Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados de Curitiba (2015).

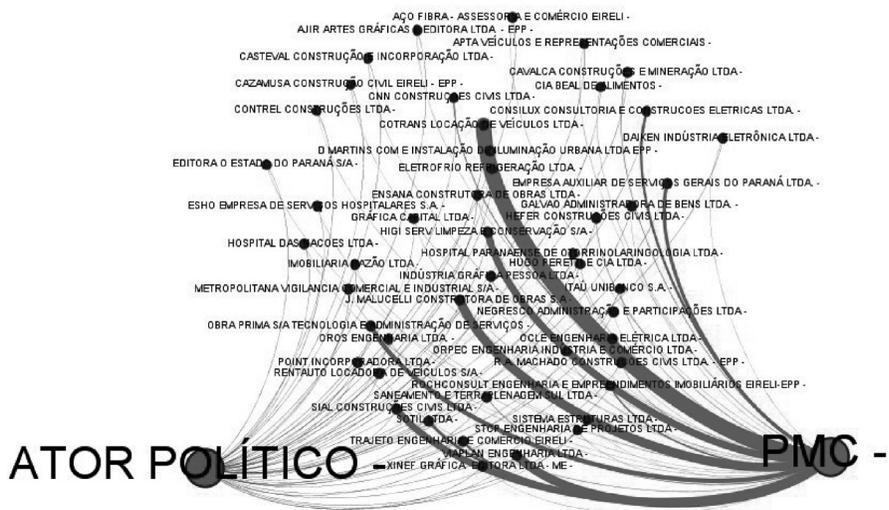
O arquivo a partir do qual geramos essa rede trazia, porém, um problema. Os algarismos relativos aos CNPJs das empresas favorecidas apresentavam-se como notação científica, mas gravado no formato *string*, ou seja, texto (por exemplo, o CNPJ 60.701.190/0001-04, aparecia como 6.07E13). Dessa forma, não havia modo de corrigir o erro usando o arquivo, pois o algarismo original havia sido perdido uma vez que o código de notação científica não mais existia. A única forma de obter a informação completa seria o acesso direto ao banco de dados onde as planilhas originais estavam gravadas, recurso que não foi possível pelos canais de acesso de que dispúnhamos.

As limitações na identificação dos CNPJs tornariam praticamente impossível a captura automática e acurada dos favorecidos que também foram doadores nas eleições de 2012, que era o nosso objetivo. Isso porque antes das eleições de 2014, os nomes dos doadores eram digitados pelos responsáveis pelas prestações de contas, nem sempre de forma fiel à nomenclatura da razão social cadastrada na Receita Federal – a partir de então, os nomes passaram a ser puxados diretamente da base deste órgão, eliminando os riscos de inconsistência em função de erros de digitação.

Foi necessário, então, aplicar um mecanismo de localização e correção de nomes. Para tanto, fizemos uma busca direta no banco de dados, em ambas as planilhas, buscando nomes com alto nível de coincidência (pelo menos 15 letras iguais em sequência) e que tivessem os dois primeiros dígitos do CNPJ iguais.

Com o propósito de facilitar a visualização dos procedimentos, em nossa modelagem, agregamos todos os diretórios partidários, comitês e candidaturas em um único nó, denominando-o ator político, já que o foco aqui são as empresas e não os políticos. Após esse procedimento, cruzamos as duas redes (de doadores e favorecidos) e encontramos 47 empresas que foram tanto doadoras de campanha em 2012 quanto favorecidas por pagamentos da Prefeitura Municipal de Curitiba em 2013 e 2014, conforme a Figura 4 a seguir.

Figura 4 – Grafo da rede de doadores – Eleições 2012 – e favorecidos – Prefeitura Municipal de Curitiba 2013/2014



Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do TSE (2014) e Curitiba (2015).

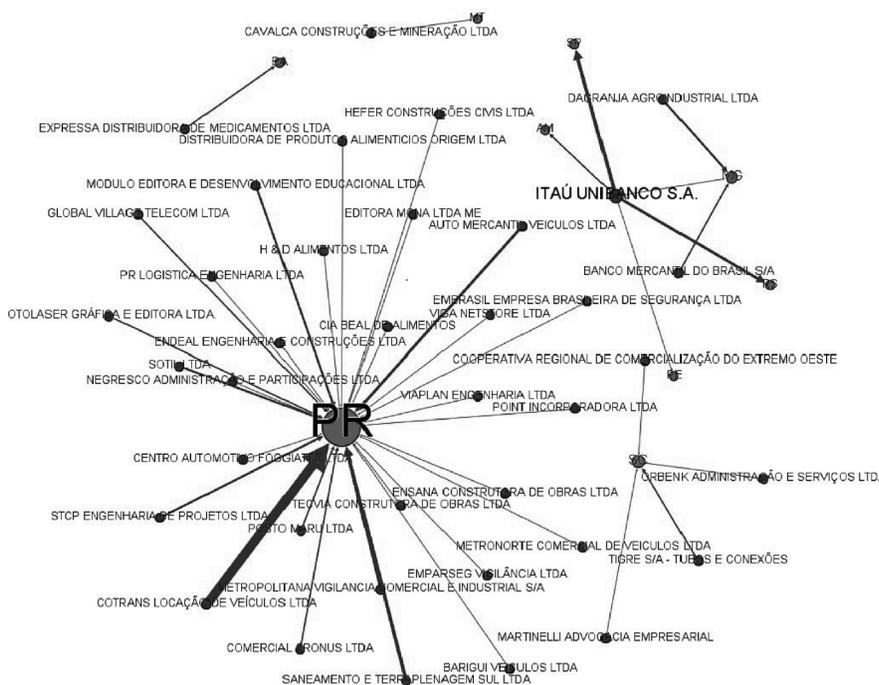
Embora a análise dos dados não seja o fulcro deste artigo e sim o desenvolvimento de uma metodologia, alguns achados provenientes da rede de doadores/favorecidos chamam a atenção. As empresas pertencem a um conjunto pequeno de setores econômicos, com destaque para construção civil e prestação de serviços terceirizados. A maioria das empresas recebeu muito mais do que doou e os pagamentos recebidos somaram pouco mais de 261 vezes o valor das doações.

Ainda que o resultado acima traga um viés, em função dos valores recebidos por uma empresa específica, os dados parecem corroborar a literatura sobre o tema que afirma que a participação financeira em eleições é, em geral, investimento de grande retorno (BOAS; HIDALDO; RICHARDSON, 2014, p. 424; SMITH, 1995). Essa relação direcional é objeto de uma interessante observação feita por Araújo (2012) quando aponta para a dificuldade de identificar quando a doação é o adiantamento que objetiva a promover um determinado favorecimento, ou quando a doação é a recompensa de um determinado favorecimento já ocorrido, ou ainda quando é um *mix* de ambas as situações.

Verificada a viabilidade inicial do modelo, fizemos algumas explorações adicionais. Cruzamos todas as empresas constantes da lista de favorecidos da Prefeitura Municipal de Curitiba em 2013 e 2014 com a rede de doadores de todas as campanhas das eleições municipais de 2012 no Brasil, buscando prospectar empresas presentes na dinâmica eleitoral em múltiplos pontos do território nacional. Chegamos a 39 pessoas jurídicas constantes das duas redes. Introduzimos então três recortes: estados, partidos (diretórios e comitês financeiros) e candidatos a prefeito. Na geração dessas redes, tivemos de reaplicar os mecanismos de localização e correção de nomes anteriormente descritos.

No caso dos estados, apuramos que as empresas em questão financiaram campanhas de nove diferentes unidades da Federação, ainda que se tratasse de eleições municipais, ou seja, tipicamente locais, e os pagamentos às empresas, relativos ao curto período de dois anos, tenham sido prospectados em uma única base, fornecida pela PMC. O grafo da rede resultante pode ser visualizado na Figura 5.

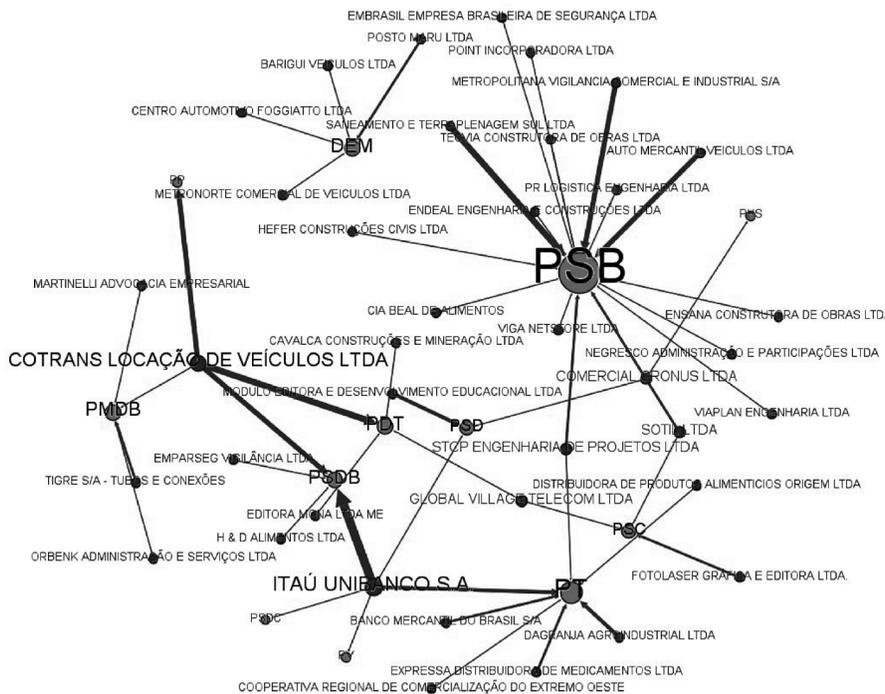
Figura 5 – Grafo da rede de doadores – Eleições 2012 receptores agrupados por estado – e favorecidos – Prefeitura Municipal de Curitiba 2013/2014



Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do TSE (2014) e Curitiba (2015).

O mesmo grupo de empresas financiou 11 partidos diferentes, conectando rivais em disputa, de diversas posições no espectro ideológico esquerda-direita, como se pode observar na Figura 6. Note-se a centralidade exercida pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB).

Figura 6 – Grafo da rede de doadores – Eleições 2012 receptores agrupados por partido – e favorecidos – Prefeitura Municipal de Curitiba 2013/2014



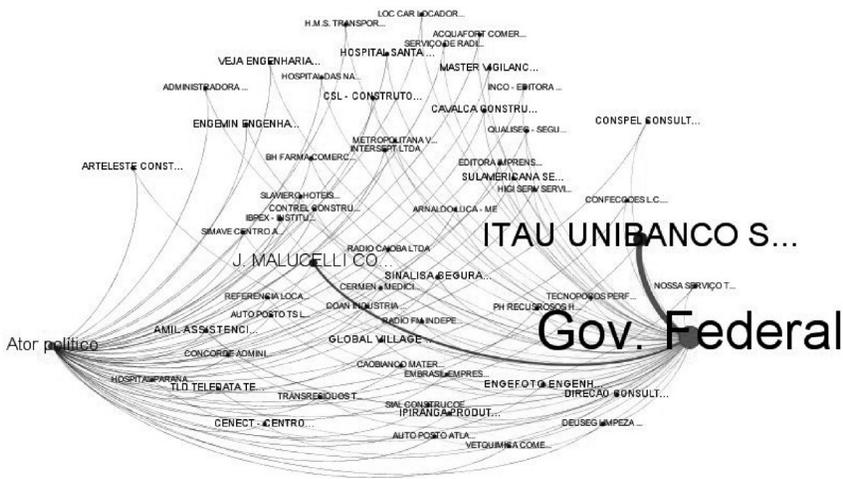
Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do TSE (2014) e Curitiba (2015).

A posição central ocupada pelo PSB se deve ao lugar privilegiado na rede do então prefeito de Curitiba, Luciano Ducci, filiado ao partido e que disputava a reeleição (Figura 7). Apesar de estar no cargo, ter mais recursos financeiros e de tempo e uma coligação mais robusta que a dos adversários e, além disso, contar com apoio do governador do Paraná, Beto Richa, Ducci, contra os prognósticos iniciais, sequer chegou ao segundo turno, vencido por Gustavo Fruet (PDT) que, apoiado por PT e PV, bateu Ratinho Júnior (PSC) na volta derradeira.



A modelagem aqui proposta logrou, enfim, capturar a intersecção das redes de doadores e favorecidos com relativa facilidade, vale ressaltar que as dificuldades encontradas se deram em função da limitação original dos dados (os CNPJs dos favorecidos pela PMC relatado anteriormente). Caso o pesquisador tenha à mão planilhas em que os CNPJs estejam completos, a geração de redes torna-se significativamente mais simples. Para demonstrá-lo, fizemos um cruzamento com as planilhas de prestações de contas de receitas de campanha estudada com a planilha de gastos do governo federal (Poder Executivo) de um único mês (janeiro de 2013). Como os CNPJs disponibilizados nas planilhas de dados do governo federal estão completos, rapidamente obtivemos a rede cujo grafo pode ser visualizado a seguir.

Figura 8 – Grafo da rede de doadores – Eleições 2012 – e favorecidos – Governo Federal janeiro de 2013



Fonte: Elaboração dos autores a partir de do TSE (2014) e Brasil (2014).

## 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exercício metodológico descrito nas seções anteriores demonstra a viabilidade de se capturar dados provenientes de grandes de bancos de dados e tratá-los por meio da análise de redes sociais, integrando diferentes bases de prestação de contas, no caso, de campanhas eleitorais e de execução orçamentária.

A integração das redes de doadores e favorecidos permite uma modelagem que flagra, com relativa facilidade, empresas que ao mesmo tempo doam para candidatos e recebem de entes públicos em cujo comando estão agentes políticos que foram candidatos, bem como os valores transacionados em todas as operações envolvidas nessa triangulação. Com isso, tal desenho contribui para superar as dificuldades levantadas pela teoria na prospecção dessas ações por parte dos interesses empresariais.

As aplicações do modelo proposto são, portanto, consideráveis para o desenvolvimento de pesquisas as mais diversas. É possível executar, por exemplo, estudos longitudinais, incluindo mais de uma eleição e planilhas de execução orçamentária anteriores e posteriores aos pleitos. Isso é importante quando se considera que o primeiro ano de uma gestão é regido pela Lei Orçamentária e o Plano Plurianual (PPA) de períodos anteriores, de modo que, salvo em caso de reeleição, a capacidade de o gestor retribuir o financiamento se dá a partir do segundo ano do mandato.

É possível ainda conceber estudos transversais, envolvendo não apenas diferentes tipos de eleições (municipais e gerais), mas também diferentes entes federativos (pode-se, por exemplo, cruzar empresas que doaram para campanhas em uma determinada cidade com a lista de favorecidas em outras cidades, para verificar a atuação mais sistêmica desses agentes). Outra vertente importante é considerar atributos das candidaturas financiadas, especialmente número de votos e situação de urna (eleito e não eleito), qual a direção da alocação dos recursos públicos pelos candidatos eleitos *vis-à-vis* seus financiadores e assim por diante.

## 5. REFERÊNCIAS

ARAÚJO, G. B. **Contribuições de campanha influenciam decisões políticas?** O caso dos contratos públicos federais e das emendas ao orçamento no Brasil. 2012. 270f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

BECKER, G. Crime and punishment: An economic approach. **Journal of Political**

**Economy**, v. 76, p. 169–217, 1968.

BOAS, T. C.; HIDALDO, D. F.; RICHARDSON, N. P. The Spoils of Victory: Campaign Donations and Government Contracts in Brazil. **The Journal of Politics**, v. 76, n. 2, p. 415–429, 2014.

BRASIL. **Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Esclarece normas para eleições. Brasília, 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)>. Acesso em: 30 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 30 out. 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Despesas - Gastos Diretos - Pagamentos - jan.** 2013. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://transparencia.gov.br/downloads/mensal.asp?c=GastosDiretos#exercicios2013>>. Acesso em: 11 set. 2015.

BOURDOUKAN, A. Y. **O Bolso e a Urna**: financiamento político em perspectiva comparada. 2009. 151f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CERVI, E. U. Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de Estado. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 1, n. 4, p. 135-167, 2010.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. **Despesas - Gastos Diretos - Pagamentos - 2013-2014**. Curitiba, 2015. 1 CD.

DEGÉNNE, A.; FORSÈ, M. **Introducing social networks**. Sage: Londres, 2007.

EVERTSSON, N. Political Corruption and Electoral Funding: A Cross-National Analysis. **International Criminal Justice Review**, v. 23, n. 1, p. 75-94, 2013.

EWING, K. **The Cost of Democracy**: Party Funding in Modern British Politics. Oxford: Hart Publishing, 2007

EWING, K.; ROWBOTTOM, J.; THAM, J.-C. **The Funding of Political Parties**: Where Now? Londres: Routledge, 2011.

FALGUERA, E.; JONES, S.; OHMAN, M. **Funding of Political Parties and Election Campaigns**: A Handbook on Political Finance. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014.

FIGUEIREDO FILHO, D. B. **O elo corporativo?** Grupos de interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral. 2009. 102f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

FORTIER, J. C.; MALBIN, M. J. An Agenda for Future Research on Money in Politics in the United States. **The Forum**, v. 11, n. 3. p. 455–479, 2013.

HOROCHOVSKI, R. R. et al. O papel dos agentes partidários nas redes de financiamento eleitoral das eleições 2010 no Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 38, 2014, Caxambu (MG). **Anais...** Caxambu: 2014.

HOROCHOVSKI, R. R.; JUNCKES, I. J. As eleições de 2010 no Brasil na perspectiva da análise de redes sociais. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9, 2014, Brasília. **Anais eletrônicos**. Brasília: 2014.

JOHNSTON, R.; PATTIE, C. Funding Local Political Parties in England and Wales: Donations and Constituency Campaigns. **British Journal of Politics & International Relations**, v. 9, n. 3, p. 365-395, 2007.

KOSS, M. **The Politics of Party Funding**: State Funding to Political Parties and Party Competition in Western Europe. Oxford: Oxford University Press, 2010.

LA RAJA, R. J.; SCHAFFNER, B. F. The effects of campaign finance spending bans on electoral outcomes: Evidence from the states about the potential impact of Citizens United v. FEC. **Electoral Studies**, v. 33, p. 102-114, 2014.

MANCUSO, W. P. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001/2012) e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 23, n. 54, p. 155-183, jun. 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava-Jato**. Brasília: 2016. Disponível em: <<http://lavajato.mpf.mp.br/>>. Acesso em: 10 set. 2015.

PEIXOTO, V. M. Financiamento de campanhas: o Brasil em perspectiva comparada. **Perspectivas**, v. 35, p. 91-116, jan./jun. 2009.

\_\_\_\_\_. Financiamento de Campanhas nas Eleições Legislativas Brasileiras em 2010. **Em Debate**, v. 6, p. 36-54, 2014.

SACCHET, T.; SPECK, B. W. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. **Opinião Pública**, v. 18, n. 1, p. 177-19, 2012.

SAMUELS, D. Money, Elections, and Democracy in Brazil. **Latin American Politics and Society**, v. 43, n. 2, p. 27-48, 2001.

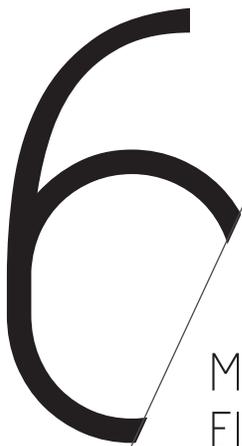
SMITH, R. A. Interest Group influence in the U. S. Congress. **Legislative Studies Quarterly**, v. 20, n. 1, p. 89-139, 1995.

SPECK, B. W. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. **Cadernos Adenauer**, v. 6, n. 2, p. 123-159, 2005.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Prestação de contas 2014**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>. Acesso em: 14 set. 2014.

WILKS-HEEG, S.; CRONE, S. **Funding Political Parties in Great Brita a Pathway to Reform**. Liverpool: Democratic Audit (Creative Commons), 2010.

YANG, S. et al. Party cohesion in presidential races: Applying social network theory to the preprimary multiple donor networks of 2004 and 2008. **Party Politics**, v. 21, n. 4, p. 638-648, 2015.



# MODELOS DE DEMOCRACIA ELETRÔNICA: ANALISANDO O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL <sup>1</sup>

JÚLIO CESAR ANDRADE DE ABREU

*Doutor em Administração (NPGA/UFBA). Professor Adjunto da Universidade Federal Fluminense (UFF/ICHS, Volta Redonda – RJ). Atuação no Bacharelado em Administração Pública, no Mestrado Profissional em Administração (PPGA/MPA) e no Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP/PGPPD).*

*E- mail: julioabreu@vm.uff.br*

---

(1) Este texto é uma versão aprimorada de uma apresentação realizada no evento EnAPG/ANPAD, e fruto de uma pesquisa que teve apoio da FAPERJ e do CNPq.

## 1. Introdução

Com o advento das novas tecnologias da informação e da comunicação (TICs) várias possibilidades de transformação estão sendo criadas na economia, na cultura e na política da sociedade globalizada. Para a democracia em especial, muitas foram as promessas que dão conta de um ressurgimento da *Ágora de Atenas* onde a participação popular seria algo real. Entretanto, diversos são os motivos que impedem esse revigoramento democrático, ainda que tecnicamente seja possível imaginá-lo. A dita democracia eletrônica (*e-democracy* ou simplesmente *eDem*) ainda parece algo distante, além de algumas poucas experiências isoladas em alguns países. Um dos motivos para isso seria o fato de que o próprio conceito de democracia representa um campo de fortes disputas ideológicas e que conferem sentido a diversas práticas democráticas. No Brasil contemporâneo as manifestações recentes, denominadas “Jornadas de Junho” trazem interessantes elementos para se discutir a sociedade, inclusive coloca em pauta o tema da e-democracia, uma vez que tais manifestações tiveram forte componente aglutinador na Internet (MARICATO, 2013).

Ainda que as “Jornadas de Junho” sejam instigantes para pesquisas na área, a proposta do presente texto se assenta em um artefato de *eDem*, já institucionalizado, e que foi recebido pela sociedade local e mesmo pelo meio acadêmico com grande expectativa (CUNHA; ALLEGRETTI; MATIAS, 2007). Trata-se do orçamento participativo digital (OPD) da cidade de Belo Horizonte (MG). Esta pesquisa busca analisar o modelo democrático que sustenta o OPD enquanto artefato de *eDem*. Esse esforço se justifica, pois diversas pesquisas (ABREU; PINHO, 2014; GOMES, 2005; PIRES, 2001) sinalizam a importância de se conhecer, de modo aprofundado, a lógica democrática que empresta lastro aos artefatos digitais de *e-democracy*.

Em termos de estrutura do texto, na primeira parte, foi tecido um marco teórico sobre democracia e orçamento participativo. Em seguida, foi realizado um debate sobre os modelos democráticos na era digital. Finalmente a experiência do orçamento participativo digital foi analisada enquanto iniciativa de democracia eletrônica, e em sequência é apresentado o tópico conclusivo.

A partir de uma revisão de literatura foram descritas características do orçamento participativo digital e dos diversos modelos de democracia eletrônica. Ao investigar a literatura, notam-se estudos baseados em quatro modelos democráticos. São as tipologias desenvolvidas por Bellamy et al. (2000), por Hacker e van Dijk (2000), por Hagen (1997), e por Subirats (2002). Utilizou-se uma metodologia de estudo de caso único com análise documental e observação direta no site do orçamento participativo digital no período de 20 de novembro de 2008 a 10 de janeiro de 2009. O recorte temporal aqui aplicado remete ao período de 2008 a 2009, ocasião em que o OPD experimentou seu auge, já que na atualidade o volu-

me de participação tem caído fortemente (ABREU; PINHO, 2014). Foram analisados os canais de participação digital fornecidos pelo *site*, em especial a ferramenta de “Debate – Opinião do Cidadão”. As dimensões observadas nesta experiência foram os critérios e a natureza decisional; a definição de regras; a organização e a natureza da participação popular; e o controle social.

## 2. DEMOCRACIA E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O OP (orçamento participativo) ganha notoriedade no Brasil com a experiência de Porto Alegre, no final da década de 80, que foi amplamente estudada e debatida em vários países (AVRITZER, 2009; FEDOZZI, 2008; SANTOS, 2002). Trata-se de um mecanismo de inversão de prioridades de investimentos públicos que coloca a decisão da população como elemento central no processo de estruturação da peça orçamentária.

Segundo Abreu e Pinho (2013, p. 8),

[o] OP tem sido implantado em vários municípios ao longo dessas duas últimas décadas e possui uma metodologia que varia de acordo com a realidade de cada município, e sobretudo com o desenho institucional adotado. Não existe um desenho institucional padrão. Em linhas gerais, no entanto, a maioria das experiências segue uma série de etapas encadeadas de elaboração, discussão do orçamento, apreciação, execução e avaliação. Tal sequência é realizada normalmente através de assembleias ou plenárias populares, abertas à participação direta de todos os cidadãos, bem como fóruns onde a participação acontece através de delegados eleitos pelos participantes nas assembleias e plenárias.

O orçamento participativo surge como uma tecnologia de participação inovadora e democrática que questiona alguns pilares do modelo democrático hegemônico notadamente a impossibilidade de participação popular, o burocratismo e o tecnicismo do caráter decisional, por exemplo. Ainda que existam limites nessa tecnologia de participação popular, é nítido seu potencial de transformação social (se esse potencial é ou não utilizado é outro debate). Oliveira (2001, p. 19) afirma que

[...] o orçamento participativo é imediatamente desformalizador, pois dissolve a legitimidade da representação tradicional, pondo em seu lugar uma nova forma, diretamente ancorada numa cidadania participativa suas conseq[ue]ncias sobre o campo político são imediatamente sentidas. Vai além da racionalidade política burguesa propondo a criação de um novo Estado imediatamente responsável

perante as classes sociais dominadas. [Entretanto,] seu espectro é bastante restrito, como sabemos, posto que a porção do orçamento que está em jogo é diminuta [...]

Na contemporaneidade marcada pela intensificação do uso das novas tecnologias da informação e da comunicação, o OP é hibridizado, gerando o OP digital (OPD). A Internet enquanto ferramenta ambivalente tem potencial para construção de vias democráticas participativas que neguem a ideologia do liberalismo presente na economia e na política (ALMEIDA, 2001). O OPD, objeto de análise da presente pesquisa, surge inicialmente em Ipatinga – MG, denominado localmente como orçamento participativo interativo (ABREU; PINHO, 2013). Contudo, é a versão de Belo Horizonte, foco deste estudo, que chama a atenção em pesquisas nacionais e internacionais seja por seu formato, ou mesmo por ser uma experiência pioneira em grandes metrópoles brasileiras (CUNHA; ALLEGRETTI; MATIAS, 2007).

### 3. MODELOS DE DEMOCRACIA DIGITAL

Ao investigar a literatura notam-se estudos baseados em quatro modelos democráticos. São desenvolvidos por Hagen (1997), por Bellamy et al. (2000), por Subirats (2002), e por Hacker e van Dijk (2000).

O estudo de Hagen (1997, p. 10, tradução nossa) tem foco na realidade estadunidense em um esforço para criar uma “teoria estadunidense de democracia eletrônica”. Trata-se de um estudo promovido na década de noventa que indica três modelos de democracia eletrônica baseados na ideia de percepção da democracia e nas possibilidades oferecidas pelas TICs. Hagen (1997) propõe então a seguinte tipologia: teledemocracia, ciberdemocracia e a democratização eletrônica.

A teledemocracia visa a superação do sistema de democracia representativa. Esse modelo seria focado na democracia direta com o emprego das TICs para ampla informação das pessoas e principalmente para mecanismos de votação eletrônica. Hagen (1997, p. 6, tradução nossa) afirma que o distanciamento entre governo e cidadãos é o principal argumento do modelo da teledemocracia: “os principais conceitos de teledemocracia argumentam que o governo representativo nos EUA se distanciou muito dos cidadãos. Os novos meios de comunicação podem ajudar a aproximar o governo da cidadania”.

A ciberdemocracia parte do princípio da participação política. Com isso, focar-se-ia na expansão das TICs para criação de comunidades (virtuais ou não) que testemunhem uma centralização política. A via que esse modelo propõe para

a imbricação de democracia e tecnologias seria a organizaão do espao virtual para debate político, para a prática do ativismo virtual em comunidades. Segundo Hagen (1997, p.7, tradução nossa) “o conceito de ciberdemocracia foi desenvolvido a partir de uma mistura peculiar entre a cultura hippie e yuppie no oeste americano”, o que indica o caráter mais comunitário dessa concepão.

A democratizaão eletrônica pretende aperfeioar a democracia representativa por meio da expanso dos canais de informao por meio das TICS (NEVES, 2007). Este é o principal aspecto que diferencia esse modelo dos dois primeiros: “em contraste com os conceitos de teledemocracia e ciberdemocracia, o conceito de democratizao eletrônica no quer estabelecer formas de democracia direta, mas quer melhorar a democracia representativa” (HAGEN, 1997, p. 8, tradução nossa). A tipologia de Hagen pode ser observada de modo resumido na Tabela 1.

Quadro 1 – Tipologia de Democracia Eletrônica

CONCEITO	TELEDEMOCRACIA	CIBERDEMOCRACIA	DEMOCRATIZAO ELETRÔNICA
TEMAS CENTRAIS	Comunicao mediada por computador (CMC) pode ser uma ponte de tempo e espao e fazer com que as formas de participao política tradicionais possam viabilizar aoes impraticáveis na democracia representativa que no pode lidar com a complexidade da era da informao, formas locais de democracia e fortalecimento do indivídoo so necessárias e - via CMC e outras mídias interativas - possíveis servindo como contrapesos aos abusos da mídia devido a objetivos comerciais	Criao de comunidades virtuais e materiais é tarefa central da democracia do século 21. A informao torna-se recurso econômico privilegiado, negócios e indivídoo podem maximizar seus esforos e benefícios via CMC. CMC permite formas descentralizadas de autogoverno se resguardando assim de abusos de autoridade do Estado (como censura, invaso de privacidade, etc).	Sistemas de informao política baseados em CMC para permitir livre acesso às informaoes públicas fundamentais. Reuniões gerais eletrônicas podem ser úteis para criar ligaoes entre o público e os representantes para deliberao sobre questões políticas e também criao de um novo senso de comunidade entre o eleitorado. A CMC pode reduzir os custos de transao e organizao com grupos de interesse e fortalecer a sociedade civil.
PRINCIPAL FORMA DE PARTICIPAO POLÍTICA	Informao discusso voto	discusso atividade política	informao discusso
FORMAS PREFERÊNCIAS DE DEMOCRACIA	direta	direta	representativa

Fonte: Hagen (1997, p. 11, tradução nossa).

O trabalho de Hagen (1997) é interessante por seu pioneirismo, mas se apresenta como algo limitado quando observado com o olhar das disputas hegemônicas do contexto democrático atual. Um enquadramento das experiências contemporâneas de democracia digital nessa tipologia seria algo bastante complicado.

Bellamy et al. (2000) seguem um caminho distinto. Os autores optam por uma análise das potencialidades e das ameaças que as TICs oferecem à democracia. Focados em critérios como cidadania, valores democráticos, intermediação política e normatização, os autores formulam os seguintes modelos: democracia dos consumidores (vê de modo acríptico o cenário político, o voto e as eleições são o principal momento da prática democrática; nesse modelo as TICs devem simplesmente prover informações aos cidadãos e criar canais de comunicação com os governantes); democracia elitista (parte-se da ideia de que a população tem mais interesses socioeconômicos do que de participação política; concentra-se no fluxo de informações verticais e no aprimoramento de sistemas representativos como fóruns com representantes e representados, uso de Internet nas eleições, etc.); democracia neorrepública (visa superar o individualismo e baseia-se em uma cidadania ativa que deve ser expressa pelas TICs por meio de mecanismos de participação recriando a *Ágora ateniense*); e a ciberdemocracia (as redes de cidadãos são formadas de acordo com temas específicos; nesse modelo as cibercomunidades podem substituir a política tradicional que ficaria gradualmente frágil; trata-se na visão dos autores de um modelo em construção, portanto, passível de mudanças).

Para Neves (2007) os modelos desenvolvidos por Bellamy et al. (2000) apresentam dificuldade de aplicabilidade em situações reais. Subirats (2002) tece críticas à tipologia de Bellamy et al. (2000) e busca contrapor tal situação apresentando sua proposta de uma modelagem da relação TICs e democracia.

Subirats (2002, p. 8, tradução nossa) defende que existem múltiplas possibilidades de uso das TICs, mas a lógica de uso das tecnologias pode variar de acordo com as finalidades, pois

não é o mesmo trabalhar com eles a partir da lógica interna do atual sistema de democracia representativa, a partir da perspectiva de construir, com a ajuda das novas tecnologias, o velho ideal de democracia direta, ou tentando imaginar novas formas de governo conjunto e coletivo.

Subirats (2002) faz uma divisão entre políticas públicas (*policy*) e políticas de relacionamento entre governo e cidadãos (*polity*). O uso desses critérios, novos até então nesse campo de debate, visa delimitar melhor as fronteiras entre a realidade e a teoria (NEVES, 2007). O resultado é um conjunto de quatro estratégias ou discursos políticos que relacionam as TICs e a democracia que pode ser observado na Figura 1.

Figura 1 – Modelos de Democracia Eletrônica de Subirats

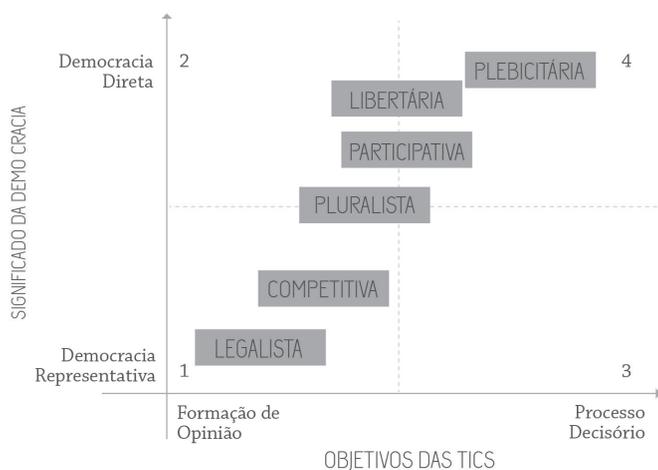
		USO TIC	
		POLICY	POLITY
GRAUS DE INOVAÇÃO DEMOCRÁTICA E DE ACEITAÇÃO DE PROCESSOS PARTICIPATIVOS E PLURALISTAS	BAIXA	1 Mecanismos consumeristas	2 Mudanças no elitismo democrático
	ALTA	3 Redes pluralistas de prestação de serviços	4 Processos de democracia direta

Fonte: Neves (2007) adaptado de Subirats (2002).

O outro trabalho encontrado na literatura sobre modelos de democracia eletrônica é o de Ken Hacker e Jan van Dijk (2000). Segundo esse trabalho, a maneira mais indicada para tratar um tema tão amplo e complexo como a democracia (e sua relação com as TICs) é analisar o sistema político a partir de um sumário analítico das concepções de democracia (NEVES, 2007).

Para tanto, Hacker e van Dijk (2000) partem dos modelos democráticos desenvolvidos por David Held (2006), analisando-os com base em duas dimensões: o significado da democracia (direta ou representativa) e o objetivo da aplicação das TICs (formação de opinião ou processos de deliberação/decisão). Segundo Neves (2007), esse cruzamento produz a seguinte tipologia: democracia legalista (baseada no modelo liberal clássico, vê as TICs como solução para a defasagem de informação entre a população); democracia plebiscitária (sustenta que a decisão por meio de representantes deve ser reduzida ao mínimo necessário e os plebiscitos o máximo possível; as TICs seriam utilizadas para reviver a Ágora grega); democracia competitiva (baseada na visão procedimental da democracia representativa; as TICs devem focar os processos eleitorais e as campanhas de informação); democracia libertária (é o único modelo não baseado no trabalho de Held (2006), é muito próximo dos modelos plebiscitário e pluralista, vê nas TICs a solução para a obsolescência, a centralização e a burocracia por meio de uma combinação de democracia e Internet com o livre mercado); democracia pluralista (focaliza as organizações e associações civis, é uma espécie de meio termo entre a democracia direta e a democracia representativa, o Estado funciona como um árbitro para a disponibilização de informações e as TICs são utilizadas para a multiplicação de canais e redes de informação); e democracia participativa (similar à democracia pluralista, esse modelo difere no foco, que é deslocado das organizações para o cidadão, ou seja, vislumbra uma cidadania ativa, as TICs são aplicadas para tornar os cidadãos mais ativos por meio de campanhas e sistemas de informação, por exemplo). A Figura 2 ilustra o trabalho de Hacker e van Dijk (2000).

Figura 2 – Modelos de Democracia Eletrônica de Hacker e van Dijk



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Hacker e van Dijk (2000).

Hacker e van Dijk (2000, p. 14, tradução nossa) destacam a importância dos fluxos de informações no desenvolvimento dos seis modelos de democracia e afirmam que “deve ter ficado evidente que a direção das relações de informação e comunicação entre os atores do sistema político é um fator decisivo para a interpretação dos potenciais locais na política e na democracia por meios de TIC”.

Destaca-se que os modelos competitivo, legalista e plebiscitário não apresentam nenhuma instância intermediária entre o Estado, o sistema político representativo e os cidadãos (NEVES, 2007).

Enquanto a proposta de Hagen (1997) abriu importantes frentes teóricas ao analisar o cenário estadunidense, suas limitações são latentes, principalmente ao não se basear em um trabalho mais profundo sobre as teorias democráticas. Hagen (1997) faz uma caracterização quanto à forma da democracia: direta ou representativa. A autora não vislumbra a possibilidade de mesclas entre mecanismos de democracia participativa agindo em regimes democráticos representativos, por exemplo, situação que também é percebida na construção de Bellamy et al. (2000). Essa possibilidade é concebida na modelagem de Hacker e van Dijk (2000), que admitem um tom gradiente que vai da democracia representativa à democracia direta, vislumbrando, por exemplo, possibilidades de operacionalização por meio da democracia participativa.

O trabalho de Subirats (2002) parte de uma crítica a Bellamy et al. (2000) e tem grande foco nas tecnologias, e seus usos serão delimitados pela finalidade direcionada pelo governo executor do projeto. Subirats (2002) faz um cruzamento interessante entre políticas públicas e políticas de relacionamento entre governo e cidadãos, mas essa

modelagem ainda apresenta grande concentração nos graus de inovação democrática, deslocando um pouco a atenção do debate acerca da teoria democrática. Nesse aspecto, o trabalho de Hacker e van Dijk (2000) se apresenta como o mais apropriado para a presente pesquisa, pois equilibra o debate sobre democracia e a tecnologia fornecendo vias para um debate calcado em uma pesquisa prévia, bastante difundida sobre modelos democráticos, de Held (2006). A gradação entre sentidos da democracia e objetivos das TICs possibilita um enquadramento, por meio de alguns critérios de análise, de experiências empíricas naquilo que Boaventura de Sousa Santos (2002) classifica como democracia de alta intensidade e democracia de baixa intensidade.

A classificação de Santos (2002) é entendida como modelos democráticos hegemônicos (que se aproximem da democracia representativa) ou contra-hegemônicos (mais próximos da democracia direta). A finalidade do uso das tecnologias igualmente pode ser entendida como hegemônica (quando o discurso participativo, por meio das TICs se presta unicamente para consulta ou uma relação de prestação de alguns serviços públicos de *e-government*, sempre pautados por uma direcionalidade partindo dos governos para os cidadãos) ou contra-hegemônica (quando a informação é insumo para uma participação deliberativa, e tem-se uma direcionalidade múltipla que vai dos cidadãos para o governo e do governo para os cidadãos).

Destarte, a modelagem empregada nesta pesquisa será a de Hacker e van Dijk (2000). Para proceder à análise da experiência do OP digital, foi desenvolvido um conjunto de variáveis/indicadores observáveis por meio de um modelo de análise baseado na revisão de literatura. As variáveis/indicadores que foram observadas podem ser agrupadas em três grandes grupos: (a) critérios e natureza de decisão; (b) organização, regras e participação; e (c) controle social. Essas variáveis/indicadores foram obtidas a partir de um modelo de análise oriundo do processo de revisão do estado de campo. Avritzer (2009) classifica a democracia em duas dimensões: hegemônica e contra-hegemônica. Os modelos democráticos hegemônicos são caracterizados pela democracia representativa enquanto o contra-hegemônico é balizado por fundamentos da democracia direta e/ou participativa. Quanto ao emprego da informação, pode-se afirmar que na lógica hegemônica esta seria utilizada para formar opinião enquanto nos modelos contra-hegemônicos a informação ela seria empregada para a tomada de decisão (HACKER; VAN DIJK, 2000).

Os modelos hegemônicos são ainda delimitados pela tecnoburocracia (que decide de forma centralizada e baseada em critérios exclusivamente técnicos), segundo Santos (2002), e pelo procedimentalismo (em que a organização e a definição das regras do processo participativo vêm de cima para baixo, e a participação é vista como consulta), segundo Fedozzi (2008). O controle social nesse modelo ocorre de forma temporária e normalmente no final do processo (AVRITZER, 2003, 2009; FEDOZZI, 2008; PEREIRA, 2004).

Quadro 2 – Modelo de Análise referente ao conceito de Modelos Democráticos

MODELOS DEMOCRÁTICOS	DIMENSÕES	CARACTERÍSTICAS	COMPONENTES	VARIÁVEIS	INDICADORES
	Hegemônicos	Democracia Representativa	Tecnoburocracia	Critério de Decisão	• Técnica
				Natureza da Decisão	• Centralizada
			Procedimentalismo	Definição de Regras do OP	• Técnica
				Organização	• Tutelada
				Participação	• Voto indireto • Eleição de representantes • Consultiva
			Informação para Formação de Opinião	Accountability Passivo	Monitoramento
	Fase do processo	• Fase Final (Prestação de contas)			
	Contra-hegemônico	Democracia Direta ou Participativa	Tecnodemocracia	Critério de Decisão	• Técnica • Popular • Mista
				Natureza da Decisão	• Descentralizada
Participacionismo			Definição de Regras do OP	• Técnica • Popular • Mista	
			Organização	• Auto-organização	
			Participação	• Voto direto • Voto indireto • Eleição de representantes • Deliberativa	
Informação para Processo decisório			Accountability Ativo	Monitoramento	• Permanente
	Fase do processo	• Fase inicial (licitatória) • Fase operacional (execução da obra) • Fase final (prestação de contas)			

Fonte: Elaborado pelo autor.

Segundo Dutra e Benevides (2001), Fedozzi (2008), e Santos (2002), os modelos contra-hegemônicos são delimitados pela tecnodemocracia (em que os processos decisórios são descentralizados e baseiam-se em critérios técnicos e também na opinião popular); pelo participacionismo (em que as regras do proces-

so participativo são definidas conjuntamente entre a população e o governo, a participação é vista como deliberação, e se possibilita um processo auto-organizativo), e o controle social ocorre de modo permanente e em várias etapas dos serviços/obras públicas. O Quadro 2 sistematiza o modelo de análise desta pesquisa.

## 4. MODELO DEMOCRÁTICO DO OP DIGITAL

Neste tópico serão apresentadas as análises que definirão o modelo democrático do OP digital. A exposição será feita mediante análise das 7 variáveis desenvolvidas pelo modelo de análise (critérios de decisão; natureza da decisão; definição de regras do OP; organização; participação; temporalidade do monitoramento e tipo de monitoramento) e agrupadas em três blocos nos tópicos 4.1, 4.2, e 4.3.

### 4.1. CRITÉRIOS E NATUREZA DA DECISÃO

A definição dos critérios e da natureza da decisão irá determinar o tipo de relação que se estabelece entre o Estado e a sociedade segundo Fedozzi (2008, 2007). No modelo democrático hegemônico, a relação predominante tem como característica uma relação sujeito e objeto, em que a sociedade é tida como objeto. Essa visão representa uma relação verticalizada. O modelo contra-hegemônico sugere uma relação sujeito e sujeito (FEDOZZI, 2008). No modelo contra-hegemônico existe uma relação em rede e uma cogestão dividindo-se a responsabilidade pela decisão.

Esse passo é importante para determinar uma tecnoburocracia ou uma tecnodemocracia (SANTOS, 2002). Na primeira situação as decisões são centralizadas e técnicas, baseadas em uma burocracia weberiana. Somente os especialistas detêm conhecimento para a tomada de decisão, o povo deve ser afastado do processo decisional, pois não tem conhecimento técnico. No outro extremo, a tecnodemocracia supõe o envolvimento da população na tomada de decisão, combinando conhecimentos técnicos e conhecimento geral do povo (SANTOS, 2002).

O OP possui essa característica ao aproximar o cidadão da decisão de investimentos públicos, constituindo segundo Sanchez (2005) uma tentativa original e inovadora de responder à crise política e ao afastamento dos cidadãos da gestão da coisa pública.

As concepções hegemônicas de democracia não admitem a participação popular nas decisões de governo. Schumpeter (1961, p. 295) se questiona sobre “de que maneira será tecnicamente possível ao povo governar?”.

Nos demais casos, admite Schumpeter (1961, p. 295), “surge o nosso problema”. Analisando vários documentos da prefeitura de Belo Horizonte sobre o OP digital (BELO HORIZONTE, 2007, 2008a, 2008b), observa-se que o processo decisório segue critérios exclusivamente técnicos e são centralizados, diferente do que ocorre no OP regional, em que há uma combinação de critérios técnicos e populares.

Segundo Belo Horizonte (2007, p. 5), o processo do OPD é constituído por uma “pré-seleção de 63 empreendimentos, 7 por regional, segundo critérios de relevância e abrangência social”. Destaca-se que essa primeira seleção é realizada pela equipe da prefeitura. A próxima etapa é uma “**consulta** às COMFORÇAS de cada regional para escolha dos empreendimentos, dentre os pré-selecionados para serem colocados em votação pela Internet, perfazendo um total de 36” (BELO HORIZONTE, 2007, p. 5, grifo nosso).

Percebe-se claramente que a decisão de investimento em um determinado empreendimento parte da prefeitura, que apenas consulta os COMFORÇAS (conselhos formados pelos cidadãos para deliberar sobre o OP) para uma pré-seleção em um leque de obras já definido. A votação nas obras na internet pela população não descaracteriza o fato de que a decisão é baseada em critérios técnicos e/ou políticos (ou ao menos oriundos exclusivamente da prefeitura), e o processo é centralizado (as obras a serem realizadas já foram pré-definidas, resta apenas à população uma seleção em um conjunto determinado). Prevalece nesse caso a tecnoburocracia em detrimento da tecnodemocracia.

## 4.2. DEFINIÇÃO DE REGRAS, ORGANIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

Um ponto de distinção entre o modelo representativo hegemônico de democracia e o modelo contra-hegemônico reside na heteronomia ou na autonomia concedida aos cidadãos e cidadãs em termos organizativos e participativos (SANTOS, 2002).

A definição das regras de participação pode ser feita de modo técnico e centralizado ou levando em consideração a visão da população. A organização pode ocorrer de modo livre, auto-organizado pela própria população ou por meio da tutela do governo. A participação pode ter caráter apenas consultivo, com votação indireta e eleição de representantes (no modelo hegemônico) ou ter um caráter deliberativo e com votação direta (no modelo contra-hegemônico).

Marquetti et al. (2008) afirmam que um processo democrático de tomada de decisão deve considerar uma série de princípios. Entre eles, está o de garantir que todos os envolvidos tenham controle sobre a agenda, ou seja, controle sobre as questões que serão decididas pelo processo democrático.

Para analisar esse processo democrático baseado nas variáveis desenvolvidas pelo modelo de análise foram consultados documentos da PBH (Prefeitura de Belo Horizonte) sobre o OP digital (BELO HORIZONTE, 2007, 2008a, 2008b), além de realizar uma observação direta no *site* do OP digital durante o período de 20 de novembro de 2008 a 10 de janeiro de 2009. Nesse período, foram analisados os canais de participação digital fornecidos pelo *site*, em especial a ferramenta de “Debate – Opinião do Cidadão”.

Em termos de definição de regras, fica claro que a PBH adotou de modo centralizado de critérios técnicos e/ou políticos. O documento Belo Horizonte (2007) afirma que a prefeitura criou “subgrupos com a tarefa de criação da metodologia” do OP digital. A organização aconteceu de modo predominantemente tutelado. Dado o fator técnico de acesso à votação (considerando que nem todos têm conhecimento técnico em informática e/ou dispõe de um computador), o processo de votação aconteceu (além da residência de quem possuía telefone ou computador com Internet) em postos de votação.

Mesmo assim, foram noticiados alguns movimentos organizados pela população, em que foram confeccionadas faixas para votação em determinadas obras e fornecimento de pontos de votação em estabelecimentos comerciais e residências nas comunidades. A questão da participação é um ponto nevrálgico para definição de modelos democráticos. Atualmente, o termo participação foi apropriado pelos discursos dos mais variados matizes teóricos e políticos. Do mesmo modo que a democracia se tornou um consenso na atualidade, de modo que nenhum governante em sua consciência se oporia a esse regime, a participação é bem vista por diversos políticos de diferentes ideologias. Para matizes liberais, por exemplo, a participação significa consulta ao povo, enquanto para defensores de uma linha mais crítica vinculada a uma democracia substantiva a participação pode significar deliberação (ROSAS; SANTOS, 2009).

Quando se vislumbra a aplicação das TICs para participação popular, vários sentidos podem ser empregados. Para Almeida (2001), a Internet pode ser empregada como um canal para disputa da hegemonia. A Internet pode ser entendida ainda como um meio de conexão das pessoas e para interferência no debate político. Esse debate se faz necessário, pois o Estado não é poroso à participação popular, que é entendida por algumas correntes teóricas como o sufrágio universal.

O teor dos debates que ocorreram por meio do *site* do OPD foi bastante aquém das disputas argumentativas e da negociação política em um sentido mais amplo. Antes se configurou como uma defesa das obras de cada regional individualmente, sem um diálogo ou um debate. A partir da análise das mensagens postadas, constatou-se que cada cidadão defendia o seu bairro e a sua obra. A seguir algumas transcrições literais das mensagens postadas no *site*.

#### Quadro 3 – Mensagem postada sob o código 993

(26/11/2008 12:26:44) 1.000 VOTOS GENTE... SÓ FALTAM 1.000 (MIL) VOTOS PARA PARMOS A “OBRA 4” QUE SOMENTE BENEFICIARÁ A ZONA-SUL... JÁ CHEGA DA NOSSA REGIÃO NOROESTE NÃO TER OBRAS HÁ MAIS DE 20 ANOS... CHEGA DE FICAR DENTRO DOS ÔNIBUS MAIS DE 50 MINUTOS PARADO ENTRE (AV. IVAÍ e PÇA SÃO VICENTE)... NÃO AGUENTO MAIS CHEGAR STRESSADO TODO SANTO DIA NO SERVIÇO COM TANTA BUZINA NO OUVIDO E FUMAÇA NO PULMÃO... A GENTE SÓ NÃO GANHA ESTA (OBRA 5 - OPDIGITAL) SE NÃO QUISER... VAMOS DESBANCAR A ZONA-SUL... ALÉM DISSO, VAI VALORIZAR MUITO NOSSOS IMÓVEIS... DÁ UM JÓIA AÍ...

Fonte: Dados da pesquisa

A participação no espaço para debates foi caracterizada por uma disputa de obras de cada regional.

#### Quadro 4 – Mensagem postada sob o código 1048

(24/11/2008 05:55:08) Fico perplexo ao ver que uma obra para uma região mmuita rica em BH fosse para votação, todos que ali moram podem aguardar por melhorias futuras, mas as demais obras são de extrema importancia para BH,além de atenderem as pessoas que necessitam trafegar por vias que atrasam os trabalhadores e estudantes, já o Belvedere não precisa nem comentar, comprem helicópteros para posarem em suas mansões. Consciencia BH

Fonte: Dados da pesquisa

#### Quadro 5 – Mensagem postada sob o código 1170

(15/11/2008 12:22:40) EU não moro na Noroeste, mas votei nessa obra por achar que é a que vai apresentar maior público beneficiado. Sei que o povo da centro-sul tem mais acesso à internet, tanto que a obra de lá tá ganhando. Estou divulgando o telefone 0800-723 2201 para meus conhecidos votarem no OP. Muita gente não sabe desse telefone porque a PBH divulga só a internet. Divulguem vocês também o telefone pra todos que conhecerem.

Fonte: Dados da pesquisa

Destarte percebe-se que o potencial das TICs não foi plenamente aproveitado (ao menos nas fases do OP Digital analisadas) para a promoção da participação cidadã nos negócios públicos, ainda que quantitativamente existisse envolvimento da população.

### 4.3. CONTROLE SOCIAL

O controle social e os processos de *accountability* (AKUTSU; PINHO, 2001) são necessários para que se certifique que o que fora deliberado está sendo (ou foi) executado pela prefeitura. Para Avritzer (2003) e Marquetti et al. (2008), muitas experiências de orçamento participativo fracassam devido a problemas nessa fase. Se os cidadãos não percebem a realização do que foi decidido e deliberado automaticamente o OP é visto como algo que não funciona e cai em descrédito.

Durante o “Seminário Internacional do Orçamento Participativo”, realizado em Belo Horizonte em 2008, aconteceu um painel com apresentação da COMFORÇA. Nessa ocasião, um representante dos delegados elencou alguns pontos positivos e negativos do OP. Como pontos negativos foram citados:

- (a) Não há informação junto às empresas que ganham a licitação sobre os procedimentos existentes dentro do orçamento participativo.
- (b) A conclusão das obras está extrapolando o tempo de entrega do empreendimento, proporcionando um desgaste junto à comunidade local.
- (c) A falta de comunicação entre as COMFORÇAS nas nove regionais.
- (d) A não participação da COMFORÇA junto à prefeitura nos valores destinados ao orçamento participativo.
- (e) O não subsídio para os membros mais carentes da COMFORÇA para a participação das Assembleias Regional e Municipal. (COELHO, 2008, p. 6).

Dos cinco itens citados como pontos negativos no processo do OP, dois se referem ao controle e a prestação de contas.

No caso do OP digital muitas ferramentas de controle poderiam ser implantadas. Entretanto, o processo de controle e monitoramento aconteceu por meio de um *link* que informa se a obra foi concluída ou não. Informações sobre o processo licitatório, andamento da obra, conclusão e valores não são apresentadas no processo nas edições analisadas. Percebe-se que o processo de acompanhamento no caso do OPD acontece somente de modo temporário e não permanente e nem abrange todas as fases do processo (licitação, execução e prestação de contas).

## 5. CONCLUSÃO: DISCUSSÃO DO MODELO DEMOCRÁTICO DO OPD

O enquadramento de experiências concretas em modelos ideais é sempre algo complexo que carece de ajustes e as mais diversas adequações. Nesse caso não foi diferente. Das diversas características levantadas do OPD a grande maioria é identificada, de acordo com o referencial teórico desenvolvido e com o modelo de análise criado para esse fim, como hegemônica. Ainda que o discurso da prefeitura tenha sentido oposto, a prática do OPD sinaliza para uma experiência muito limitada diante do potencial das TICs e principalmente da experiência acumulada pelo município por meio do OP regional. Com base nas análises dos tópicos anteriores, tem-se o seguinte quadro:

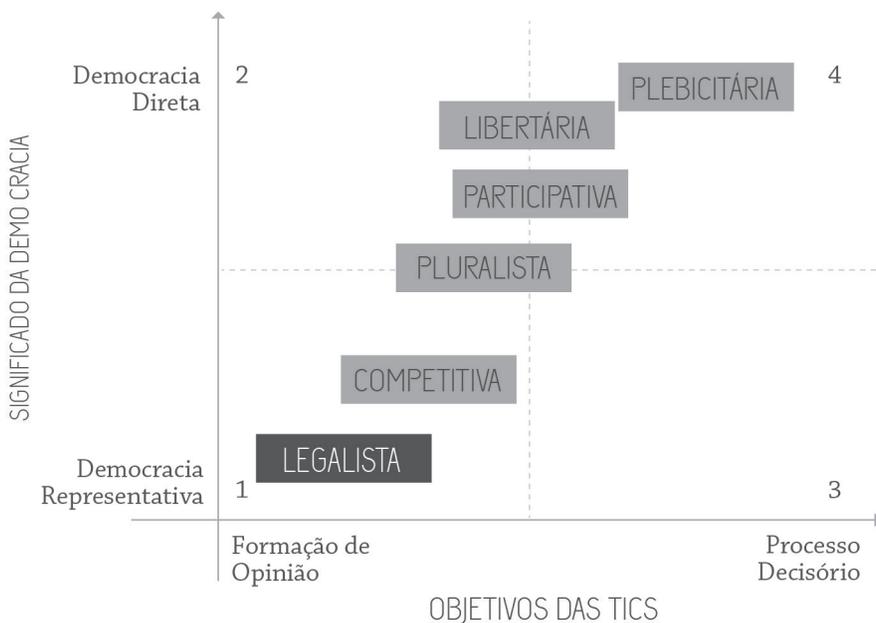
Quadro 6 – Características do modelo democrático do OPD

VARIÁVEIS	INDICADORES
Critério de Decisão	• Exclusivamente técnica
	• Técnica • Popular • Mista
Natureza da Decisão	• Centralizada
	• Descentralizada
Definição de Regras do OP	• Exclusivamente técnica
	• Técnica • Popular • Mista
Organização	• Tutelada
	• Auto-organização
Participação	• Voto indireto
	• Eleição de representantes
	• Consultiva
	• Voto direto
	• Deliberativa
Monitoramento	• Temporário
	• Permanente
Fase do processo	• Somente na fase final (prestação de contas)
	• Fase inicial (licitatória)
	• Fase operacional (execução da obra)
	• Fase final (prestação de contas)

Fonte: Dados da pesquisa

A partir desse quadro e da revisão teórica até aqui desenvolvida, pode-se classificar o orçamento participativo digital como modelo democrático legalista, conforme a Figura 3.

Figura 3 – Classificação do modelo do OPD



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Hacker e van Dijk (2000).

Essa constatação deslinda o cenário descrito por Dagnino (2004) como uma confluência perversa entre diferentes projetos para criação e operacionalização de ferramentas de participação. A participação (presencial e a partir deste estudo também a virtual) acaba de certo modo servindo a dois senhores: um projeto hegemônico legitimador e um projeto alternativo que tem (ou teria) como características ações mais direcionadas para demandas da sociedade.

Por meio de uma aproximação semântica e de mecanismos e procedimentos institucionais que guardam grande similaridade, ocorre um obscurecimento de distinções e divergências entre ambos os projetos (DAGNINO, 2004). Nesse sentido, o OPD, a partir de um modelo democrático identificado como legalista, pouco aproveita o potencial das TICs enquanto iniciativa e projeto de *e-democracy*. Ao mesmo tempo, se mostra restrito enquanto ferramenta de *eDem* e mesmo na própria participação popular, que é muito mais limitada do que no orçamento participativo tradicional.

Um fator limitador da presente pesquisa refere-se ao seu escopo temporal (de 2008 a 2009). Novos estudos na área poderiam superar essa limitação, avançando com esta pesquisa para outros períodos, e ainda observa elementos dos modelos democráticos digitais nas práticas das manifestações populares mobilizadas

via Internet, como as “Jornadas de Junho”. Estas são sugestões para futuros estudos, que busquem aprofundar essa temática.

## 6. REFERÊNCIAS

ABREU, J. C. A.; PINHO, J. A. G. Sentidos e significados da participação democrática através da Internet: uma análise da experiência do Orçamento Participativo Digital. **Revista Temas de Administração Pública**, v. 48, n. 4, p. 821-846, 2014.

\_\_\_\_\_. Do Analógico ao Digital: Democracia, Internet e Orçamento Participativo. **Revista Temas de Administração Pública**, Araraquara, v. 8, n. 1, p. 1-20, 2013.

ALMEIDA, J. Convergence technologique, espace public et démocratie In: TREMBLAY, G.; MATTELART, A. (Orgs.). **Bogues** : Globalisme et Pluralisme. Tome 4. Communication, démocratie et globalization. Quebec: Presses Université Laval, 2001. p. 169-180.

AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. Governo, Accountability e Sociedade da Informação no Brasil: uma investigação preliminar. In: ENANPAD, 25, 2001. **Anais...** Campinas: ANPAD, 2001.

AVRITZER, L. **A Inovação Democrática no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. A relevância política da participação popular. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, 5 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=482>>. Acesso em: 4 out. 2016.

BELLAMY, C. et al. Modelling Electronic Democracy: Towards Democratic Discourses for an Information Age. In: HOFF, J.; HORROCKS, I.; TOPS, P. (Orgs.). **Democratic Governance and New Technology**: Technologically Mediated Innovations in Political Practice in Western Europe. London; New York: Routledge; ECPR Studies in European Political Science, 2000. p. 34-53.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Anuário estatístico 2008**. Belo Horizonte: 2008a.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento**. Belo Horizonte: 2008b.

\_\_\_\_\_. **Relatório do Prêmio do Observatório de Democracia Participativa – OIDP**. Belo Horizonte, 2007.

COELHO, A. B. Avançar na Participação: Desafios na qualificação do processo participativo. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, 2008, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: 2008.

CUNHA, E; ALLEGRETTI, G; MATIAS, M. As Tecnologias de Informação e Comunicação na gramática dos Orçamentos Participativos: tensões e desafios de uma abordagem essencialmente subordinada. In: EVENTO COMPOLITICA, 2, 2007, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: 2007.

DAGNINO, E. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Org.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES; Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf>>. Acesso em: 1 de junho de 2009.

DUTRA, O.; BENEVIDES, M. V. **Orçamento Participativo e Socialismo**. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2001.

FEDOZZI, L. **Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre**: análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007.

\_\_\_\_\_. Teorias democráticas, participação e transformação social. In: CEBES, Seminário Internacional Saúde e Democracia: participação política e institucionalidade democrática, 2008, Rio de Janeiro. **Anais...**, Rio de Janeiro: 2008.

GOMES, W. Internet e participação política em sociedades democráticas. **Revista FAMCOS**, Porto Alegre, n. 27, p. 58-78, ago. 2005.

HACKER, K. L.; VAN DIJK, J. Digital. **Democracy, Issues of Theory and Practice**. Londres: Sage Publications, 2000.

HAGEN, M. **A Typology of Electronic Democracy**. Londres: University of Giessen, 1997. Disponível em: <[www.uni-giessen.de/fb03/vinci/labore/netz/hag\\_en.htm](http://www.uni-giessen.de/fb03/vinci/labore/netz/hag_en.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2009.

HELD, D. **Models of Democracy**. Palo Alto, CA: Stanford University Press; Polity Press, 2006.

MARICATO, H. et al. **Cidades Rebeldes**: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013.

MARQUETTI, A. et al. (Orgs.). **Democracia Participativa e Redistribuição**: Análise de Experiências de Orçamento Participativo. São Paulo: Ed. Xamã, 2008.

NEVES, R. F. **A democracia nas sociedades da informação e do conhecimento**: Interação e deliberação política no ciberespaço. 2007. 225f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

OLIVEIRA, F. **Aproximações ao enigma**: o que quer dizer desenvolvimento local? São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

PEREIRA, A. F. **Gestão democrática do Conselho Municipal do Orçamento Participativo de Campina Grande-PB**: Impasses, desafios e avanços. 2004. 166f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Rural) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2004.

PIRES, R. R. C. **Orçamento Participativo e Planejamento Municipal**: uma análise neoinstitucional a partir do caso de Belo Horizonte. 2001. 152f. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2001.

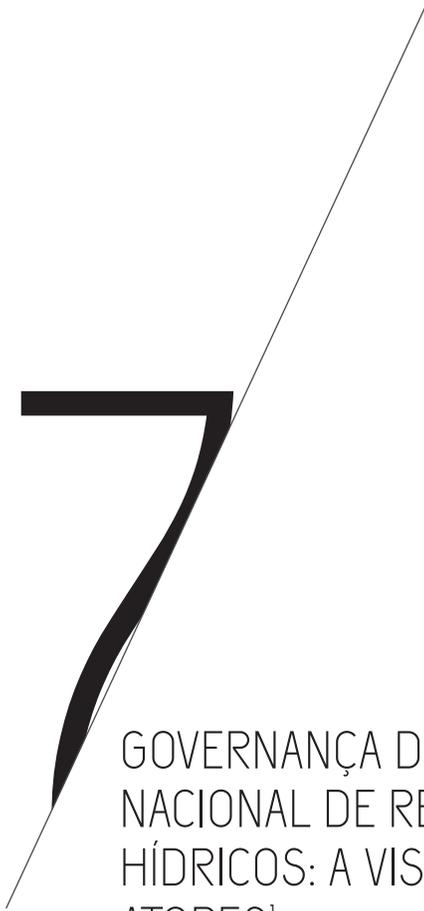
ROSAS, F.; SANTOS, B. S. Pela mão de Marx: Mercado, Estado e Sociedade Civil no Século XXI. In: SEMINÁRIO FEUC-CES, 2009, Coimbra. **Anais...** Coimbra: 2009.

SANCHEZ, F. **Orçamento Participativo**: Teoria e Prática. São Paulo: Ed. Cortez, 2005.

SANTOS, B. S. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1961.

SUBIRATS, J. **Los Dilemas de una relacion inevitable**: Innovacion democrática y tecnologias de La informacion y de La comunicacion. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, 2002. Disponível em: <<http://www.democraciaweb.org/subirats.PDF>>. Acesso em: 10 mar. 2009.



# GOVERNANÇA DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: A VISÃO DOS ATORES<sup>1</sup>

FERNANDO LUIZ ABRUCIO

*Doutor em Ciência Política pela USP e professor da FGV-SP.*

*E-mail: [fabrucio@gmail.com](mailto:fabrucio@gmail.com)*

VANESSA ELIAS DE OLIVEIRA

*Doutora em Ciência Política pela USP e professora da UFABC.*

*E-mail: [vanessa.oliveira@ufabc.edu.br](mailto:vanessa.oliveira@ufabc.edu.br)*

---

(1) Esta pesquisa foi financiada pela WWF Brasil.

# 1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, houve um crescimento significativo das pesquisas sobre o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, principalmente analisando experiências particulares ou, em um número menor de trabalhos, apresentando uma comparação entre os diversos comitês existentes no país. Entretanto, a mesma gama de estudos não se encontra focada na análise da percepção dos atores sobre as especificidades desse sistema, bem como acerca das dificuldades e avanços obtidos desde o início da implantação dos primeiros comitês de bacia. Mais do que isso: a literatura não estuda essa área de uma forma sistêmica, tal qual ocorre nos artigos e livros sobre as demais políticas públicas.

Visando preencher essa lacuna, o presente trabalho apresenta o resultado de uma pesquisa realizada com 37 atores governamentais e não governamentais envolvidos com a gestão dos recursos hídricos, mostrando como esses atores percebem e analisam os principais avanços e entraves para a governança das águas no Brasil. Trata-se, portanto, de uma ampla pesquisa qualitativa, produzindo um retrato da política de recursos hídricos em sua articulação como um sistema.

Para tanto, partimos de uma breve reconstrução das características histórico-institucionais do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, para então analisarmos o discurso dos principais atores políticos e sociais envolvidos no processo de implantação e consolidação desse sistema, com foco especial em alguns aspectos considerados centrais para o sucesso da governança das águas: o marco institucional-legal, as relações intergovernamentais e o papel dos entes federados, o financiamento da política, participação social e *accountability*, e a capacidade técnica das burocracias nacional e subnacionais. Por fim, apresentamos a contribuição desses atores para o debate sobre os principais avanços e dificuldades enfrentadas no processo de implementação e consolidação da política de recursos hídricos no Brasil, bem como uma breve análise das especificidades desse modelo institucional, refletindo sobre que pontos deveriam ser aperfeiçoados em sua governança sistêmica.

## 2. SISTEMA NACIONAL DOS RECURSOS HÍDRICOS: CARACTERÍSTICAS HISTÓRICO-INSTITUCIONAIS

A gestão dos recursos hídricos antes dos anos 1980 era historicamente fragmentada e centralizada (ABERS; JORGE, 2005). Fragmentada porque as políticas públicas abarcadas pelo que atualmente chamamos de gestão de recursos hídricos eram operadas de forma desarticulada em várias áreas: energia, saneamento, irrigação, e meio ambiente. Centralizada porque era de competência dos governos estaduais e federal, sem a participação dos usuários, sociedade civil e municípios. Isso vai se alterar com a percepção acerca da necessidade de uma gestão integrada dessas políticas, no final dos anos 1970, momento em que surgem os primeiros comitês de bacia no Brasil, antes mesmo da criação do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, na Constituição de 1988.

O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos foi instituído legalmente pela Constituição Federal de 1988, que estabelece que à União compete “instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso” (BRASIL, 1988, art. 21, inciso XIX). Antes mesmo, no entanto, de figurar em artigo constitucional, a gestão dos recursos hídricos já era objeto de regulamentação no âmbito federal, com o Código das Águas, cuja primeira versão é de 1907, mas sua forma efetiva se deu com o decreto n. 24.643 de 1934. No âmbito estadual, o Estado de São Paulo foi pioneiro em sua implantação, a partir de 1976, quando há a “celebração de acordo entre o Governo do Estado de São Paulo e o Ministério das Minas e Energia objetivando ações comuns na gestão nas bacias dos rios Tietê e Cubatão”, e em 1987, quando “o Estado de São Paulo cria o Conselho Estadual de Recursos Hídricos” e “o primeiro Consórcio Intermunicipal de Bacia Hidrográfica, para o Rio Jacaré-Pepira” (WWF, 2005, p. 72).

O foco da legislação paulista era, sobretudo, regulamentar a gestão das obras que envolvessem os recursos hídricos – o que explica a alocação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos na Secretaria Estadual de Obras. No entanto, aspectos relevantes para a estruturação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e que estarão presentes na legislação federal de 1997 (lei 9.433/97) já podem ser notados no decreto paulista, a saber, a participação da sociedade civil na gestão dos recursos, bem como a definição da bacia hidrográfica como a unidade territorial de uma gestão descentralizada.

Ainda antes da Constituição de 1988, é importante mencionar a Carta de Salvador, aprovada em Assembleia Geral Ordinária da Associação Brasileira de Re-

cursos Hídricos, em novembro de 1987, em que estão dispostas as diretrizes para a constituição de um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e que posteriormente integrarão a Carta de Foz de Iguaçu, de 1989, responsável por fornecer as bases para a lei federal de 1997. Seus fundamentos básicos são os seguintes:

- a. a gestão descentralizada, integrada e participativa;
- b. a elaboração de planos federal, estaduais e municipais de gestão dos recursos hídricos;
- c. a qualificação dos recursos humanos;
- d. o desenvolvimento de um sistema de informação sobre os recursos hídricos no que diz respeito a sua quantidade e qualidade.<sup>2</sup>

Ou seja, já na segunda metade dos anos 1980 estava presente a preocupação com a gestão descentralizada e integrada entre os diversos entes federados, levando-se em consideração as especificidades de cada bacia hidrográfica.

Nesse contexto, o artigo constitucional viria a conferir dimensão nacional às iniciativas locais desenvolvidas no âmbito institucional. Assim é que, antes mesmo da criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos em 1997, são criados, por meio de legislações específicas, os sistemas estaduais de São Paulo (1991), Ceará (1992), Distrito Federal (1993), Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Santa Catarina (1994), Sergipe e Bahia (1995), e Rio Grande do Norte e Paraíba (1996). Respeitadas as diversidades na formulação, ou mesmo considerando que em alguns estados há lacunas em relação a alguns dos pontos mencionados, pode-se dizer que os sistemas estaduais preveem (a) a gestão descentralizada e participativa; a bacia hidrográfica como unidade territorial de gestão descentralizada; (b) constituição de conselhos estaduais; elaboração de plano estadual de recursos hídricos expresso em lei específica; criação dos comitês de bacia integrando a gestão institucional; (c) outorga de direito de uso dos recursos hídricos; cobrança do uso da água; e (d) criação de fundos próprios à gestão dos recursos hídricos.

A lei federal 9.433 de 1997, que viria a regulamentar o artigo constitucional, deve ser compreendida, portanto, não como a origem do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, mas para onde convergem não só as ações locais já desenvolvidas em boa parte do território brasileiro, como as pressões advindas da sociedade civil organizada, representada pela Carta de Foz de Iguaçu de 1989. Portanto, a lei federal é ela mesma resultado de um processo descentralizado e participativo, o que se revela, apesar dos seus elementos comuns, na diversidade da configuração dos sistemas estaduais. Mais do que isso, considerando a precedência das legislações estaduais em relação à lei federal, embora esta seja respon-

---

(2) Ver: ABRH (1987).

sável pela criação legal do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, teve de contemplar na letra da lei iniciativas já desenvolvidas na dimensão dos estados, o que demonstra a relevância desses entes federativos na configuração do que será o sistema nacional.

O texto da lei federal 9.433 de 1997, a chamada Lei das Águas, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, ressalta os seguintes aspectos:

- a. Princípios (fundamentos): gestão descentralizada e participativa, bem como a bacia hidrográfica como a unidade territorial para implantação do sistema;
- b. Sistema: Conselho Nacional de Recursos Hídricos; Agência Nacional de Águas (ANA); Conselhos de Recursos Hídricos dos estados; comitês de bacia; todos os órgãos dos três entes federados que tenham vínculo com a gestão dos recursos hídricos; e as agências de água;
- c. Instrumentos: planos de recursos hídricos; enquadramento dos corpos de água em classes (não presente nas legislações estaduais que antecedem à lei federal); outorga do direito de uso, cobrança pelo uso dos recursos hídricos; compensação aos municípios; sistema de informações de recursos hídricos;
- d. Recursos: obtidos exclusivamente por meio da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, os quais devem ser aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foi gerada, mas também em projetos e obras previstos nos planos de recursos hídricos; 7,5% do total arrecadado pode se destinar às despesas de implantação e custeio administrativos dos próprios órgãos e entidades representantes do Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

Vale salientar, todavia, que a aprovação da Lei das Águas não significou a completa uniformização das leis estaduais, que continuaram apresentando grandes variações entre si, especialmente no que diz respeito à composição e atribuições dos comitês de bacia (ABERS, 2010). Por outro lado, é justamente a possibilidade de variação regional que torna o sistema descentralizado atraente e adequado para um país federativo, marcado por diferenças institucionais e territoriais significativas. Essa necessária diversidade, no entanto, precisa ser complementada por ações do plano federal, quando a heterogeneidade de situações socioeconômicas e de capacidade de gestão estiver presente nos estados e municípios.

## 2.1. O SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS

A pedra angular do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos é a gestão descentralizada a partir da unidade territorial definida pela bacia hidrográfica. Tendo esse conceito como base, podemos ver a seguir o papel dos entes federativos.

Os municípios não possuem função direta na gestão do sistema de gerenciamento dos recursos hídricos, embora estejam integrados indiretamente, conforme as legislações estaduais e federais, com variações peculiares a cada estado. Conforme a legislação federal (Lei 9.433), cabe ao poder executivo dos municípios (e do Distrito Federal) “a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos” (BRASIL, 1997, art. 31). A articulação entre as leis de uso do solo e os recursos hídricos – nem sempre presente – parece ser um indicador relevante da participação da gestão municipal na gestão dos recursos hídricos. Ademais, os municípios possuem assento nos comitês de bacia, o ente local por excelência da gestão dos recursos hídricos, tanto naqueles cujo domínio refere-se à União como naqueles de competência dos estados.

Os estados têm papel protagonista na elaboração de seus sistemas de gerenciamento de recursos hídricos. Como foi dito anteriormente, a lei federal é posterior a muitas legislações estaduais. Portanto, o sistema não nasce com a lei de 1997. Ele se institucionaliza, nacionalmente, por meio dela. A lei também confere aos estados relevância dado que os instrumentos de gestão são de sua competência: os planos estaduais de recursos hídricos, a outorga do direito de uso, e a cobrança do uso da água.

Conforme a legislação federal, a gestão de uma bacia deve ser do estado quando o domínio for estadual, mas deve ser da União se o domínio for federal. Nesse ponto, vale menção à questão da dominialidade, que é responsável não só pela maneira peculiar com que o sistema se estrutura (o que ficará mais claro quando da discussão sobre a Agência Nacional de Águas), como também pela diversidade no impacto na atuação dos estados. Nesse caso, vale mencionar duas situações diversas presentes na efetivação do sistema: o caso do Amazonas, e o caso do Ceará. No primeiro, as bacias são quase todas federais e estão, portanto, sob domínio da União, a quem cabe a gestão. O Estado do Amazonas, por esse motivo, se sente sem território, pois as águas sob seu território não podem ser geridas por ele.

No entanto, há que atentar que a implantação do sistema estadual de gerenciamento de recursos hídricos no Amazonas é um dos mais recentes (2001). Portanto, a questão é se a inviabilidade da gestão no estado não decorre da questão

da dominialidade, ou seja, da ausência de política voltada aos recursos hídricos no estado. Comparando com o Estado do Ceará, cuja instituição do sistema é uma das primeiras, a dominialidade de umas bacias pertencentes à União não excluiu a participação do estado em sua gestão. Ao contrário, quando da necessidade de instituir o comitê de bacia, o estado tomou a iniciativa de propor o comitê também para a bacia sob o domínio da União, sugerindo formas cooperativas de gestão. Ou seja, a gestão da bacia federal é realizada pelo Estado do Ceará em cooperação com a União, mas por iniciativa do Ceará, cuja política voltada ao gerenciamento dos recursos hídricos antecede inclusive o sistema nacional e já está institucionalizada/consolidada. Desse modo, a ação do estado é essencial inclusive para pensar a gestão das bacias, mesmo quando sob o domínio federal. Nos estados em que o sistema ainda não possui implantação efetiva, também a gestão sob domínio federal parece mais enfraquecida.

No âmbito do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, o papel da União aparece principalmente em suas áreas de domínio. Nestas, reproduz-se a mesma estrutura de gestão presente para os estados: há comitês cujos integrantes são os mesmos daqueles dos estados, e nas origens estava prevista uma agência de águas, assim como nos estados. Nesse caso, entretanto, a lei que regulamentou a Agência Nacional de Águas, de 2000, parece desconsiderar a maneira como o sistema tinha sido desenhado, pois a ANA deveria ser o braço executivo da União para os comitês de bacia cujo domínio estivesse sob a União. Na lei 9.984 de 2000, em seu capítulo II, da competência da Agência Nacional de Águas, em todos os artigos é mencionada o “da União” como elemento que restringe a sua atuação, ou seja, ação restrita às bacias sob o domínio da União (BRASIL, 2000). Somente o artigo 4º, inciso XVI, faz menção ao auxílio que a ANA pode prestar aos estados no que diz respeito à criação de órgãos gestores dos recursos hídricos. Esses órgãos gestores seriam os braços executivos (as agências de água) dos estados.

Enfim, pode-se dizer que o sistema opera em duas escalas: a escala estadual e a escala federal, mas uma não está claramente subordinada à outra. O que mobiliza a esfera estadual ou a federal é o domínio sob o qual está a bacia. O mesmo vale para a ANA, que não subordina os estados nem seus órgãos gestores, embora tenha um papel relevante na promoção dos órgãos gestores nos estados em que o sistema ainda não está implantado.

A base do sistema está assentada na articulação entre os comitês de bacia e as agências de água, previstas como secretaria executiva dos comitês de bacia. Eles estão previstos nas legislações estaduais e na legislação federal e são parte integrante do sistema, com caráter fundamental. Por um lado, sugerem inovação na forma de gestão porque são a expressão de uma mudança em relação à unidade territorial sobre a qual a política se aplica, a saber, não o município, mas o território

desenhado pela bacia hidrográfica. Por outro, possuem caráter participativo, pois nele têm assento não só os órgãos públicos – representantes dos municípios, dos estados e da União –, mas de usuários e da sociedade civil organizada, com mandatos alternados periodicamente. Os discursos em torno dos comitês ressaltam seu caráter participativo, o que de que fato está previsto, mas é essencial salientar o caráter executivo que as legislações atribuem aos comitês, aspecto pouco mencionado, mas que pode revelar desentendimento quanto a sua função ou ausência de recursos financeiros necessários a sua viabilização.

Dentre as tarefas executivas de relevância, cumpre ao comitê de bacia aprovar o plano de recursos hídricos, instrumento previsto tanto na lei federal como nas leis estaduais, responsável pelo planejamento de longo prazo da gestão do sistema, em que devem estar dispostas as diretrizes para o estabelecimento da outorga do direito de uso, bem como os critérios para a cobrança do uso da água. Dessa forma, embora não seja atribuição do comitê deliberar sobre a outorga<sup>3</sup> ou sobre a cobrança, por ele passa a aprovação de seu planejamento.

Da mesma forma, cabe às agências de água a definição dos valores de cobrança, bem como seus critérios, além de participar da elaboração do próprio plano de recursos hídricos, apoiando técnica e administrativamente o processo decisório e executando os projetos aprovados. Considerando que, conforme a lei federal, as agências de água são constituídas a partir dos comitês de bacia e deles são seus braços executivos – secretaria executiva – parece evidente que os comitês possuem ascendência sobre a elaboração desses planos. Portanto, tomando por referência a legislação, o planejamento, a execução, e a fiscalização (controle) dos planos de recursos hídricos são atribuição dos comitês de bacia, cuja atuação não é exclusivamente participativa, mas, mormente, executiva.

As agências de água são o braço executivo do sistema. Todas as ações são desencadeadas por elas, pois são as responsáveis pela elaboração do principal instrumento do sistema: o plano de recursos hídricos. Sem que ele seja viabilizado, o sistema perde em eficiência.

Segundo a lei federal de 1997 (BRASIL, 1997), as agências de água são demandadas pelos comitês, e é preciso que a eles estejam vinculadas. Só podem ser demandadas quando definida a cobrança da água, necessária ao seu financiamento. Portanto, para que a base do sistema funcione, é preciso instituir a cobrança da água e viabilizar a agência das águas. O problema é que, em alguns estados, sobretudo em estados em que há abundância de recursos hídricos, a cobrança da água é

---

(3) A outorga é definida pela União ou pelos estados e Distrito Federal conforme o domínio da bacia, mas a União pode delegar ao estado, quando assim convier, mesmo em se tratando de bacia sob domínio da União (BRASIL, 1997, art. 14), ideia que reforça a mediação relevante do Estado na estruturação do sistema.

impopular e exige enfrentar alguns riscos políticos, a que nem sempre os governos estaduais estão dispostos.

Por fim, a Agência Nacional de Águas foi criada pela lei 9.984, de 2000, e é uma agência com a função de reguladora do uso da água dos corpos hídricos de domínio da União e, somada a esta, tem também a função de coordenar a implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos.

### 3. OLHANDO A POLÍTICA POR DENTRO: A VISÃO DOS ATORES

A visão dos atores que participam do Sistema Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos será analisada aqui por temas. Seus nomes não serão citados, porque eles pediram confidencialidade para poder falar mais abertamente. Foram entrevistados 37 atores centrais desse setor, que atuam no governo federal, em estados da Federação, em municípios, em organizações não governamentais, em universidades, em empresas tomadas como usuárias do serviço de água, e em movimentos sociais. Optou-se por não separar as opiniões em termos de tipos de atores, mas sim em relação aos tópicos que abordam.

#### 3.1. O MARCO INSTITUCIONAL-LEGAL

A maior parte dos entrevistados apontou para o fato de que as leis que criaram o sistema de gestão dos recursos hídricos no país são modernas, avançadas, dado que contam com duas características inovadoras em termos de gestão de políticas públicas: descentralização e participação popular. Outras políticas públicas também contaram com essas bases de sustentação no pós-1988, mas em nenhum caso existe uma estrutura que ultrapassa os limites territoriais dos estados e municípios: a participação e a gestão descentralizada são estranguladas pelos limites geográficos das divisões político-administrativas, o que não ocorre no caso dos recursos hídricos, justamente em função da instituição dos comitês de bacias.

Outro aspecto apontado é a importância da legislação em termos de educação social, pois a legislação e a consequente institucionalização dos comitês, com participação da sociedade civil, gerou uma maior conscientização da sociedade para com a questão dos recursos hídricos. Nesse sentido, um dos entrevistados apontou para a importância do marco legal para “internalização do uso da água pela sociedade de uma forma mais ampla” (ABRUCIO; ELIAS, 2012, p. 52). Assim,

para além da conscientização sobre o uso da água, a normatização enfatiza, via comitês, a importância da participação social:

[o] Sistema [Nacional de Recursos Hídricos] gerou motivação para participar em múltiplos atores: governos, setor empresarial (indústria principalmente) sociedade civil, numa área que não tinha tanta tradição de participação, como a saúde. Isso é que é importante. (ABRUCIO; ELIAS, 2012, p. 52).

Por outro lado, a legislação não foi suficiente para equacionar alguns problemas, particularmente no que se refere ao próprio marco legal e também no que tange à criação de um sistema articulado de governança federativa. Dentre eles merece menção a subutilização de alguns dos instrumentos de gestão previsto na lei, em especial a cobrança pelo uso da água, que ainda não é realidade na maior parte do país e na qual foi colocada toda a expectativa de sustentabilidade financeira dos comitês. Uma fala resume bem essa visão:

A cobrança não está dando os resultados esperados, porque os recursos arrecadados não são suficientes para recuperação da bacia e não existe um entendimento deste recurso como contrapartida para conseguir empréstimos, financiamento, etc. (ABRUCIO; ELIAS, 2012, p. 70).

Outro aspecto problemático no marco legal foi que ele não criou nenhum instrumento de controle da gestão do uso do solo, de responsabilidade municipal, vinculando a gestão dos recursos hídricos ao ordenamento de uso do solo, aos planos diretores municipais. Assim, sugerem as afirmações dos entrevistados, “os problemas da água que são relacionados à gestão e uso do solo continuam sendo gerenciados em outras arenas [que não às relacionadas aos recursos hídricos]”. (ABRUCIO; ELIAS, 2012, p. 25).

Ainda em termos de debilidades da legislação, foi apontada a sua fragilidade para lidar com a questão da qualidade da água, por meio do instrumento de enquadramento de corpos d’água, que alguns consideram tão frágil quanto a cobrança: “[a] lei conseguiu garantir o monitoramento da quantidade de recursos hídricos, mas não sobre a qualidade, que é hoje o maior problema do estado”. (ABRUCIO; ELIAS, 2012, p. 109).

A despeito das críticas, na visão dos entrevistados o sistema avançou, principalmente em termos de construção institucional, uma vez que pela primeira vez se tentou montar um sistema que efetivamente leva em conta a descentralização e a participação social, além de ter problematizado mais – ainda que não resolvido – o sentido sistêmico da gestão da água.

## 3.2. FINANCIAMENTO

Um dos aspectos quase consensual entre os atores entrevistados quanto aos avanços e entraves encontrados na implementação da política foi a dificuldade de se instituir os instrumentos de cobrança pelo uso da água, aspecto central no que diz respeito ao financiamento dos comitês. Alguns estados, como São Paulo, já instituíram a cobrança em algumas bacias, mas isso não se aplica à maioria dos estados.

Além disso, os atores apontam para o fato de que os recursos gerados pela cobrança são insuficientes para a gestão dos recursos hídricos, principalmente em função do fato de que quem decide sobre a definição do valor cobrado são justamente aqueles que terão que pagar por ela.

A percepção acerca da escassez de recursos, entretanto, não é regra. Pelo fato de alguns estados utilizarem o recurso advindo dos *royalties* ou de compensação por áreas alagadas por hidrelétricas para financiamento do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos, diferentes atores apontaram para a existência de recursos suficientes, mas mal utilizados, por falta ou de coordenação com as demais políticas, ou de capacidade técnica para a apresentação de projetos, ou ainda de um modelo de gestão adequado. Portanto, nem sempre há um problema de recursos, mas quase sempre há um problema de eficiência e efetividade.

## 3.3. RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

Na gestão dos recursos hídricos, a ANA é apontada como um órgão com um papel tênue na política, muito em função da não priorização da política de recursos hídricos pelo governo federal, segundo alguns atores. Ela poderia, para esses atores, ter um papel mais ativo no sentido de promover a capacitação e dar maior suporte técnico a estados e municípios: “União teria o papel de ajudar os Estados e Municípios no processo de capacitação para que possam obter mais recursos e desenvolver seus projetos”. (ABRUCIO; ELIAS, 2012, p. 89).

O Ministério do Meio Ambiente é também um ator pouco presente na política, não apenas, mas também em função da escassez de recursos, especialmente para os recursos hídricos. Ainda sobre o Ministério do Meio Ambiente, surgiu no discurso dos atores a necessidade de a política de recursos hídricos desse ministério se coadunar mais com a política do Ministério da Integração Nacional, o que não ocorre atualmente.

Os estados têm papel central na política de recursos hídricos, dado que a eles compete a dominialidade das águas, com exceção das bacias interestaduais. No entanto, as atuações estaduais são muito heterogêneas, reproduzindo em parte a própria desigualdade federativa, mas também representando a importância que

a política de recursos hídricos tem em cada um deles. “Alguns estados estão evoluindo e outros ‘involuindo’”, conforme afirmou um dos entrevistados. (ABRUCIO; ELIAS, 2012, p. 82).

Somado a isso, embora sejam percebidos como os atores mais relevantes para a articulação dos municípios na gestão dos recursos hídricos, os estados não têm contribuído no assessoramento aos municípios:

[o] estado é ator mais importante. Se não houver estados fortes nesta questão, não avança. O estado também tem o grande papel de agregar os municípios no sistema, que é um ator importante, mas ausente nessa discussão”. (ABRUCIO; ELIAS, 2012, p. 120).

Para alguns dos entrevistados, os municípios são subutilizados no sistema, o qual “não conseguiu se vender para os municípios, que poderiam ser os responsáveis pela outorga pelo uso da água. Não tem sentido a ANA mandar gente lá de Brasília para isso”. (ABRUCIO; ELIAS, 2012, p. 99). Assim, apontaram para a possibilidade de a ANA criar convênios com os municípios para que eles cuidem da outorga pelo uso da água, já que são eles que podem acompanhar se a água está sendo de fato utilizada adequadamente.

Municípios deveriam ser os agentes da implementação de políticas públicas visando à preservação dos recursos hídricos, lembrando que são responsáveis pelo destino do esgoto doméstico do seu território e pelo abastecimento de água, em sua maioria. (ABRUCIO; ELIAS, 2012, p. 127).

Outro aspecto enfatizado quanto à participação dos municípios no sistema é o da baixa capacidade técnica de muitos municípios, ainda que pese o fato de que não possuem competência constitucional na gestão dos recursos hídricos.

Sem o estado, os municípios pequenos não conseguem se articular para a gestão dos recursos hídricos. Como eles não possuem técnicos capacitados, já que as discussões envolvem um conhecimento técnico muito específico e sofisticado, as discussões no âmbito do comitê andam menos do que deveriam e poderiam. Nesse cenário, acabam predominando os interesses dos usuários mais fortes e organizados. (ABRUCIO; ELIAS, 2012, p. 32).

Não apenas a ausência de capacidade técnica dificulta a participação mais ativa dos municípios nos comitês. Outro aspecto salientado é o fato de que os comitês não possuem capilaridade em municípios mais distantes. No Ceará, onde as reuniões dos comitês acontecem na capital, criaram comissões gestoras locais, com vistas a aumentar a capilaridade do sistema, alcançando os municípios mais distantes da capital e/ou menores.

Em que pese as dificuldades dos municípios, especialmente dos menores, compete a eles a gestão do uso do solo, com impactos sobre os recursos hídricos.

Assim, salientam os entrevistados a necessidade de adequação dos planos diretores municipais aos planos de bacia. Não obstante a importância dos municípios no tocante à gestão da ocupação e uso do solo, é preciso sempre lembrar que a gestão dos recursos hídricos deve ser regional, e não local.

Enfim, quanto à cooperação intergovernamental, é consensual entre os atores o fato de que a gestão dos recursos hídricos deve ser, necessariamente, cooperativa entre os níveis de governo. Entretanto, esta não é a realidade no país, como aponta um discurso emblemático:

As relações intergovernamentais nem sempre são cooperativas, senão já haveria um pacto federativo pela água há muito tempo, mas [não são cooperativas] muito por conta de uma fragilidade federativa. (ABRUCIO; ELIAS, 2012, p. 45).

Por outro lado, alguns atores apontaram para o fato de que estão aumentando as experiências de cooperação intergovernamental.

Parece que houve a percepção de que as políticas de governo no nível federal só serão implementadas com a participação dos estados e as políticas estaduais só funcionarão se houver o fortalecimento para a participação municipal. (ABRUCIO; ELIAS, 2012, p. 79).

### 3.4. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E *ACCOUNTABILITY*

Um dos aspectos mais apontados pelos atores entrevistados é o fato de que a participação social está burocratizada em excesso, em muitos casos apenas com o intuito de cumprir uma obrigação legal, sem o envolvimento necessário com a política e com as discussões que são feitas nos comitês.

Para que a sociedade civil participe é necessária maior divulgação. Se as grandes ONGs não estão interessadas em participar dos comitês, as pequenas não têm condições de participar. (ABRUCIO; ELIAS, 2012, p. 152).

A sociedade civil não está suficientemente organizada; para isso o Estado precisa assumir o papel indutor desse processo. O Estado precisa fomentar a participação de todos. (ABRUCIO; ELIAS, 2012, p. 153).

Pelas falas, pode-se perceber que a qualificação da sociedade civil passa pela educação e conscientização sobre, por um lado, a importância que a sociedade civil tem nos processos participativos e, por outro, a importância do tema da água e da necessidade de preservação dos recursos hídricos.

A sociedade civil não está envolvida com essa discussão, está envolvida em discussões como poluição dos grandes rios, como o Tietê, mas o envolvimento maior na questão dos recursos hídricos como

um todo não. A ideia de que a água não acaba nunca distancia a sociedade dessa discussão. (ABRUCIO; ELIAS, 2012, p. 188).

Todavia, apesar das dificuldades encontradas para a participação da sociedade civil, não deixa de ser reconhecida a sua importância para o funcionamento do sistema:

(...) é graças à sociedade civil que as coisas funcionam. Em Santa Catarina os comitês nasceram de baixo pra cima, a sociedade civil procurou o governo para criar o comitê. Ela tem participado muito da discussão. É o que tem sustentado e levado pra frente, apesar da centralização de poder. (ABRUCIO; ELIAS, 2012, p. 48).

### 3.5. CAPACIDADE TÉCNICA DAS BUROCRACIAS

No que tange às capacidades das burocracias, percebe-se claramente a dificuldade de estados e municípios em lidar com a gestão dos recursos hídricos, para o que são necessários profissionais qualificados e permanentes, o que não é realidade na maior parte do país.

Nos municípios, o quadro é bastante complicado, em função da carência de pessoal qualificado para o acompanhamento da política de recursos hídricos, licenciamento ambiental e discussões dos rumos da política. Por outro lado, o governo federal conta com uma burocracia muito qualificada. (ABRUCIO; ELIAS, 2012, p. 201).

Sobre a política de capacitação do sistema, existe uma fraca capacitação técnica voltada para a burocracia.

A ANA tem preocupação em qualificar os gestores, mas pela ausência de prioridade nos estados, há poucos gestores capacitados nas secretarias, sendo reféns de um quadro reduzido; os estados tendem a priorizar as áreas de maior visibilidade política. (ABRUCIO; ELIAS, 2012, p. 205).

### 3.6. LUGAR DA POLÍTICA NA AGENDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A grande maioria dos entrevistados apontou para o fato de que a política de recursos hídricos não é prioritária no país, nem quando comparada com as demais políticas públicas, nem quando observada dentro da área de meio ambiente propriamente dita, apesar dos avanços gerados pela institucionalização do Sistema Nacional de Recursos Hídricos. Nesse sentido, também aparece, entre os entrevistados, a importância de ver a Política de Recursos Hídricos como transversal às outras políticas.

Outras políticas públicas avançaram muito mais do que a de recursos hídricos. Isso porque a questão ambiental ainda não é percebi-

da pela sociedade como uma questão imediata e menos ainda o é a questão dos recursos hídricos em seus vários aspectos – qualidade da água, problemas gerados pela ocupação desordenada de áreas de mananciais etc. (ABRUCIO; ELIAS, 2012, p. 37).

É unânime a visão dos atores de que a política de recursos hídricos não é priorizada pelos governos dos diferentes níveis, o que certamente ajuda a explicar as dificuldades que o desenvolvimento do sistema nacional vem enfrentando para a efetiva gestão descentralizada e participativa.

## 4. A LÓGICA SISTÊMICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A GOVERNANÇA DOS RECURSOS HÍDRICOS

A questão das relações intergovernamentais (lógica sistêmica, fóruns federativos, autonomia dos entes, mecanismos indutores de cooperação e coordenação, flexibilidade, e inovação) é a mais importante no campo da governança das políticas públicas brasileiras (ABRUCIO, 2005). O modelo para todas é o Sistema Único de Saúde (SUS), mas é preciso considerar que a especificidade da política envolve levar em conta soluções que não sejam meramente miméticas. Desse modo, pode e deve se aprender com a institucionalidade da saúde. Contudo, é fundamental adaptar ou criar mecanismos que dialoguem com o contexto e a natureza do setor em questão.

Além da saúde, as políticas de educação, assistência social e segurança também criaram mecanismos indutores de cooperação e coordenação. Porém, foram as áreas sociais que o fizeram de forma mais consistente. A área de saúde tem o pacote mais completo, com instrumentos tanto verticais quanto horizontais. No último caso, a saúde utiliza-se bastante do sistema de consórcios intermunicipais – é a área com mais consorciamentos no país (ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2011).

A assistência social também aumentou a coordenação entre suas ações federativas de dois modos. Um é a utilização do Índice de Gestão Descentralizado (IGD – tanto municipal quanto estadual), que repassa recursos federais segundo o desempenho dos governos locais, aumentando a interface do plano local com a União. O outro modo é por meio da articulação com as áreas que representam as condicionalidades do Bolsa Família, a educação e a saúde, que são provisionadas por estados e/ou municípios. Essa tentativa de coordenação intersetorial de um

programa federal tem levado, em maior ou menor medida, à atuação mais conjugada com os governos subnacionais (LÍCIO, 2012).

Os estados podem igualmente atuar como indutores e coordenadores das ações dos municípios. Entre as experiências mais importantes na educação podem ser citados os casos do Acre, Ceará, Mato Grosso, e Rio Grande do Sul (SEGATTO; ABRUCIO, 2012). Na saúde, há casos de articulação regional bastante interessantes em São Paulo, Mato Grosso, e Minas Gerais. Na assistência, ainda não há tais processos, e na segurança há algumas poucas iniciativas, em particular em áreas metropolitanas, como o caso do Grande Recife.

Embora tenha se destacado acima experiências de coordenação federativa comandadas por governos estaduais, o fato é que os estados têm tido dificuldades para liderar processos de articulação com os municípios, bem como sua cooperação com a União é mais lenta e menos fluída do que a relação governo federal-municipalidades, o que Oliveira (2007) denominou “federalismo pulverizado”. Diante desses processos, vários trabalhos vêm perguntando qual é, no âmbito das políticas públicas, o lugar do estado na Federação brasileira. No caso da segurança, sua proeminência é clara, mas sem muita articulação com os outros níveis. Na educação, há uma atuação forte da maioria dos estados, mas há uma duplicidade de redes, geralmente descoordenadas entre si. Na assistência social, o papel dos estados é muito pequeno. O melhor resultado é alcançado na saúde, com os estados compartilhando melhor suas funções com os municípios e a União.

A governança federativa ainda envolve a possibilidade de os governos encontrarem soluções diferentes para problemas similares, além de adaptarem modelos institucionais às condições locais. Em termos de inovações, elas vêm ocorrendo no nível da prestação de serviços – como as organizações sociais na saúde e as comunidades de aprendizagem na educação –, na articulação territorial – como os consórcios –, e, mais fortemente na política educacional, na criação de monitoramento e indicadores moldados em determinados governos estaduais. O ponto aqui a ressaltar é que é preciso ter um espaço de inovação e flexibilização para se adaptar a condições diferentes, mesmo havendo um sistema. Estados e municípios, nas respectivas políticas, devem ser incentivados a fazer tal processo.

Por fim, a interação Estado-sociedade é uma variável-chave para o bom desempenho das políticas públicas. Ademais, o processo de participação envolve um comportamento ativo por parte do Estado. Ele deve atuar para atrair mais cidadãos e grupos sociais às arenas participativas. Deve, ainda, em parceria com organizações da sociedade, realçar a relevância dos temas de políticas públicas abordados.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do Sistema Nacional de Recursos Hídricos a partir de sua trajetória e funcionamento institucional, bem como pela visão de atores estratégicos, se acrescida dos estudos sobre outros sistemas de políticas públicas brasileiras (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2010), nos levaria, de forma resumida, a colocar os seguintes aspectos como pontos que devem ser levados em conta para melhorar a governança do setor:

- a. O modelo institucional vai além da necessária lei geral do sistema, envolvendo ainda a renovação e o aperfeiçoamento legislativo constante do modelo, bem como deve ter um papel importante o órgão regulador para garantir a efetividade do arcabouço legal;
- b. A ideia de sistema envolve não só um aparato normativo, mas, sobretudo, a montagem constante de uma coalizão de apoio;
- c. É preciso ter bases financeiras estáveis e a participação, em maior ou menor grau, dos três níveis de governo nesse processo, mormente a União, que deve ter poder de equalização de condições para os entes e suas políticas;
- d. A capacitação da burocracia subnacional é fundamental para o sucesso dos sistemas de políticas públicas. Esses atores são fundamentais para o bom desempenho de estados e municípios;
- e. O desenvolvimento da articulação intersetorial é peça-chave para o sucesso das políticas de recursos hídricos;
- f. A criação de uma gestão baseada em metas e indicadores é essencial num sistema de governança pública. Contudo, para que isso ocorra é preciso mudar a lógica dos atores do sistema, reorientando seu comportamento em prol da busca dos resultados;
- g. Devem funcionar fóruns federativos tais quais arenas horizontais e verticais de articulação dos níveis de governos, seja para aumentar a legitimidade das políticas, seja para aumentar a cooperação federativa, seja ainda para garantir um bom fluxo da formulação à implementação;
- h. Os estados devem assumir mais fortemente um papel de coordenação das políticas públicas, criando um novo tipo de relacionamento com os municípios;
- i. Do mesmo modo, os governos locais devem ser auxiliados no processo de reforço de suas capacidades institucionais na área de recursos hídricos e no que tange ao capital social de seus cidadãos;

- j. A União deve se preparar para exercer as funções de formulador de planos nacionais – com a participação dos outros níveis de governo –, de indutor de transformações institucionais no plano subnacional, de financiador para garantir condições básicas às políticas e para reduzir a desigualdade entre os entes, articulando ações com estados e municípios;
- k. Os governos devem desenvolver capacidades de articulação com a sociedade e de pedagogia cidadã, para melhorar o processo de participação social.

Tais mudanças e aperfeiçoamentos poderiam consolidar uma boa governança do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, dando-lhe um caráter efetivamente sistêmico, de modo a fazê-lo mais compatível com os enormes desafios que tem pela frente.

## 6. REFERÊNCIAS

ABERS, R. (Org.). **Água e Política**: Atores, Instituições e Poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil. São Paulo: Annablume, 2010.

ABERS, R.; JORGE, K. D. Descentralização da Gestão da Água: Por que os comitês de bacia estão sendo criados? **Ambiente e Sociedade**, Campinas, v. 8, n. 2, p. 99-124, 2005.

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, n. 24, p.41-67, jun. 2005.

ABRUCIO, F. L.; SANO, H.; SYDOW, C. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, J. (Org.). **Governança das metrópoles**. São Paulo: Annablume, 2011. p. 21-48.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C.; SANO, H. Coordenação e Cooperação no Federalismo Brasileiro: avanços e desafios. In: CUNHA, A. S.; MEDEIROS, B. A.; AQUINO, L. C. (Orgs.). **Estado Instituições e Democracia**: República. Brasília: Ipea, 2010. p. 177-212.

ABRUCIO, F. L.; ELIAS, V. O. **Resumo das Entrevistas da Pesquisa sobre o Sistema Nacional de Recursos Hídricos**. Relatório para a WWF. São Paulo: WWF, 2012.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RECURSOS HÍDRICOS (ABRH). **Carta de Salvador**. Salvador, 1987. Disponível em: <<http://www.abrh.org.br/SGCv3/index.php?P1=2&P2=115&P3=117>>. Acesso em: 5 out. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal n. 9.433**, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. Brasília, 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm)>. Acesso em: 4 nov. 2016.

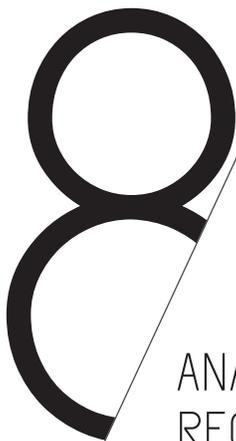
\_\_\_\_\_. **Lei Federal n. 9.984**, que dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Brasília, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984.htm)>. Acesso em: 4 nov. 2016.

LICIO, E. C. **Para além da recentralização**: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010). 2012. 351f. Tese (Doutorado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 350 páginas, 2012.

OLIVEIRA, V. **O municipalismo brasileiro e a gestão local de políticas sociais**: o caso da saúde. 237f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 219 páginas, 2007.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. Política Educacional numa Federação Heterogênea: possibilidades de atuação dos governos estaduais – os casos de Acre, Ceará, Mato Grosso e São Paulo. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 36, 2012. **Anais...** Caxambu: 2012.

WWF. **Reflexões e Dicas**: para acompanhar a implementação do sistema de gestão de recursos hídricos no Brasil. Brasília: WWF, 2005.



# ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO DA GESTÃO DESCENTRALIZADA DE UM SISTEMA DE MOBILIDADE INTERURBANA

LUCIANO D'ASCENZI

*Doutor em Ciências Sociais (Unicamp), técnico superior da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS) e professor convidado da Unisinos.*

*E-mail: luciano.dascenzi@gmail.com*

LUCIANA LEITE LIMA

*Doutora em Ciências Sociais (Unicamp), docente do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).*

*E-mail: lucianaleitelima@gmail.com*

# 1. INTRODUÇÃO

Em termos estritamente teóricos, um sistema econômico é formado por um conjunto de mercados, cada qual composto por compradores e por vendedores de um bem. O funcionamento dessa abstração social, tão valorada coloquialmente, depende de algum tipo de regulação. Referimo-nos à definição das qualidades e das quantidades ofertadas e demandadas, bem como dos preços pagos, enquanto objetos de desejo. Trata-se de um processo de alocação de recursos de uma sociedade em termos estritamente funcionais. O sistema assim configurado, tanto poderia seguir uma lógica totalmente descentralizada, ao sabor da agência econômica ofertante e demandante por cada produto em função dos preços relativos; quanto poderia pautar-se por uma lógica absolutamente planejada e executada por uma burocracia estatal (VASCONCELLOS, 2009). Contudo, não há relatos minimamente confiáveis da existência concreta desses dois modelos extremos. Disso é possível depreender que a problemática em questão tem pouca, senão nenhuma, aderência a tais teorias gerais de caráter universal. Diversamente, a realidade observável adéqua-se a tratamentos afeitos às categorias históricas, cuja heteroglossia advém de estruturas sociais e eventos demarcados em temporalidades e/ou espaços específicos não apreensíveis *a priori* (D'ASCENZI, 2015).

No mundo real, onde o poder e a genialidade do ser humano agem, modificando a natureza em favor das necessidades humanas, um rápido exercício comparativo pode ser esclarecedor (PECI, 2007a). Uma das origens da função reguladora do Estado sobre a economia pode ser encontrada nos Estados Unidos, no século XIX, em meio à atividade legislativa; enquanto que surgidas recentemente no Brasil, todas as 53 agências de regulação existentes – 19 municipais, 27 estaduais, e sete federais<sup>1</sup> –, à moda latina, estão vinculadas a algum ministério ou secretaria do Poder Executivo. Tal diferença vem revelando alguns limites à autonomia necessária à atividade reguladora.<sup>2</sup>

Em termos organizacionais, tais comissões norte-americanas vêm seguindo uma composição baseada na diversidade político-partidária. No Brasil, observamos dois momentos distintos: um inicial, proporcionado pela tentativa de reforma administrativa dos anos 1990, que se seguiu ao esgotamento, à venda ou ao esvaziamento do Estado empresário-planificador brasileiro, com suas empresas Bras, cujo corpo técnico pôde ser então aproveitado pela nova institucionalidade; substituído por outro mais recente, a partir de meados dos anos 2000, passando a predominar a popularmente denominada visão política, com a nomeação de

---

(1) As primeiras agências de regulação brasileiras foram criadas no nível federal de governo.

(2) Ilustrativamente ver Batista (2015).

quadros partidários homogêneos majoritários, com pouca ou nenhuma ligação à atividade fim a ser regulada, mas com acordos de apoio prévio que visassem uma governabilidade mais geral. Tal desenvolvimento, em um sistema pouco consolidado, gerou a desconfiança dos agentes econômicos privados em relação às condições e às motivações das atividades de regulação, colocando em questão a autonomia formal das agências reguladoras.<sup>3</sup> Além disso, a adequação da lei à realidade ainda precisaria passar pela implementação de controles sociais efetivos (PECI, 2007b).

Da teoria à lei, a autonomia do regulador em relação aos agentes do setor regulado (usuários, empresas e governos) é tida como fundamental para a operação da atividade: aqui, nossa história vem demonstrando que a adaptação brasileira se ressentiu de instrumentos que garantam tal propriedade em relação ao Poder Executivo em exercício; ali, a história e as teorias alienígenas demonstram que a captura do órgão regulador pelas empresas é que seria a razão dessa preocupação. Em comum, a independência no exercício da função reguladora estaria diretamente ligada à credibilidade da mesma: à perenidade dos serviços, à garantia dos contratos (segurança jurídica para o cálculo econômico) e à *expertise* necessárias à melhor alocação dos recursos sociais, garantindo o bom funcionamento dos sistemas econômicos. No Brasil, tal qualidade estaria garantida pelo formato jurídico de autarquia especial, por processos de tomada de decisão baseados em estrutura colegiada e audiências públicas, pela escolha de dirigentes com permanência no cargo descasada dos mandatos do Poder Executivo, e, ainda, por autonomia administrativa e financeira baseada na cobrança de taxa regulatória, cujo recolhimento independia de lei orçamentária. A princípio, tudo garantido por lei, cuja constitucionalidade tem encontrado pleno amparo no Supremo Tribunal Federal.

Estudos comparativos como o empreendido em Peci (2007a) permitem aprofundar as razões que transformaram a autonomia em uma questão empírica tão relevante no caso brasileiro. Conforme veremos, ela atravessou o campo partidário, revelando a preponderância do caráter centralizador da cultura política local,<sup>4</sup> com destaque para o Poder Executivo, pouco afeito a repartir ou a delegar seu quinhão de poder, independentemente do govern<sup>5</sup> ou do cargo/servidor competente.

No caso brasileiro, o arranjo prático-empírico estaria vinculado a dois tipos de mimetismos institucionais surgidos a partir dos anos 1990: um horizontal, ligado ao movimento gerencialista devidamente adaptado à tradição federalista brasileira; e outro vertical, proveniente da necessidade de acesso a fontes de financiamento

---

(3) Ilustrativamente ver Camarotto (2015).

(4) Ilustrativamente ver Felício (2015).

(5) A extensão deste *ethos* pode ser ilustrada até mesmo por meio do calendário de feriados, dias facultativos ou de meio-expediente da Agergs, como os da última Copa do Mundo de Futebol. Todo ele restando determinado pelo governador do estado.

proporcionadas pelos organismos multilaterais internacionais, absorvido, ajustado e replicado pelo executivo da União. Afinal, a tradição brasileira de supremacia política concentrada no Poder Executivo central tem prevalecido sobre os cuidados dos formuladores da política, redundando em recrudescimento de nosso formalismo.<sup>6</sup> Essa questão é ainda mais premente quando relacionada à participação do cidadão-cliente. Um vazio preenchido apenas por discursos retóricos de equidade, assim tutelada, além de ações de pouca repercussão no serviço delegado, porque são descasados dos processos decisórios e de prestação de contas à sociedade.

Parte desse contexto, a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (Agergs) é a organização vinculada ao governo do estado responsável pela regulação dos serviços públicos delegados. Ela atua diretamente sobre aqueles de competência estadual; e, mediante convênio, sobre o saneamento básico municipal, além da energia elétrica federal a partir da Aneel.

Estabelecido o lugar de estudo, este capítulo objetiva propor um modelo de análise e de implementação de políticas públicas mais adequado à realidade da função reguladora do Estado no contexto desenhado. Tal esforço se dará a partir da análise de impacto regulatório (AIR) do mercado de transporte intermunicipal de passageiros (TIP)<sup>7</sup> da Aglomeração Urbana do Litoral Norte do Rio Grande do Sul (Aulinor) referente a um processo administrativo junto à Agergs. A análise dessa atividade reguladora específica, proveniente de novo movimento de descentralização das políticas públicas locais, demanda contribuições teóricas junto ao campo de políticas públicas.

Para isso, utilizamos dados primários e secundários coletados por meio de observação participante, entrevistas semiestruturadas, e pesquisa documental. Uma importante fonte de dados utilizada nesse trabalho é a nota técnica DT – N° 03/2014 (NT 03) (AGERGS, 2014a), produzida por um grupo de trabalho da Diretoria de Tarifas e Estudos Econômicos da Agergs. As notas técnicas são documentos que apresentam diagnósticos de situação, análise e proposições dos quadros técnicos da agência, visando orientar as decisões do Conselho Superior, instância máxima decisória. A NT 03 propôs a revisão tarifária<sup>8</sup> do TIP da Aulinor.

A aproximação ao campo foi proporcionada pela atuação profissional de um

---

(6) No sentido de incongruência entre o prescrito e o observado. Para maior detalhamento, ver estudos a partir de Riggs (1964).

(7) Trata-se do sistema de transporte de passageiros realizado entre diferentes municípios dentro do estado, sendo compartilhada a responsabilidade pelo controle e fiscalização entre Metroplan (poder concedente) e Agergs (função regulatória), conforme a distribuição de competências do Sistema Estadual de Transporte.

(8) Conforme a resolução normativa n°06/2012 da Agergs, enquanto “a revisão tarifária é um instrumento de recomposição da tarifa [...] visando à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do serviço”, “o reajuste [...] é um instrumento de atualização [...] em razão dos efeitos inflacionários” (AGERGS, 2012).

dos autores no cargo público de técnico superior junto àquela diretoria. Desse modo, teve-se acesso não apenas aos documentos que embasaram os cálculos pormenorizados da NT 03, mas também aos (contra)argumentos que terminaram por definir informações, metodologias e parâmetros utilizados ou descartados em sua preparação.

Idealmente, partimos do entendimento de que a função reguladora seria exercida a partir da teoria econômica, socialmente operacionalizada pelo direito, desde que haja viabilidade política para tanto. Portanto, a regulação é apresentada como um objeto estudado e implementado, complementar e diversamente, em meio à cultura política específica. Com isso, a polêmica cresce a partir da prática. Este será o itinerário deste trabalho.

## 2. AGERGS: ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

A Agergs é uma autarquia de regime especial criada em janeiro de 1997 pela lei estadual n. 10.931 que estabeleceu sua autonomia financeira, funcional e administrativa. Essa lei também instituiu seus objetivos: assegurar a prestação de serviços adequados (regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na prestação, e modicidade nas tarifas); garantir a harmonia entre os interesses dos usuários, concessionários, permissionários e autorizatários de serviços públicos; além de zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro dos serviços. Portanto, uma atuação estadual em âmbito multissetorial. A agência pôde ser criada nesses termos porque já havia uma lei de concessões e de permissões (lei n. 10.086), instituída em 1994 (RIO GRANDE DO SUL, 1994), vedando apenas as áreas de saúde e de educação, assim indelegáveis. Desse modo, a Agergs restou como a última instância administrativa frente aos demais setores.

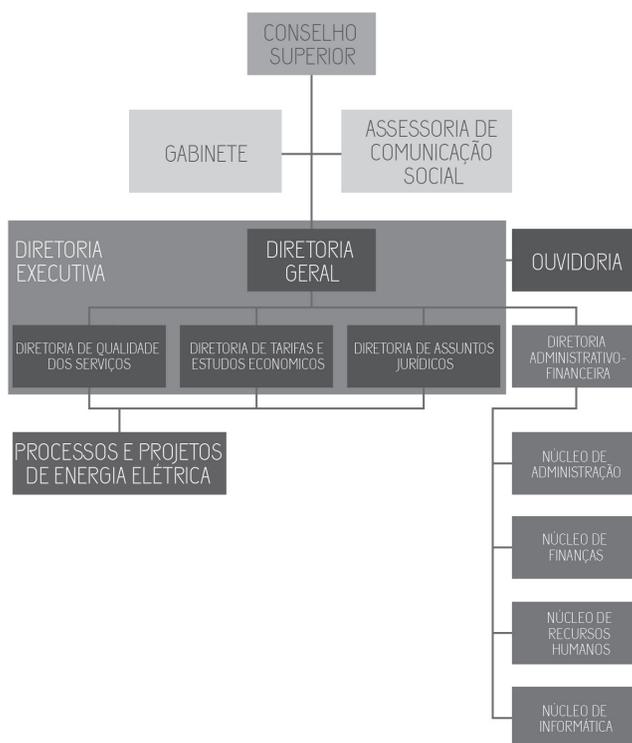
Suas operações são financiadas majoritariamente pelo recolhimento de uma taxa de regulação junto às empresas delegatárias, a Tatic, numa proporção sobre o faturamento; além de transferências voluntárias da União como contrapartida de serviços prestados à Aneel. Porém, mesmo sendo a taxa uma espécie tributária vinculada à prestação de um serviço correspondente, tais recursos financeiros vêm sendo administrados pela fazenda estadual, e normalmente contingenciados e assim destinados indiretamente para outras despesas do estado: enquanto se estima um déficit de 5 a 8 bilhões de reais para as contas do estado em 2014, a conta da Agergs apresentava saldo crescente de R\$ 72,8 milhões em 28 de janeiro de 2015.

A Figura 1 mostra o organograma da agência, tendo no topo o Conselho Superior, órgão de direção, ao qual compete

exercer, através do Conselheiro-Presidente, a representação externa e a comunicação institucional da AGERGS; apreciar, deliberar e decidir sobre matéria de competência da Agência, ouvidos os órgãos técnicos correspondentes; examinar propostas de delegação de serviços públicos no Estado, propondo alteração, extinção ou aditamento dos respectivos instrumentos; moderar, dirimir ou arbitrar conflitos de interesse nos serviços públicos delegados; estabelecer diretrizes em relação ao funcionamento da Autarquia (AGERGS, 2015a).

Figura 1 – Organograma da Agergs

AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS  
SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RIO GRANDE DO SUL



Fonte: Agergs (2015b).

Paradoxalmente à descentralização econômica pretendida, a instituição centraliza o poder de mando interno na figura do presidente. No conjunto, o Conselho Superior é formado por sete conselheiros: três de livre nomeação do governo estadual, um representante do quadro funcional da Agergs a partir de eleição e lista tríplice, dois representantes dos consumidores e um representante dos concessionários.

Ao final de 2014, cinco conselheiros estavam nomeados e em exercício, restando ainda inoperantes as cadeiras relativas aos consumidores, já há alguns anos; embora tenha havido meses com somente três conselheiros empossados. Quanto aos representantes dos consumidores, caberia salientar que houve uma mudança na forma de escolha dos mesmos em 2011, redundando de fato, até o momento, no esvaziamento daqueles assentos.

No lado oposto, as diretorias executivas abrigam os especialistas<sup>9</sup>, dada sua função objetiva, baseada na ciência, produzem documentos oficiais a partir de números colhidos junto aos agentes públicos e privados, bem como dados primários por meio de trabalho de campo. Assim, relatórios, informações, notas técnicas e estudos diversos versam distintamente sobre um leque de assuntos dos mais específicos aos mais gerais, visando orientar o conselho, notadamente sobre os serviços regulados pela agência. Ou seja, de um lado há a proposição de ações ditas técnicas, mais ou menos vinculadas a calendários e conteúdos normativos formais, que visariam à regulação dos mercados regulados; emitidas com o propósito explícito ou tácito, conforme o caso, de subsidiar o processo de tomada de decisão pelo Conselho Superior, que, por seu turno, não precisa obrigatoriamente basear seus respectivos votos no trabalho dos técnicos da agência. Trata-se de um fator que, historicamente, tem tensionado a relação entre a direção e as diretorias executivas. Contudo, tais ocorrências, segundo os relatos, têm variado conforme a composição desses dirigentes no tempo, culminando com o período atual, com o acirramento do conflito técnico-político.

Além disso, a Agergs possui 66 cargos efetivos, de técnico superior, preenchidos parcialmente por meio de 40 nomeações, isso em meados de 2014 (Quadro 1). A análise da composição do grupo de servidores permite perceber certo contraste na coluna vagas disponíveis entre o grau A e os graus B e C, evidenciando um histórico de forte rotatividade da mão de obra na fase inicial de ingresso.

---

(9) No texto original da lei n°10.931 o art. 13 determinava que “os diretores dos departamentos executivos serão escolhidos pelo Conselho Superior dentre os servidores efetivos” (RIO GRANDE DO SUL, 1997). Esse texto foi modificado em 1998: “Os diretores executivos serão escolhidos pelo Conselho Superior, preferentemente dentre os servidores efetivos da AGERGS” (RIO GRANDE DO SUL, 1997, grifo nosso).

Quadro 1 – Pessoal Técnico

TÉCNICO SUPERIOR			
GRAU	VAGAS EXISTENTES	VAGAS PREENCHIDAS	VAGAS DISPONÍVEIS
A	12	15	-3
B	9	0	9
C	9	2	7
D	9	8	1
E	9	3	6
F	9	5	4
G	9	7	2
Total	66	40	26

Fonte: Núcleo de Administração e Recursos Humanos da Agergs.

Nota: posição em 27/08/2014.

### 3. DO MARCO TEÓRICO GERAL À MODELAGEM ANALÍTICA ESPECÍFICA

Norteadas pela experiência estadunidense, as ciências econômicas apresentam uma diversidade de enfoques, cuja origem remonta à busca por aplicar a teoria econômica ao comportamento político dos agentes sociais. Estes, e seus interesses díspares ou contraditórios, tratavam de capturar a regulação dos mercados em que atuavam (BECKER, 1983; PELTZMAN, 1976; STIGLER, 1971): o interesse e a captura são centrais nesse tipo de análise.

Entretanto, anunciamos a mudança de espaço de investigação, bem como a ampliação do escopo disciplinar, incorporando outras ciências sociais complementares, agregando novos elementos conceituais ao estudo. Com isso, esperamos propor um modelo de análise baseado numa visão relacional sistêmica específica. Ela dar-se-ia no sentido de melhor adequar-se à abrangência de objetivos normativos e desenhos institucionais presentes nos contextos de ação formados a partir da ativação das estruturas sociais observadas. Isto é, uma proposição cujo mérito estivesse na adequação contextual. Esta, por sua vez, consubstanciada num relativo (des)equilíbrio dinâmico na funcionalidade das relações sociais, nem sempre expressas em contratos e leis estáveis, mas que configuram normas de comportamento em consonância com as visões de mundo dos agentes sociais, polos relacionais distintos.

Grosso modo, trabalharemos no intervalo classificatório aberto a partir da problematização e da desconstrução da fronteira que separa os polos dicotômicos, normalmente utilizados em abordagens estruturalistas. Assim, a empiria funcional observada e/ou relatada passaria por um processo de diluição de diferenças; resultando em análise não prescritiva, mas descritiva; por meio de classificação relativa, comparativamente; redundando numa teoria contextual com implicações mais ou menos gerais. Um empreendimento mais trabalhoso, já que não admite as generalizações aprioristas das teorias gerais, mas a leitura minuciosa das informações disponíveis, montando um mosaico de dados de pesquisa à guisa de realidade possivelmente observável. Essa é a moldura teórica desta proposta. Passemos, então, ao desenho do quadro desejado a partir de teorias e conceitos consagrados.

Na teoria econômica, os sistemas de transporte são comumente utilizados como exemplos de monopólio natural. Tal estrutura é considerada uma falha de mercado, no sentido de enviesar a alocação ótima dos recursos sociais. Originalmente, é um estado de coisas que vem justificar sua regulação por parte do Estado. Contextualmente, dado um sistema suficientemente descentralizado de economia de mercado, mas especialmente, quando conjugado a restrições financeiras e técnicas crônicas do Estado, esse serviço público pode ser confiado a agentes privados. A implementação de tal delegação consiste em um processo de regulamentação, em que a atividade de regulação passa a ser exercida, no caso brasileiro, por autarquias de regime especial que, então, tornam-se responsáveis pelo funcionamento do mercado regulado ao definir seus preços, quantidades, qualidades e destinação.<sup>10</sup>

Dialogicamente à conceituação econômica inicial, podemos definir a função de regular como atividade de normatizar, controlar e fiscalizar os serviços públicos delegados, em meio ao processo de descentralização econômica e desconcentração administrativa. Isto é, enquanto a justificativa teórica da regulação é desenvolvida em economia, a atividade tem seu funcionamento balizado pelas ciências jurídicas. O direito administrativo provê uma série de conceitos e instrumentos, permitindo entender e implementar a regulação via regulamentação. Ao mesmo tempo, o funcionamento concreto de tais instrumentos é constantemente atravessado pela reprodução de estruturas culturais locais determinantes à efetividade fática, *pari passu*, distanciando-se da formulação conceitual rigorosa inicial, enquanto estabelece um dado nível de formalismo característico ao *éthos* específico, numa concretização fática inerente à política. É desse modo que também a regulação do mercado

---

(10) Por outro lado, Peci (2007a) destaca o surgimento do processo de agencificação brasileiro a partir do modelo americano, ao ponto de configurar certo modismo, dada a janela de oportunidade política aberta a partir do enforcement de organismos internacionais multilaterais, bem como do Poder Executivo da União. O autor ilustra tal exagero com o caso da Ancine, uma agência voltada à produção cinematográfica, cujas atribuições não guardariam relação com a conceituação aqui discutida.

de transportes passa a ser um campo de produção de políticas públicas.

Comumente, a análise de políticas públicas se vale da abordagem sequencial para delimitar seu objeto. Essa abordagem separa a política pública nas fases de formulação, implementação e avaliação, cada qual com atores, arenas e variáveis explicativas bem delimitadas (LIMA; D'ASCENZI, 2013). Muito embora nos somemos aos que buscam descaracterizar tais fronteiras classificatórias, inicialmente seguiremos tal segmentação, focando na implementação da regulação do sistema de transporte.

O campo da análise da implementação apresenta duas questões norteadoras fundamentais: definir as variáveis que influenciam o processo, e minimizar os problemas de implementação. Nesse caminho, a literatura especializada (ver HILL; HUPE, 2014; WINTER, 2014) aponta para duas abordagens basilares que ficaram conhecidas como *top-down* e *bottom-up*. A despeito dos novos desenvolvimentos, como as redes de políticas públicas e o(s) conceito(s) de governança, a produção acadêmica da área é repetitiva em afirmar a força das duas abordagens na conformação do campo de análise e a influência de suas limitações no desenho dos novos modelos (HILL; HUPE, 2014; HUPE, 2014; HUPE; HILL; NANGIA, 2014; RYKKA; NEBY; HOPE, 2014).

No que nos interessa aqui, a dicotomia *top-down/ bottom-up* é relevante, pois ilumina as fronteiras entre centralização e descentralização presentes na relação entre formulação e implementação de políticas públicas e facilita o diálogo com os outros campos disciplinares relevantes. Isso é válido principalmente quando tratamos de regulação estatal de atividades econômicas, empreendimento marcado pela separação entre as fases de formulação e de implementação, bem como pela relação entre atores de distintas inserções institucionais e seus interesses específicos.

No que tange à relação entre formulação e implementação, a semelhança ou o distanciamento da implementação em relação ao plano que lhe deu origem é, aparentemente, um objeto de pesquisa dos mais valorizados no campo (LIMA; D'ASCENZI, 2014). Na abordagem *top-down* essa ideia seria expressa por meio do foco da análise que valoriza o processo de formulação da política pública, centrando-se nas variáveis referentes às normas que a estruturam. Aqui, assumir-se-ia que o processo de formulação é permeado pela lógica da atividade política, ao passo que a implementação diria respeito ao âmbito da prática administrativa. Pressupõe-se que uma vez criada, a política conformar-se-ia em um processo técnico de implementação (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Por seu turno, a abordagem *bottom-up* questiona dois supostos: o da influência decisiva dos formuladores sobre o processo de implementação, e o de que as diretrizes explícitas, a determinação precisa de responsabilidades administrativas

e a definição exata de resultados aumentariam a probabilidade de as políticas serem implementadas com êxito (ELMORE, 1996). O modelo enfatiza elementos dos contextos de ação nos quais a política viesse a ser implementada, tomando como variáveis centrais as condições dos espaços locais e as burocracias implementadoras. Considera-se que a política muda à medida que é executada. A implementação é percebida como um processo interativo de formulação, implementação e reformulação (MAZMANIAN; SABATIER, 1983).

Muito embora esse modelo parta da aceitação da centralização decisória na elaboração do plano, esta é questionada a partir da inserção da discricionariedade como um elemento causador de mudanças não previstas no planejamento. Tal discricionariedade criaria um espaço decisório capaz de modificar as intenções originais. Assim, a implementação é percebida como um processo intrinsecamente descentralizado.

Portanto, a abordagem *bottom-up* assentaria-se no entendimento de que os problemas de implementação decorrem de conflito de interesses, cuja minimização dependeria da obtenção de cooperação dos participantes do processo.<sup>11</sup> Desse modo, a solução para os problemas da implementação passaria pela construção de instituições ou de mecanismos que permitissem criar um contexto de cooperação para os participantes.<sup>12</sup>

Nossa proposta, por seu turno, busca um terceiro tipo de abordagem, que navegue entre conceituações interessadas em disputa pelo significado relevante do contexto dado. Por isso, passíveis de apreensão tão somente por meio de método empírico atento aos discursos e ações dos atores envolvidos. Em uma possibilidade de integração que, por vezes, pode dar-se via inovação, mas que certamente precisa começar por seu histórico particular.

Aprofundando a questão da especificidade do contexto brasileiro, o processo de institucionalização das agências reguladoras nacionais teve início nos anos 1990, quando do auge do pensamento neoliberal desregulamentador. Paradoxalmente, o Brasil passou a criar tais órgãos enquanto o Primeiro Mundo tratava de combater e encerrar seus congêneres ideologicamente, sob a influência do chamado Consenso de Washington (PECI, 2007a); e o outrora denominado Segundo Mundo passava a adotar políticas pró-mercado, tendo em vista o equacionamento de problemas funcionais do sistema econômico então vigente.

---

(11) Lembremos que as teorias da economia da regulação têm no (conflito de) interesse, e na possibilidade de captura do regulador pelas empresas, a categoria central. Portanto, trata-se de mais um novo grupo de interessados, os implementadores, numa espécie de garbagem ideológica, ou ainda como na política do IFRS retratada em D'Ascenzi e Lima (2011).

(12) Concepção que pode ser classificada como funcional behaviorista, especialmente presente no campo das ciências administrativas.

Embora o contexto de endividamento público estivesse presente mundo afora, seu enfrentamento deu-se de maneira distinta, não tendo sido possível encontrar evidências diretas que vinculassem os formuladores das políticas brasileiras a ideologias de cunho liberal.<sup>13</sup> Distintamente, o incentivo parecia advir da necessidade de enfrentar o déficit público<sup>14</sup> em meio à busca pela estabilidade econômica, concentrando recursos para novas políticas sociais vinculadas à promulgação da Constituição Federal, ainda em fase inicial de formulação. Dado tal estrangulamento, ter-se-ia caminhado para uma estratégia de descentralização e desconcentração das políticas públicas em geral. Foi assim que, desde o final dos anos 1980, o Estado empresário foi cedendo espaço ao Estado regulador, em meio ao processo que ainda conjugou desmobilização de ativos econômicos e delegação de serviços públicos. Um longo processo de reformas sempre inacabadas.

Desse modo, concomitantemente à relativização da fronteira formulação-implementação, nosso modelo sugere problematizar o paradoxo centralização-descentralização na tarefa social da alocação de recursos sociais escassos, bem como concentração-desconcentração institucional, dada a situação descrita, em que há impossibilidade fática de o Estado prover todos os serviços necessários ao atendimento da nova Constituição.<sup>15</sup> Tal quadro suscitou diversas propostas de análise da “função reguladora do Estado”<sup>16</sup> junto às demais ciências sociais e suas inter-relações.

Por isso, indicamos uma construção que julgamos mais adequada ao contexto analisado. Entendemos que entre os polos dicotômicos clássicos que oferecem apenas duas possibilidades de enquadramento da realidade, Estado ou mercado, é que se pode encontrar a realidade observada; em que o mercado é regulamentado pelo Estado. Nessa visão, as extremidades passam a serem abstrações utilizadas na caracterização de alguma dimensão ou evento frente ao objeto de pesquisa empírica. No centro da análise, o contexto formado pela reprodução de estruturas sociais observáveis, em meio aos atores sociais e seus discursos e ações, passíveis de fragmentação analítica, classificáveis em termos de seus respectivos elementos conceituais.

Em nosso caso concreto, pelo menos dois polos opostos podem ser vislumbrados a partir dos objetivos institucionais da Agergs, frente aos ideais normativos

---

(13) Ver Bresser-Pereira (2016).

(14) Ainda nos dias de hoje, ver Rocca (2015).

(15) A escassez é categoria de estudo central junto à economia, a partir da qual se constata que os recursos materiais pertinentes são considerados limitados, o mesmo não ocorrendo com as necessidades humanas, tidas como ilimitadas.

(16) Para não privilegiarmos esta ou aquela ciência social: a pesquisa ao termo exato, entre aspas, suscitou a ocorrência de 4.020 ocorrências no Google e de 314 na modalidade Acadêmico.

que consubstanciam a procura concomitante por equilíbrio econômico-financeiro e por modicidade tarifária. Pioneira, a teoria econômica permite tratamento teórico para a questão colocada a partir da definição do ótimo de Pareto. Ele costuma ser utilizado para descrever situações junto às quais nenhum dos agentes de uma dada estrutura social conseguiria melhorar sua posição sem, com isso, piorar a de outro. Contudo, entendemos que qualquer tipo de equilíbrio apenas faça sentido em termos teóricos, cuja consecução ainda precisasse passar pelas ciências jurídicas, mas, sobretudo, pela atividade política. Assim, mesmo que o papel em branco continue aberto às possibilidades, nada garante que tal condição seja necessariamente desejável em termos sociais e/ou por parte do poder concedente e suas instâncias deliberativas/burocráticas.

Isso se dá principalmente quando tratamos de excepcionalidades teóricas, explicadas através de proposições que explicitam falhas de mercado, como às decorrentes do direito à mobilidade, que tão bem representa a utilidade do conceito de monopólio natural. Esse termo é utilizado para classificar mercados operados com base em tecnologias caracterizadas por elevados custos fixos e um custo marginal muito baixo, como o nosso caso concreto.<sup>17</sup> Conforme o caso empírico da Aulinor, para tais mercados, a teoria manda utilizar o custo médio para o estabelecimento do preço do serviço. “Os reguladores governamentais estabelecem que preço é permitido às empresas de utilidade pública cobrar [...] [para] produzir num nível de onde o preço se iguala aos custos médios” (VARIAN, 1993, p. 457). Portanto, cabe à agência reguladora o cálculo do coeficiente tarifário<sup>18</sup> à guisa do custo médio de operação do sistema com base nas informações prestadas pelos delegatários.

A teoria econômica nos informa, ainda, que, em tais relações, tenderia a prevalecer a “assimetria de informações”, dividida em dois tipos, endógena e exógena à firma regulada. Isso porque as empresas prestadoras de serviço podem (in) advertidamente ocultar algumas de suas ações, como também informações específicas. Por vezes, ações e informações que precisariam figurar no cálculo do ente regulador.<sup>19</sup> Ou seja, as delegatárias operam o sistema e, a partir disso, efetuam os registros; enquanto à agência restaria regular o sistema com base em dados secundários, majoritariamente fornecidos pelas empresas em questão. Tal situação exemplifica claramente uma relação assimétrica, determinada *a priori*. Em termos

---

(17) Quais os custos envolvidos no transporte de um passageiro a mais, dado que o serviço já esteja todo estruturado e funcionando? Caso a tarifa fosse determinada com base no custo marginal, ela estaria próxima de zero.

(18) O cálculo do coeficiente tarifário envolve o custo por quilômetro, a lotação média, e o índice de aproveitamento econômico.

(19) Conceitualmente definidos de risco moral (ação oculta) e de seleção adversa (informação oculta), respectivamente.

relacionais, o encaminhamento a esse imbróglio se dá pelo poder de polícia do Estado. Assim, as agências reguladoras podem solicitar documentos e informações, realizar fiscalizações, aplicar multas etc., tendo em vista o exercício da função reguladora sobre qualidades, quantidades e tarifas do serviço público delegado.

## 4. A ATIVIDADE REGULATÓRIA

### 4.1. ATORES E VISÕES DE MUNDO

Se é que se podem explicar as decisões governamentais a partir de enfoques ideológicos, o Brasil recente e o Rio Grande do Sul, nessa questão em particular, parecem ilustrar a necessidade de relativizar tal enfoque geral. Na experiência gaúcha então, o processo de descentralização teve início com a lei estadual n. 10.086 de 1994, no governo Collares (PDT), mas implementação no governo Britto (PMDB) em 1997. Mais uma vez, a desconstrução conceitual da realidade se impõe para o entendimento de mais essa resultante. Aqui, os modelos explicativos tradicionais mostraram-se limitados.

Diacronicamente à sua existência, tem-se que a Agergs passou por períodos turbulentos e por calmarias. No período 1999-2002, durante o governo Dutra (PT), foram impetradas duas ações diretas de inconstitucionalidade: uma contestando a própria existência da Agergs em sua autonomia como tal; e outra, buscando caracterizar a função de conselheiro como a de um cargo de confiança do governador: ambas rechaçadas pelo STF. Após certa calmaria experimentada no período seguinte (2003-2006), no governo Rigotto (PMDB), o governo Crusius (PSDB) transferiu a Agergs do gabinete do vice-governador para a Secretaria de Planejamento, em meio a uma reforma administrativa.

Por seu turno, de 2011 a 2014, o governo Genro (PT) volta à carga, utilizando táticas mais sutis no sentido de capturar a agência, valendo-se da reforma administrativa promovida pelo governo tucano para, *de facto*, minar sua autonomia. Isso porque, a partir desse movimento pluripartidário, tornou-se possível arquitetar e consolidar o entendimento de que a autarquia não poderia firmar contencioso junto ao Poder Judiciário, restando dependente da Procuradoria Geral do Estado (PGE) para tanto.<sup>20</sup> Desse modo, internamente à Agergs, os pareceres emi-

(20) Segundo a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, em seu artigo 115, competem à Procuradoria-Geral do Estado a representação judicial e a consultoria jurídica do estado, além de outras atribuições que lhe forem cometidas por lei, especialmente propor orientação jurídico-normativa para a administração pública, direta e indireta (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

tidos pela PGE passaram a ter normatividade incontestada. Ou seja, o texto direto e explícito da lei estadual n. 10.931 perdeu significado fático, em vista a um artigo genérico da Constituição do Estado, anterior à existência da agência, sem que a lei estadual em questão fosse tornada formalmente sem validade (RIO GRANDE DO SUL, 1997). Concluindo, a sentença do STF foi além do que previa a lei, outorgando maior autonomia à agência, sem que isso redundasse em efetividade, mas tão somente em mudança de estratégia do governante visando à captura da agência.<sup>21</sup>

Portanto, uma teoria da captura aplicável a esse contexto específico teria conformação absolutamente diversa às comumente utilizadas em economia da regulação, já que a única maneira de empresas submeterem a regulação a seus interesses dar-se-ia via captura do Poder Executivo. É assim que a pretensa autonomia legal não resiste ao exame fático: a utilização do próprio Caixa tem passado pela aprovação da fazenda estadual; a organização do trabalho, pela deliberação da Secretaria de Planejamento; a pessoa jurídica não pode estabelecer contencioso, senão pela procuradoria estadual; que ainda disciplina a leitura de todo e qualquer corpo normativo por meio de pareceres que, *de facto*, para a Agergs, têm se mostrado vinculantes. Ao que o exame indicou, dadas as seguidas derrotas no STF, foram criando-se subterfúgios interpretativos que têm se mostrado eficientes para adequar a legalidade à realidade cultural, ao que reestabelece certa tipicidade formalista, enquanto demonstra limites à descentralização das políticas públicas, concretamente.

Mais de perto ainda, o logotipo inicial da Agergs era o desenho de um triângulo equilátero cujos vértices continham três engrenagens, cada qual nomeada de usuários, governo e empresas: representava a ideia de um árbitro equidistante da relação social estabelecida em meio ao serviço público delegado. Mais tarde, toda essa feição germinadora foi substituída por um triângulo estilizado com as cores da bandeira do Rio Grande do Sul. Isso expressou a concretização da ideia original: de uma ferramenta institucional de descentralização da administração pública voltada às políticas de Estado para alguma outra coisa distinta. Com isso, promoveu-se a tradução do possível tendo em vista nossa cultura específica.

A marca parecia demarcar os diferentes interesses que perpassariam a regulação da atividade econômica. Tal caracterização, baseada em interesses, também pôde ser encontrada no imaginário de seu quadro técnico, responsável por operacionalizar as ações da Agergs. Isso foi observado no processo de elaboração do documento técnico trazido à análise, a NT 03. Quando se tinha dois tipos de visões de mundo identificáveis, em disputa hegemônica<sup>22</sup> consubstanciada naquele documento:

---

(21) Ver Brasil (2001).

(22) Hegemonia no sentido gramsciano: ao contrário da lógica marxista, de soma-zero, a composição resultante se afasta dos lados em disputa e produz algo novo; nem um nem

- de um lado, uma visão explicada por meio do princípio da igualdade, pressupondo que as pessoas colocadas em situações diferentes sejam tratadas de forma desigual: “[d]ar tratamento isonômico às partes significa tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades” (NERY JUNIOR, 1996, p. 42). A partir dessa ideia, operada em meio ao contexto formado pela assimetria de informações entre empresas e agência, entendeu-se haver busca sistemática pela modicidade tarifária, mesmo quando a expensas dos demais objetivos institucionais;
- de outro, um espectro de ideias expressas por meio de princípios contábeis, da teoria dos custos, do interesse público ou ainda, da teoria dos sistemas, imaginando o sistema de transporte em função do interesse de todos os atores envolvidos, que precisam do sistema funcionando em seu dia-a-dia, restando desregulado quando tratado a partir da supremacia do interesse de algum dos polos da relação; ou ainda como numa relação de gênero, cuja estrutura social apenas existe devido à agência recíproca.

Entretanto, o resultado da referida disputa hegemônica mostra-se sempre em processo. Isto é, um produto parcial, já que a NT 03 em si ainda precisará passar pelo crivo de um conselheiro-relator; mas também de uma audiência pública, quando usuários e empresas poderiam, em tese, defender seus interesses e ideias; para finalmente ter-se o parecer final do conselheiro-relator submetido ao voto de seus pares. Idealmente, seria assim que uma resolução do Conselho Superior tomaria corpo, restando pronta à implementação por parte da Metroplan (poder concedente), que, salvo em sua tempestividade, raramente deixa de fazê-lo. Um longo processo decisório centralizado, já que conta apenas com a participação efetiva de uns poucos servidores; além de, em nível subordinado, algumas empresas mais bem estruturadas; em que normalmente perdem-se alguns dos objetivos regulatórios originais da teoria motivadora da ação política.

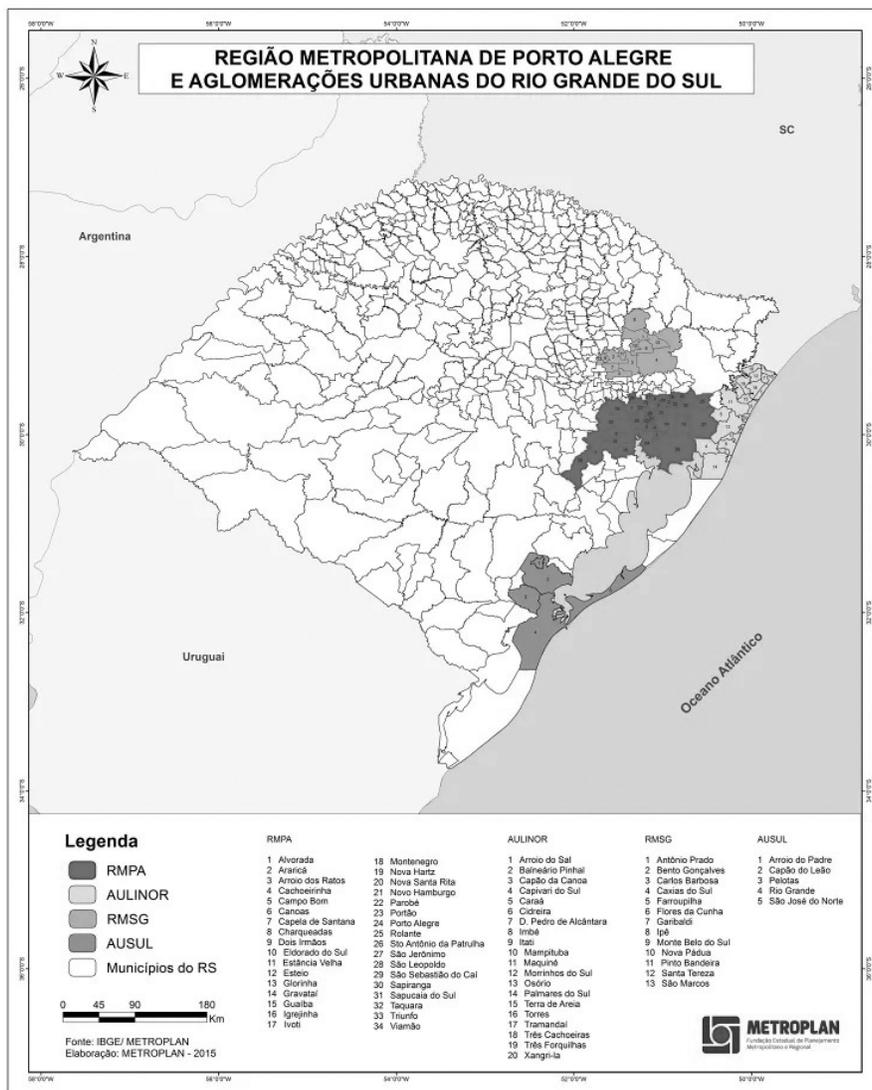
## 4.2. A MOBILIDADE ENTRE OS MUNICÍPIOS DA AULINOR

Região alvo da ação do Estado por meio da Agergs, a Aglomeração Urbana do Litoral Norte (Figura 2) restou instituída pelo Rio Grande do Sul através da lei complementar de n. 12.100 de 2004, sendo composta por 20 municípios: Torres, Mampituba, Dom Pedro de Alcântara, Arroio do Sal, Morrinhos do Sul, Três Cachoeiras, Três Forquilhas, Itati, Maquiné, Terra de Areia, Capão da Canoa, Xangrilá, Imbé, Osório, Tramandaí, Cidreira, Balneário Pinhal, Palmares do Sul, Capivari do Sul, e Caraá.

---

outro, mas outra coisa; concretamente, a NT 03.

Figura 2 – Aglomeração Urbana do Litoral Norte (Aulinor)



Fonte: Metroplan (2016).

Ao longo do tempo, a região tem recebido um grande fluxo migratório, implicando em um dos maiores crescimentos demográficos gaúchos, bem acima da média nacional (IBGE, 2016). A urbanização tem sido intensa, sobretudo no cordão urbanizado de quase 70 km que se estende de Arroio Teixeira em Capão da Canoa a Nova Tramandaí. A população fixa, segundo o censo IBGE de 2010, era

de 284.046 habitantes, distribuídos em uma área de 5.136,723 km<sup>2</sup>. Com isso, sua densidade demográfica era de 55,3 hab/km<sup>2</sup>. É importante ressaltar que as praias da Aulinor recebem grande fluxo de turistas de dezembro a março, o que tem impactado a demanda por serviços públicos.

Até o ano de 2007, o sistema de transporte intermunicipal de passageiros da região era composto por linhas classificadas como de longo curso e suburbanas do interior, tendo no Departamento Autônomo de Estradas e Rodagens (Daer) seu gestor e poder concedente. A partir de então, o TIP da região passou a ser gerido pela Metroplan. Atualmente, o sistema conta com 54 linhas de ônibus, subdivididas em outras tantas seções tarifárias,<sup>23</sup> socializando a mobilidade da população. Tal serviço é prestado por seis empresas privadas delegatárias: Unesul de Transportes Ltda., Expresso São José Ltda., Expresso São Marcos Ltda., Expresso Palmares Turismo Ltda., Citral Transporte, e Turismo S/A, Torrescar Transportes e Turismo Ltda. Esta última incorporou as linhas antes atendidas pelas empresas Capão da Canoa Turismo Ltda. e Auto Viação Serra Mar Ltda., que deixaram de operar no sistema.

#### 4.3. O FUNCIONAMENTO DO SISTEMA PÚBLICO DE TIP NA AULINOR

Do ponto de vista estritamente legal, o serviço público não está ancorado em processo licitatório ou contrato formal, caracterizando-o como juridicamente precário. Afinal, não há estabelecimento prévio de parâmetros regulares para a oferta de serviços pelas empresas delegatárias, inclusive no que tange ao calendário de reajustes e revisões periódicas. Subsidiariamente, ao invés do aparato legal apropriado a um monopólio natural, como seria o caso, foi-se criando jurisprudência por meio de diferentes trajetórias particulares, de aparato infralegal, além de acordos e permissões específicas a demandas particulares. Em meio a esse imbróglio, ressaltamos alguns pontos para análise.

Em termos mais gerais, é difícil perceber as fases do ciclo ou a regularidade dos componentes que usualmente caracterizam analiticamente uma política pública. Enquanto a formulação perde-se na história da região, a primeira tentativa de avaliação deu-se após os cálculos da NT 03, em análise, figurando à guisa de uma introdução, já que a prática era inédita na instituição.

Quanto a questões específicas, salta aos olhos a intempestividade dos processos administrativos, acumulando períodos de atraso frente ao calendário de reajus-

---

(23) Cada seção tarifária contém um número particular de locais de parada na linha de ônibus, onde os passageiros podem (des)embarcar pagando uma determinada tarifa de transporte pelo trecho percorrido.

tes e revisões tarifárias, mesmo que regulamentado por meio de resoluções da Agergs e da Metroplan (poder concedente). Dessa forma, enquanto os processos anuais de reajustamento vêm acumulando retardamento crescente; nenhuma revisão tarifária foi efetivada até o momento em que este texto é redigido, muito embora o trabalho técnico, realizado pela Diretoria de Tarifas e Estudos Econômicos da agência, estivesse pronto desde setembro de 2014. Salienta-se que a continuidade do serviço público, determinada por lei, depende do equilíbrio econômico-financeiro, especialmente tendo em vista o acirramento do processo inflacionário e os recentes ganhos reais de salários dos últimos anos. O problema ganha dimensão com o que segue.

Análises da utilização do sistema com base nos boletins de oferta e demanda (BOD)<sup>24</sup> organizados pela Metroplan permitem valorar algumas características e tendências do sistema local. Desse modo, foi fácil perceber que, enquanto a região tem percebido aumentos na densidade populacional acima da média nacional, a análise horizontal do BOD indicou queda de 22,1% no número de usuários entre 2007 e 2013. Embora essa diminuição não seja exclusividade da região,<sup>25</sup> a proporção encontrada é prejudicial ao equilíbrio do sistema.

Por outro lado, a análise vertical do boletim indicou um progressivo aumento na sazonalidade do serviço que, no último ano da série (2013), concentrou 13,6% da atividade em janeiro (a mais alta) e 5,7% em novembro (a mais baixa). Tal tendência resta evidente a partir da ampliação do período analisado. Fazendo assim, observamos um salto da média de 96,9% entre o pico e o vale nos três últimos anos (2011-13) para 139% em 2013, num claro acirramento da sazonalidade. No mesmo sentido que o demonstrado pela análise temporal, essa característica também vem promover o encarecimento do sistema. Dessa feita, devido ao fato de tanto a frota de ônibus, quanto a quantidade de mão de obra, consideradas adequadas às necessidades do serviço, apresentarem variações significativas entre os períodos de alta e de baixa utilização. Afinal, somados, tais componentes são responsáveis por quase metade do custo médio do serviço (Quadro 2), dadas as respectivas participações de 13% e de 37%.

---

(24) Trata-se de uma planilha em formato excel não publicizada que detalha um compilado de informações quantitativas do mercado de TIP em questão a partir da estruturação planejada para o serviço e dos dados fornecidos pelas próprias empresas para a Metroplan.

(25) Ver Carazzai (2015).

## 4.4. A NOTA TÉCNICA DT – Nº 03/2014: UMA ETAPA DO PROCESSO SOCIAL

Em meio aos produtos gerados pelas diretorias executivas da Agergs, destacamos as notas técnicas. Especificamente, a NT 03,<sup>26</sup> em termos de sua construção e trâmite. Tendo sua origem vinculada a uma diretoria executiva, tais documentos versam diretamente sobre os serviços regulados. Mesmo quando, em um primeiro momento, vincularem-se a processos específicos, costumam manter seus efeitos no tempo em meio a novos processos, consolidando conhecimentos e metodologias referenciáveis para trabalhos futuros, uma vez aprovadas pelo conselho da agência. Portanto, tratamos de um documento tido inicialmente como eminentemente técnico, embora sujeito à deliberação política formal.

Do ponto de vista do controle social, é preciso admitir que a atividade reguladora tem-se caracterizado como eminentemente endógena à própria agência, sem muitas possibilidades de participação externa, dadas a complexidade de cálculo, a formatação do processo administrativo em meio à construção política da regulação, e a exiguidade na publicização da base de dados ou mecanismos efetivos de *accountability*.

Assim, realçaremos o protagonismo inicial das visões de mundo do corpo técnico da Agergs, buscando relativizar a dicotomia técnica-política presente no discurso dos atores. Mesmo porque, na falta de um banco de dados específico enquanto fonte compartilhada de informações acessíveis ao público em geral, de mecanismos de consulta pública inicial, bem como de uma participação efetiva (voluntária ou formal) dos atores interessados, o trabalho de confecção do documento em foco fora guiado exclusivamente por metodologias já consagradas em meio a outras NTs, complementadas por algumas adequações às especificidades do trabalho, sempre a juízo do corpo técnico, nem sempre unânime. Vamos ao contexto que cercou a construção do documento.

Originalmente, tinha-se que o trabalho fracassara nas tentativas perscrutadoras anteriores. Ao invés de uma revisão, que define a tarifa com base no custo médio do serviço, o sistema vinha sendo regulado em meio a eventos e trajetórias entrecruzadas, mais em acordo às prerrogativas políticas e às janelas de oportunidade de cada agente social. Quanto ao papel da Agergs, além das tentativas infrutíferas de revisão tarifária, houve a efetivação de alguns reajustes, embora com atrasos crescentes.

Em termos metodológicos, partia-se de uma base quase instituída, principalmente por ocasião das revisões tarifárias das Aglomerações Urbanas do Sul

---

(26) Formalmente, os processos da Agergs são públicos, devendo permitir o acesso a partir do setor de protocolo ou do sítio (Agergs, 2016).

(Ausul) e do Nordeste (Aune), respectivamente emitidas nos anos de 2008 e de 2012; além da revisão tarifária da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) de 2013.<sup>27</sup> Singularmente a esse processo, dada à complexidade da empreitada, permeada pelos fracassos anteriores, optou-se pela seleção de uma amostra de empresas de referência, que reunissem o maior número possível de características funcionais do TIP da Aulinor. A partir de tais parâmetros, gerais e específicos, prevaleceu o argumento da necessária disponibilidade de dados minimamente consistentes, além de uma participação de mercado relevante, mas que também representasse os principais componentes qualitativos daquele serviço público. Algo que envolvia todo tipo de atuação passível de registro: passageiros transportados, receitas auferidas, quantidade e qualidade da frota, distâncias percorridas, extensão das linhas, padronização de itens de custo contabilizados, etc.

Foi assim que se verificou que as empresas São José e Unesul figuravam como as duas maiores operadoras daquele mercado, apropriando-se de aproximadamente 83% do faturamento do sistema; reuniam as características distintivas tidas como mais importantes; e contavam com sistemas de informação relativamente mais disponíveis e coerentes. Ilustrativamente, um aspecto relevante dizia respeito à utilização de diferentes tipos de ônibus no sistema: veículos rodoviários, mais caros e típicos para longo curso; e veículos (inter)municipais, mais baratos e utilizados em distâncias mais curtas.

Complicando a questão, alguns veículos operavam simultaneamente em mais de um sistema e, no interior destes, com cargas e encomendas. Um conjunto de estratégias operacionais para ganhos marginais de produtividade, mas que vêm dificultar o cálculo do agente regulador. Viabilizando tais estratégias, tornando-as legalmente possíveis, havia toda sorte de acordos firmados entre algumas empresas e os respectivos poderes concedentes: de um lado, Daer, Metroplan ou municípios; de outro, uma empresa privada. Além disso, caberia observar que a apuração de algumas multas aplicadas pela Metroplan a uma das empresas da Aulinor permitia perceber que as táticas adotadas nem sempre estiveram completamente amparadas ou livres de risco. Como produto final, foi montada a planilha tarifária, exposta no Quadro 2, redundando em um coeficiente tarifário.

---

(27) Quanto aos municípios que compõem a região metropolitana de Porto Alegre e cada uma das aglomerações urbanas, consulte em Metroplan (2016).

Quadro 2 – Planilha Tarifária

(continua)

Valor do PMA (km)	INSUMOS	103869,9383	UNIDADE	PARÂMETRO	VALOR (R\$)	R\$/KM	PART. %
Óleo Diesel			L/Km	0,289838	2,1973	0,6369	17,80
Óleo de Transmissão			L/Km	0,000137	6,1085	0,0008	0,02
Óleo de Caixa			L/Km	0,000239	5,9040	0,0014	0,04
Óleo de Carter				0,001328	6,6120	0,0088	0,25
Rodagem (vida útil de 176.103,53 Km)			Pneu + Re-cap./Km	0,000034	1701,2638	0,0580	1,62
Outros custos operacionais			% Veículo	0,008708	356035,4294	0,0298	0,83
Peças e Acessórios			% Veículo	0,056413	356035,4294	0,1934	5,4
Motorista:	Remun. e encargos		h/veic. ano	36,744686	1779,009981	0,6293	17,59
	Vale alimentação			22,526444	12,2202	0,0451	1,26
	Cesta básica			24,510638	133,4808	0,0252	0,70
	Plano de Saúde			24,510638	119,8532	0,0224	0,63
	Seguro de Vida			24,510638	-	-	0,00
Cobrador	Remun. e Encargos		h/veic. ano	25,311819	902,016230	0,2198	6,14
	Vale alimentação			15,633587	12,2202	0,0313	0,87
	Cesta básica			17,010638	133,4808	0,0175	0,49
	Plano de Saúde			17,010638	119,8532	0,0155	0,43
	Seguro de Vida			17,010638	-	-	0,00

Quadro 2 – Planilha Tarifária

(continua)

Insumos	unidade	PARÂMETRO	VALOR (R\$)	R\$ / KM	PART. %
Fiscal	h/veic. ano	2698480	1247,872205	0,0528	1,48
	Vale alimentação	2698480	12,2202	0,0054	0,15
	Cesta básica	2,936170	133,4808	0,0030	0,08
	Plano de Saúde	2,936170	119,8532	0,0025	0,07
	Seguro de Vida	2,936170	-	-	0,00
Pessoal Manutenção	% Pessoal	0,225141		0,2409	6,73
<b>CUSTOS VARIÁVEIS</b>					
Depreciação Frota	% Veiculo	0,066477	345.827,8465	0,2213	6,19%
Remun. da Frota	% Veiculo	0,056729	345.827,8465	0,0221	0,62%
Depreciação Frota Reserva	10% remun.	0,006648	345.827,8465	0,1889	5,28%
Remun. da Frota Reserva	10% remun.	0,005673	345.827,8465	0,0189	0,53%
Rem. Outros Ativos	% Veiculo	0,046826	356.035,4294	0,1605	4,49%
Desp. Administrat.	% Veiculo	0,055481	356.035,4294	0,1902	5,31%
Pessoal Administração	% Pessoal	0,159577		0,1707	4,77%
<b>CUSTOS FIXOS</b>					
			SUBTOTAL	3,2124	0,3657
			TOTAL C/ TRIBUTOS	3,5781	100,00%
<b>COEFICIENTE TARIFÁRIO</b>					
Calculado (custo km/ (aprov.* lot.))				0,162076	

Quadro 2 – Planilha Tarifária

Lotação	40
Aproveitamento	55,19%
TRIBUTOS	%
PIS	0,6500
CONFIS	3,0000
ICMS	2,4000
SETM	1,2600
AGERGS	0,9100
INSS	2,00
TOTAL	10,22

Fonte: Agergs (2014a).

## 4.5. DIAGNOSTICANDO O DESEQUILÍBRIO NO TIP DA AULINOR

Dado esse contexto, a Diretoria de Tarifas e Estudos Econômicos da Agergs elaborou a planilha tarifária e o cálculo do coeficiente tarifário do sistema (Quadro 2), ainda não implementado; motivada pelo art. 2º da resolução decisória n. 85 de fevereiro de 2014 (AGERGS, 2014b):

[...] o reajuste tarifário [na verdade uma revisão tarifária] de 2014 somente se dê pela nova metodologia de sistema tarifário, desenvolvida em conjunto entre técnicos da AGERGS e METROPLAN, com os cálculos de custos, índice de aproveitamento e percurso médio, até setembro de 2014.

O conceito de assimetria de informações perpassa todo o processo, tanto no modo tradicional, explicado durante a discussão teórico-metodológica, quanto em formato contextualizado, em sentido inverso, ambos em meio à relação Estado-empresa. No caso em pauta, tanto na maneira típica, quanto na heterodoxa, o conceito é caracterizado de diversas maneiras: pela intempestividade dos processos administrativos; pela impossibilidade fática de uma real auditoria dos dados fornecidos pelas empresas; pela inexistência de um banco de dados público e acessível para os sistemas do setor, enquanto base de cálculo recíproco; pelo esvaziamento da participação e do controle dos atores interessados; pela insegurança jurídica; pela fraca autonomia da agência; bem como pela relativa falta de profissionalização e de estruturação de parte significativa das empresas delegatárias e, em certa medida, da própria agência; etc. Assim, se a objetividade da ciência deve estar sempre sob suspeição, o conjunto desenhado então não teria como ter o condão de apreender todas as dimensões espaciais e temporais que especificam a Aulinor, dando margem crescente à subjetividade e ao sentimento de injustiça, de lado a lado.

Emblematicamente, trazemos ao exame o caso das linhas de ônibus que ligam Santa Terezinha a Parque Histórico ou ainda, a Jardim do Eden. Elas são alvo de uma política específica, cuja tarifa recebe “subsídio privado” não oficial, por apresentarem valores abaixo do adequado, sem que a operadora em questão recebesse qualquer tipo de compensação. Além disso, em acordo com a NT 03, elas ainda apresentavam o maior risco ao sistema de transportes analisado (Quadro 3), ao reunir ao mesmo tempo a maior defasagem tarifária à maior densidade populacional, afora responder por quase 30% do mercado.

Suplementarmente, a extensão de tais itinerários teve de ser seguidamente redimensionada devido aos valores divergentes encontrados em distintos momentos e/ou fontes de informação: originalmente no BOD-2013, posteriormente pela empresa operadora e, finalmente, um novo número foi auferido pela própria Metroplan, sempre com aumentos no percurso real. Isso ocorreu

em todos os casos pormenorizados. Seguidamente, o exame de dois números inconsistentes iniciais levava à apuração de uma terceira grandeza.<sup>28</sup> Isso significou que o custo médio calculado estava subestimado. Tudo sem considerar o retrabalho decorrente dos demonstrativos contábeis, apresentados pelas empresas analisadas, com divergências internas importantes. Um conjunto que causou intensa troca de informações eletrônicas/telefônicas, tanto com as empresas, quanto com a Metroplan, bem como trabalho de campo complementar. Tal relato visa a qualificar a objetividade relativa aos números utilizados que, assim, permitem uma eventual manipulação de quem quer que seja, até que os números confessassem a intencionalidade e a estrategicidade demandadas.

À exceção da última linha do Quadro 3 (abaixo), a primeira coluna mostra as empresas de ônibus prestadoras do serviço de TIP da Aulinor, enquanto a segunda expõe o impacto projetado na receita auferida, caso seja implementada a reestruturação da matriz tarifária proposta, caso a demanda do sistema parasse de cair. Quanto à última linha, ela representa o impacto médio no sistema: o aumento médio no dispêndio por parte dos usuários do sistema seria de 9,32%. Salienta-se que o resultado apresentado reflete, ao mesmo tempo, a variação tanto na receita de cada empresa, bem como no dispêndio por parte dos usuários: os dois lados de uma mesma moeda.

O quadro evidencia a situação de desequilíbrio econômico encontrado no mercado de TIP da Aulinor, uma vez que a matriz tarifária<sup>29</sup> atual não encontra respaldo num critério técnico objetivo, mas histórico político. Em termos exclusivamente econômicos, o cálculo deveria consubstanciar a tarifa, obtida a partir do produto de um mesmo coeficiente tarifário multiplicado pela extensão de cada linha particular. Elas mantiveram alguma sorte de cálculo político, mesmo na NT 03. Os percentuais acima dizem respeito à relação entre as tarifas máximas obtidas a partir do coeficiente tarifário calculado pelo regulador (tarifas propostas pela NT 03) *vis-à-vis* as tarifas máximas em vigência (situação encontrada).

---

(28) Mais recentemente, recebemos a informação da Metroplan de que houve erro na última medição, utilizada na NT 03.

(29) Conjunto de preços das passagens de ônibus do sistema.

Quadro 3 – Variação média da tarifa caso a regulação seja implementada

EMPRESA	IMPACTO TARIFÁRIO
CAPÃO TUR*	3,52%
CITRAL	0,80%
PALMARES	7,51%
S.JOSÉ	11,33%
S.MARCOS	6,47%
TORRESCAR	-3,04%
UNESUL	8,50%
AULINOR	9,32%

Fonte: Agergs (2014a).

Nota: \* As linhas da Capão Tur passaram a ser operadas pela Torrescar.

Ao desequilíbrio operacional somam-se efeitos deletérios junto à política municipal de mobilidade. Tem-se que as tarifas metropolitanas, que deveriam expressar a ligação entre as cidades da aglomeração, chegam a concorrer com o transporte urbano das localidades por onde passam. Este é o exemplo dos municípios de Capão da Canoa e de Torres, cujas tarifas internas estavam em R\$ 2,40. Num patamar superior à menor tarifa da Aulinor à época. Mais ainda, tal processo de canibalização do transporte intermunicipal sobre o municipal também vinha ocorrendo entre as linhas do próprio sistema analisado.

Assim, é razoável esperar que a fixação de uma única tarifa mínima, no escopo do realinhamento proposto pelo trabalho dos técnicos da Agergs, acarretasse em alguma mudança na preferência dos usuários. Contudo, a inexistência de um sistema com informações georreferenciadas, com informações públicas e detalhadas sobre as linhas de ônibus e suas respectivas seções tarifárias, impede uma estimativa confiável quanto aos efeitos dessa medida junto àquelas linhas, nas quais ocorriam eventuais sobreposições de itinerário. Principalmente, quando isso acontecesse frente às preferências entre veículos de carrocerias mais ou menos confortáveis, como é o caso dos tipos rodoviário e (semi)urbano, tendo em vista o mesmo percurso. No último caso, especula-se que a concorrência pode até mesmo ser positiva, já que ensejaria um incentivo à melhoria da carroceria do veículo (semi)urbano. Mesmo assim, não temos instrumentos para pormenorizar tais implicações.

Importante ressaltar que o desequilíbrio apontado apresentava inter-relações com as políticas municipais, mas também federais. Quanto à política nacional, a ampliação do raio de análise, perscrutando o comportamento dos bens substitutos ao serviço público analisado, revelou novos elementos. Assim, enquanto a região passava a ser mais povoada; e a utilização do sistema de TIP diminuía

consideravelmente; a frota de veículos privados registrava aumento apreciável, passando de aproximadamente 79 mil unidades em 2007 para 150 mil em 2013. Aliás, um movimento que vem ocorrendo no país como um todo, de 41,8 para 71,8 milhões.<sup>30</sup> Tal fenômeno pode ser explicado pelas políticas públicas federais à época, que contaram com generosas isenções tarifárias para a produção e compra de veículos automotores de uso privado,<sup>31</sup> mas também pelo encarecimento dos veículos movidos a diesel<sup>32</sup> e, principalmente, pelos reajustes diferenciados dos combustíveis. Quanto à última, tem-se que, entre janeiro de 2007 e dezembro de 2013 (período analisado), enquanto a gasolina sofria incremento de 12%, o diesel teve alteração bem superior, de 25% a 35% (conforme o tipo),<sup>33</sup> frente à inflação oficial de 46%.

## 5. ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO: POR QUE PRECISA REGULAR O TIP DA AULINOR?

A lei estadual n. 10.931 de 1997, além de criar a Agergs, determina, em seu artigo 14, que a agência publicará relatório da evolução dos indicadores de qualidade dos serviços públicos sob sua regulação anualmente (RIO GRANDE DO SUL, 1997). Quase vinte anos se passaram, no decorrer dos quais a interpretação desse texto legal foi consubstanciando diferentes produtos.

Mais recentemente, as recomendações da OCDE, no sentido da elaboração de análises de impacto regulatório prévias às atividades regulatórias, passaram a ser encampadas pelo Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (Pro-Reg), vinculado à Casa Civil da Presidência da República. Em geral, a AIR, uma avaliação *ex ante*, visaria a conjecturar a conveniência e a oportunidade na implementação do esforço regulatório. Tratar-se-ia de questionar criticamente os efeitos de uma possível regulação sobre dada estrutura social existente.

Pelo lado da oferta do serviço, a necessidade de regulação do sistema de

---

(30) Ver Denatran (2015).

(31) Por três anos, de 2012 a 2014, o governo federal manteve a política de desoneração do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para automóveis.

(32) Para maiores esclarecimentos, ver as fases do Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores (Proconve).

(33) Preços médios para o município de Osório, em Agência Nacional de Petróleo, Gás natural e Biocombustíveis (2016).

TIP da Aulinor pode ser expressa pela disparidade dos percentuais expostos no Quadro 3, desde uma situação tarifária mais vantajosa à empresa às expensas dos usuários do sistema: em média, uma das empresas teria os preços de suas passagens diminuídas em 3,04%; até a percepção de uma clara ameaça à continuidade da oferta do serviço, consubstanciada pelas linhas que deveriam obter incremento médio de 11,33%.

Já pelo lado da demanda, parte-se do pressuposto de tratar-se de uma grandeza inelástica, cujo comportamento dá-se tipicamente em bens inferiores: quando variações no preço do produto não provocam maiores alterações na quantidade consumida. Isso em termos gerais. Mais especificamente ao documento que baliza esta análise, a implementação das recomendações ali contidas acarretaria um realinhamento das tarifas, entre a de maior e a de menor valor, diminuindo a diferença entre elas: desde os R\$ 2,35 para R\$ 2,85 da menor tarifa mínima, antes e depois da providência; até dos R\$ 21,70 cobrados em Torres-Três Cachoeiras-Torres (circular) para os R\$ 19,65 de Cidreira-Torres, alterando o valor da nova linha mais cara. Isto é, haveria uma sensível diminuição entre as tarifas máxima e mínima: um efeito positivo.

O cálculo tarifário é ainda perpassado por outra questão. Trata-se da comissão de 11% da estação rodoviária. Seguindo sugestão dos técnicos da Metroplan, mas também em estudos patrocinados pelo Daer em consideração ao que acontece em todo o território nacional, a NT 03 acolheu a exclusão da comissão das rodoviárias para efeito de cálculo tarifário. Ela passaria a ser cobrada de forma destacada e, exclusivamente, nos guichês das estações rodoviárias (ER). Além da justiça tarifária e da transparência para o usuário, tal medida introduziria novo elemento para discussão no setor de TIP em geral, quanto ao percentual utilizado no cálculo dos processos tarifários. O Quadro 4 exemplifica tal situação.

Quadro 4 – Comissão Efetiva das Rodoviárias (ER)

	R.O.B.* (BALANCETE)	RECEITA E.R.	COMISSÃO EFETIVA	COMISSÃO REGULAR
SÃO JOSÉ	6.468.354,50	51.716,53	0,80%	11%
UNESUL	3.691.370,41	247.662,03	6,71%	11%
TOTAL	10.159.724,91	299.378,56	2,95%	11%

Fonte: Agergs (2014a).

Nota: \* Receita operacional bruta.

Como é fácil observar, caso utilizássemos um percentual médio para o dispêndio em referência, incorreríamos em injustiça tarifária, tanto para as empresas operadoras quanto para os usuários. Mesmo porque, enquanto a grande maioria dos usuários das linhas operadas pela empresa São José sequer utiliza as estações

rodoviárias, a maior parcela dos usuários da empresa Unesul seria subsidiada pelos demais. A mesma lógica se aplica ao lado da oferta do serviço.

Subsidiariamente, os técnicos da Diretoria de Tarifas da Agergs têm participado de reuniões junto ao Daer, visando a melhorar e/ou viabilizar o serviço público prestado pelas ERs, indo ao encontro da mudança proposta. Ocorre que as conversas em andamento naquele fórum apontam para a substituição da dita comissão por alguma espécie de taxa de utilização do terminal, mais em sintonia com os desenvolvimentos junto à área. Mais que isso, o Estado do Rio Grande do Sul aparece como o único a ainda manter a remuneração desse serviço público por comissão.

Nesse sentido, a Metroplan se vale do decreto estadual 7.728 de 1957, segundo o qual:

Art. 105 – Os veículos de linhas intermunicipais entre localidades próximas que forem consideradas, pelo Conselho de Tráfego [do Daer], como de características semelhantes às urbanas, poderão, a juízo do Conselho de Tráfego, ser dispensados de estacionar em determinadas Agências ou Estações Rodoviárias (RIO GRANDE DO SUL, 1957).

Além disso, o artigo 3º do decreto lei de criação do Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (SETM) de 28 de dezembro de 1998 caracteriza o transporte metropolitano como sendo de característica urbana (RIO GRANDE DO SUL, 1998). Assim, a junção destas duas peças normativas permite dizer que o transporte metropolitano pode ou não utilizar a estação rodoviária, o que já vem ocorrendo de fato.

Uma vez incluída a inovação proposta – de um lado, a passagem propriamente dita e, de outro, a comissão das estações rodoviárias –, as características do sistema Aulinor permitiriam que o usuário pudesse optar, ou não, pelos serviços oferecidos por uma ER, sabendo exatamente quanto estaria pagando por eles; o mesmo aplicando-se às empresas. De qualquer modo, a medida redundaria em claro incremento à transparência e ao princípio da publicidade. Ao mesmo tempo, inserir-se-ia novo componente concorrencial ao sistema, algo economicamente desejável.

Detalhadamente, embora à guisa de sugestão técnica, a NT 03 apresentou ainda os valores e variações das novas tarifas máximas, as quais foram obtidas a partir da multiplicação da extensão de cada linha pelo coeficiente tarifário encontrado. A única exceção deu-se na atualização da tarifa mínima (R\$ 2,8659), cuja explicação dá-se pela história do sistema, conforme já tratado. Além disso, tal valor, menor do que seria obtido pela aplicação metodológica regular, não foi compensado por qualquer artifício, mantendo-se como que um subsídio pago pelas empresas aos usuários. Algo que configura uma fonte de desequilíbrio ao sistema, cumulativamente ao apresentado no Quadro 3.

## 6. CONCLUSÃO

Ainda no século XVIII, a cultura ocidental assistiu ao surgimento das ciências sociais na esteira das ditas naturais, únicas com o *status* de ciência à época. Desse modo, a busca por legitimação passou por adaptações metodológicas universalistas, que se deram pela tentativa de descoberta de “leis” estáveis frente aos fenômenos sociais. Já no século XIX, uma crítica crescente a essa estratégia foi tomando corpo a partir da formulação de categorias históricas, definidas em temporalidades e espacialidades próprias; passíveis de alterações em meio à atividade política; visando à superação de contradições e conflitos sociais; resultando em inovações, novas organizações sociais e institucionalidades inéditas.

Na esteira desse movimento, a segunda metade do século XX assistiu à superação dos positivismos, também nas ciências sociais. Estar dentro ou fora de uma determinada fronteira identitária arbitrária pouco ajudava a classificar ou a entender a realidade analisada. Um exercício estético, cuja beleza tem-se limitado a círculos cada vez mais restritos. Afinal, como estudar fatos e estruturas sociais sem ouvir e observar metodologicamente seus agentes políticos? Ou sociais, ou econômicos? Ou de direita, ou de esquerda? Ou pretos, ou brancos? Ou com consciência, ou sem consciência? Até que ponto poder-se-ia explicar a sociedade, partindo-se de caixinhas definidas a priori? Qual definição de sociedade, ou de cultura, ou de política, daria suporte a isso? Partindo desse impulso, esta proposta privilegiou o contexto cuja análise promoveu sua desconstrução em elementos conceituais identificados. Um exercício em meio à reprodução estrutural exercida por agentes sociais e suas respectivas ações políticas vinculadas a visões de mundo particularmente compartilhadas, dialógica e comparativamente.

No interior dessa moldura teórica, ainda em termos mais gerais, foi possível perceber a recorrência do contexto de restrições crescentes ao financiamento do endividamento público, desde meados dos anos 1970, que vem merecendo tratamentos específicos de tempos em tempos em cada nacionalidade local. No lugar aqui analisado, naquilo que pôde ser abordado objetivamente, tal restrição aparece atravessando toda a diversidade de posições ideológicas, senão partidárias.

Já na década de 1990, aproximando-nos um pouco mais do espaço investigado, dentre as novas institucionalidades, a bibliografia indicada relata o surgimento das agências reguladoras brasileiras em meio às estratégias de gerenciamento público. Um enfrentamento que caracterizou determinado pragmatismo financeiro, balizado por dificuldades no financiamento da explosão de gastos vinculados à implementação gradual da CRFB de 1988. Assim, o ajuste fiscal implementado, no contexto do plano de estabilização econômica, passou pela prioriza-

ção do gasto público nas áreas denominadas sociais, além das típicas de Estado, descentralizando ou privatizando o mais que pôde. Segundo algumas narrativas, buscou-se substituir o Estado empresário/ desenvolvimentista, tido como perdulário e, por isso, sem recursos; por um Estado regulado”, mais afeito ao papel político e a intervenções econômicas mais horizontalizadas.

O desenrolar dessa visão no plano ainda mais local consubstanciou a especificidade da Agergs. Um lugar que, em tese, estaria repleto de especialistas. Onde, porém, sobram recursos, mas falta de tudo: a começar pela perene incompletude do quadro diretivo e funcional, sempre à espera de novas nomeações em meio à alternância governamental em um estado onde nenhum governo vingou reeleger-se. Tal carência ainda é caracterizada pela ausência de políticas de benefícios, pela falta de treinamento, pela inexistência de um banco de dados com informações técnicas georreferenciadas; refletindo uma elevada complexidade processual promovida pela área meio, independentemente das consequências junto à área fim e sua produtividade; em baixa efetividade regulatória dada pela intempestividade de medidas e instabilidade metodológica; além de elevada rotatividade da mão de obra. Em meio a tantas mazelas, há que se eleger não um ponto específico dentre tantos, mas uma causa central, um alicerce comum ao conjunto de problemas.

Entendemos que a discussão da autonomia é central, causando direta senão indiretamente o rol de problemas elencados. Quanto a isso, poder-se-ia perguntar sobre a existência de alguma força política relevante pronta a incluir um tipo de reforma administrativa que garantisse papel importante à Agergs no seio do governo. Em uma visão mais descentralizada de poder, do que aquela até então oportunizada pelas administrações passadas. Afinal, do ponto de vista do governante, a autonomia da agência pode significar a impossibilidade de certas decisões. Mesmo porque o instituto da autonomia fora exatamente pensado para assegurar menor ingerência política e maior segurança jurídica nos negócios assim regulados. Contudo, a experiência recente, tanto no nível nacional, quanto estadual, vem demonstrar que tais cuidados têm-se revelado inócuos, quando confrontados pelo Poder Executivo, que já operou maneira de contê-la, conjugando aparelhamento partidário a estratégia jurídica. Portanto, a recuperação da operacionalidade desse tipo de descentralização passa, de um lado, pelo resgate da credibilidade junto aos possíveis financiadores; e, por outro, por uma reforma administrativa suficiente para tanto. Isto é, o modelo precisaria passar por algum tipo de inovação considerada satisfatória pelos agentes sociais implicados.

Contextualizado, o par dicotômico, centralização-descentralização, assim construído revela uma contraposição específica, presente nos discursos dos atores sociais: Estado ou mercado? Um mercado conduzido por regras e fiscalizado pela burocracia pública pode significar algum tipo de captura política que tem afastado,

cada vez mais, os possíveis parceiros privados; enquanto que um mercado deixado livre, por si só, especialmente quando estruturado em monopólio, certamente não teria como prosperar politicamente em uma sociedade democrática. Contudo, certamente, o caso em pauta não autoriza a utilização das teorias alienígenas da captura econômica, dado o centralismo político que vem caracterizando nossa administração pública.

O espaço de pesquisa aqui delimitado permite um desenho particular, em meio ao qual encontramos a realidade perscrutada: de um lado, a inviabilidade no aprofundamento de políticas públicas absolutamente “estatizadas”, dada a falta de recursos para continuar implementando políticas crescentemente inclusivas; de outro, os limites políticos à “agencificação” das políticas públicas, seja por parte do Poder Executivo, sempre atuando no sentido de ampliar seu poder em detrimento da autonomia das agências, seja por parte de possíveis parceiros privados, consócios das práticas governamentais recentes junto às agências reguladoras.

Nesse universo cultural, o comportamento estatal, incluído o regulatório, tem aparecido alinhado com o predomínio de um dos objetivos institucionais, o da modicidade tarifária. Perseguida a qualquer preço, a expensas das demais finalidades formais, opera uma espécie específica de desregulação econômica do sistema: no curto prazo, em detrimento do equilíbrio financeiro do serviço público; enquanto, no longo prazo, auxilia na concentração de mercado nas mãos das empresas mais eficientes. Tal ativismo, desse modo, tenderia a inviabilizar o desenvolvimento sustentável do serviço público, em termos específicos; e afastar, ou diminuir em número, os possíveis parceiros/financiadores privados em termos mais gerais.

Como se pode perceber, tem-se que nas soluções de soma zero, percebidas a partir de vencedores e perdedores, não há como estabelecer situações duradouras, ou como se falar em regulação econômica. Diferentemente, tal equacionamento passaria necessariamente pela alteração na política, enquanto modo de encaminhar conflitos sociais em direção a novas maneiras de perceber a realidade. Isto é, à inovação, percebida com soluções perenes em relação à estabilidade do sistema. Assim, as AIR aparecem como uma solução intermediária, de continuidade para o curto prazo, já que, normalmente, partem de uma consulta pública; questionam a necessidade e os objetivos regulatórios à luz de informações detalhadas tornadas públicas. Restaria o problema da credibilidade, em que a autonomia incompleta reaparece como central.

Particularmente à Agergs, pelo menos duas questões prático-formais ainda a distanciam das avaliações enquanto nova possibilidade metodológica: a inexistência de um banco de dados público, acessível a todos os atores envolvidos da área de transporte de passageiros; e a necessidade de instalação de uma consulta pública prévia à guisa de providência inicial do processo regulatório. Uma imple-

mentação normativa, além da atualização e manutenção de um recurso específico. Condições necessárias, mas cuja suficiência precisaria ser atestada concretamente. Encerrando nossa missiva, retomemos o plano geral.

Uma vez mais, deparamo-nos com a autonomia incompleta e a falta de ordenação entre diferentes políticas públicas. Na última, entre diferentes esferas governamentais. Aqui, os números analisados permitem afirmar que o serviço público de mobilidade (inter)municipal ressentiu-se profundamente dos efeitos da política econômica desenvolvimentista promovida pelo governo federal. Esta estimulou toda a cadeia de consumo de automóveis e motos, enquanto subsidiava seus custos de manutenção, tanto relativamente, quanto em termos absolutos, tornando a mobilidade individual mais vantajosa no período analisado.

Além de reverter tal política, um futuro governo interessado no instrumento da “agencificação” teria um desafio e tanto pela frente. Afinal, possíveis investidores e parceiros tem-se ressentido da experiência recente. A engenharia institucional atual não proporcionou a proteção ensejada à atuação autônoma das agências reguladoras. Inclusive, podendo elas mesmas ser capturadas partidariamente. Talvez, uma mudança que congrege sua transferência para outro poder da república, a exemplo dos tribunais de contas brasileiros ou de suas congêneres norte-americanas.

Finalmente, ainda não se pôde provar a existência de determinismos de nenhuma sorte nas categorias históricas, mas apenas o exercício social da política, mantendo a sociedade dentro dos limites culturalmente toleráveis. Portanto, temos que a solução dos problemas sociais não está na natureza das coisas, mas no desenvolvimento de um *éthos* em que a liberdade de ação esteja submetida a ideais de justiça, em superação à natureza humana.

## 7. REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). **Mensal – Resumo II**. Brasília, 2016. Disponível em: <[http://www.anp.gov.br/preco/prc/Resumo\\_Mensal\\_Index.asp](http://www.anp.gov.br/preco/prc/Resumo_Mensal_Index.asp)>. Acesso em: 5 out. 2016.

AGERGS. **Conselho Superior**. Porto Alegre: 2015a. Disponível em: <<http://www.agergs.rs.gov.br/lista/534/conselho-superior>>. Acesso em: 28 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Organograma**. Porto Alegre: 2015b. Disponível em: <<http://www.agergs.rs.gov.br/conteudo/1000/organograma>>. Acesso em: 1 maio 2015.

\_\_\_\_\_. **Inicial**. Porto Alegre: 2016. Disponível em: <<http://www.agergs.rs.gov.br/inicial>>. Acesso em: 5 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Tarifas e estudos Econômicos. **Nota Técnica N° 03 de 2014**. Porto Alegre, 2014a.

\_\_\_\_\_. **Resolução Decisória N° 85 de 2014**. Porto Alegre, 2014b.

\_\_\_\_\_. **Resolução Normativa N° 06 de 2012**. Porto Alegre, 2012.

BATISTA, R. Mercado pede a Levy melhor alocação de risco e agências fortes. **Valor Econômico**, São Paulo, 27 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/4021876/mercado-pede-levy-melhor-alocacao-de-risco-e-agencias-fortes>>. Acesso em: 5 out. 2016.

BECKER, G. S. A theory of competition among pressure groups for political influence. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 98, n. 3, p. 371-400, 1983.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.949 Rio Grande do Sul**. Brasília, 2001. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI1949.pdf>>. Acesso em 10 maio 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma da Gestão Pública**: documentos e trabalhos sobre a reforma gerencial do Estado brasileiro. São Paulo: Bresser-Pereira Website, 2016. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/recipient3.asp?cat=100>>. Acesso em: 5 out. 2016.

CAMAROTTO, M. TCU propõe novas regras para evitar cargos vagos nas agências reguladoras. **Valor Econômico**, São Paulo, 20 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3917598/tcu-propoe-novas-regras-para-evitar-cargos-vagos-nas-agencias-reguladoras>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

CARAZZAI, E. H. Modelo no país, transporte coletivo de Curitiba é colocado em xeque. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 abr. 2015.

D'ASCENZI, L. **Cultura e Inovação em Organizações**. Curitiba: Ed. Appris, 2015.

D'ASCENZI, L.; LIMA, L. Avaliação da implementação da política nacional de educação profissional e tecnológica. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 1 n. 7, p. 41-52, jan-jun, 2011.

DENATRAN. **Frota**. Brasília: 2015. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/frota.htm>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

ELMORE, R. Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. In: VILLANUEVA, L. F. A. (Org.). **La implementación de las políticas**. México: Miguel Angel Porrúa, 1996. p. 251-280.

FELÍCIO, C. Estudo mostra desapeço à democracia. **Valor Econômico**, São Paulo, 26 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/3976322/estudo-mostra-desapeco-democracia>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing Public Policy**. London: SAGE, 2014.

HUPE, P. What happens on the ground: persistent issues in implementation research. **Public Policy and Administration**, v. 29, n. 2, p. 164-182, 2014.

HUPE, P.; HILL, M.; NANGIA, M. Studying implementation beyond deficit analysis:

the top-down view reconsidered. **Public Policy and Administration**, v. 29, n. 2, p. 145-163, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estimativas da População**. Rio de Janeiro: 2016. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/>>. Acesso em: 5 out. 2016.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013.

\_\_\_\_\_. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. In: MADEIRA, L. M. (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: CEGOV, 2014. p. 50-63.

MAZMANIAN, D. A.; SABATIER, P. A. **Implementation and Public Policy**. Glenview: Scott Foresman, 1983.

METROPLAN. Municípios da RMPA, RMSG e Aglomerações Urbanas. Porto Alegre, 2016. Disponível em: <[http://www.metroplan.rs.gov.br/conteudo/1242/?Munic%C3%ADpios\\_da\\_RMPA%2C\\_RMSG\\_e\\_Aglomera%C3%A7%C3%B5es\\_Urbanas](http://www.metroplan.rs.gov.br/conteudo/1242/?Munic%C3%ADpios_da_RMPA%2C_RMSG_e_Aglomera%C3%A7%C3%B5es_Urbanas)>. Acesso em: 31 out. 2016.

NERY JÚNIOR, N. **Princípios do Processo Civil na Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

PECI, A. Regulação Comparativa: uma (des)construção dos modelos regulatórios. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Regulação no Brasil: desenho, governança, avaliação**. São Paulo: Atlas, 2007a. p. 72-92.

\_\_\_\_\_. Reforma regulatória brasileira dos anos 90 à luz de outros esforços reformistas: revisitando o modelo de Kleber Nascimento. **RAC – Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 11-30, 2007b.

PELTZMAN, S. Toward a more general theory of regulation. **Journal of Law and Economics**, v. 19, n. 2, p. 211-240, 1976. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w0133.pdf>>. Acesso em: 9 mar. 2015.

RIGGS, F. W. **Administration in developing countries: the theory of prismatic society**. Boston: Houghton Miffling, 1964.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição Estadual**. Porto Alegre, 1989.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual N° 7.728**. Porto Alegre, 1957.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual N° 10.086**. Porto Alegre, 1994.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual N° 10.931**. Porto Alegre, 1997.

\_\_\_\_\_. **Decreto lei N° 39.185**. Porto Alegre, 1998.

ROCCA, C. A. A necessidade de novo modelo de financiamento da infraestrutura. **Valor Econômico**, São Paulo, 23 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/opiniao/3969148/necessidade-de-novo-modelo-de-financiamento-da-infraestrutura>>. Acesso em: 5 out. 2016.

RYKKJA, L. H.; NEBY, S.; HOPE, K. L. Implementation and Governance: current and

future research on climate change policies. **Public Policy an Administration**, v. 29, n. 2, p. 106-130, 2014.

STIGLER, G. J. The theory of economic regulation. **The Bell journal of economics and management science**, v. 2, n. 1, p. 3-21, 1971.

VARIAN, H. R. **Microeconomia**. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

VASCONCELLOS, M. A. S. **Economia Micro e Macro**. São Paulo: Atlas, 2009.

WINTER, S. C. Implementation Perspectives: status and reconsideration. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, J. (orgs). **The SAFE Handbook of Public Administration**. Londres: SAGE, 2014. p. 237-250.



# A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: AVANÇOS E LIMITES DE UM PROJETO INACABADO

FERNANDO LUIZ ABRUCIO

*Doutor em Ciência Política pela USP e professor da FGV-SP.*

*E-mail: [fabrucio@gmail.com](mailto:fabrucio@gmail.com)*

CATARINA IANNI SEGGATTO

*Doutora em Administração Pública e Governo pela FGV-SP e pesquisadora da mesma instituição. E-mail: [catarina.segatto@gmail.com](mailto:catarina.segatto@gmail.com)*

# 1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é analisar a construção do Sistema Nacional de Educação, especialmente no que se refere à influência das relações intergovernamentais em todo esse processo. A política educacional brasileira foi marcada, desde suas origens, pelo federalismo dual e pela baixa cooperação entre os níveis de governo. Nas últimas duas décadas houve uma mudança nesse padrão histórico, com um paulatino fortalecimento da coordenação federativa, mas ainda não se consolidou um sistema, diferentemente de outras políticas, como saúde e assistência social (ABRUCIO; FRANZESE, 2013). As razões desses avanços e limites constituem o tema central do presente texto.

A provisão da educação básica no Brasil foi historicamente feita por estados e municípios, mas quase sem diretrizes ou políticas nacionais que a orientassem. Isso gerou enormes diferenças regionais, tanto no que se refere ao acesso como à qualidade (OLIVEIRA; SOUZA, 2010). Além disso, essa trajetória deixou outro legado: a duplicidade de redes de ensino, havendo a possibilidade de estruturas educacionais de diferentes níveis de governo coexistirem num mesmo espaço, sem integração entre si. Esse aspecto reforçou a autonomia dos entes federados, principalmente dos estados (CURY, 2008), que construíram, com exceção de alguns estados do Nordeste com maior municipalização, as maiores redes.

A evolução da política educacional gerou um quadro de frágil coordenação federativa e pouca cooperação intergovernamental, algo que começou a ser modificado com a redemocratização, intensificando-se a partir de 1996. Este capítulo analisa as mudanças nas relações intergovernamentais promovidas com a Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, nos governos Cardoso, Lula e Dilma, buscando entender como tal trajetória impactou a proposta de construção de um sistema nacional de educação.

Para tanto, o texto está dividido em três partes. Na primeira, discute-se o sentido da Federação brasileira, e como as heterogeneidades e desigualdades que o caracterizam afetaram, ao longo da história, a educação. Em seguida, são analisados os mecanismos de coordenação federativa introduzidos mais recentemente no campo educacional. Por fim, discute-se a construção do Sistema Nacional de Educação e os seus principais desafios.

## 2. A ESTRUTURA FEDERATIVA BRASILEIRA E SEU IMPACTO NA EDUCAÇÃO

O federalismo é uma forma de organização territorial do Estado baseada na combinação entre autonomia e interdependência dos entes governamentais (ELAZAR, 1987). Assim, diferentemente do modelo unitário, o sucesso dos países federativos encontra-se na capacidade de coordenar atores político-territoriais autônomos. É claro que a estrutura federal não funciona do mesmo modo em todas as nações que a adotam. Há variações de acordo com as motivações que levaram à adoção desse tipo de Estado e da evolução histórica que houve em cada lugar.

Nesse sentido, é importante entender as razões que levam um país a adotar o modelo federal. Essa opção é feita usualmente por países caracterizados por heterogeneidades, de natureza étnica, linguística, religiosa, demográfica, política, socioeconômica, e geográfica. Tais situações podem gerar um potencial de secessão, e, portanto, as nações com essas características precisam fazer um pacto – federação vem do latim *foedus*, que significa pacto ou acordo – para garantir a unidade na diversidade.

No caso brasileiro, o sentido da Federação está vinculado às heterogeneidades demográfica e físico-territorial, à existência de regionalismos, à desigualdade socioeconômica, e à assimetria institucional entre os níveis de governo (ABRU-CIO; SEGATTO, 2014; SEGATTO, 2015). Vale a pena caracterizar cada uma delas e exemplificar o seu efeito na política educacional.

A primeira heterogeneidade está relacionada à diversidade no tamanho da população entre os estados e, principalmente, municípios brasileiros. De acordo com os dados do Censo Demográfico de 2010, “há 3937 municípios (70,7% do total) de micro e pequeno porte, com até 20 mil habitantes, onde moram 17,7% da população. E apenas 14 municípios (0,3% do total) com mais de um milhão de habitantes, onde vive 20% da população brasileira” (SANTOS, 2013, p. 66). Na educação, isso se reflete na existência de redes estaduais de ensino com quase quatro milhões de alunos, como a de São Paulo, e com cerca de 130 mil alunos, como a do Amapá (INEP, 2014). Essa disparidade resulta numa diversidade de possibilidades de sistema de ensino, muitos desiguais entre si, o que implica um papel importante dos estados e da União para garantirem melhores condições ao conjunto dos alunos.

Uma segunda heterogeneidade diz respeito à questão física, resultado da grande extensão territorial do país e das diferenças geográficas entre elas, incluindo a diversidade de ecossistemas. Tal aspecto é especialmente importante quando se discute a educação no meio rural ou em áreas distantes na Amazônia, uma vez

que essa conformação do território influencia a distribuição de materiais escolares e de merenda ou o tipo de transporte escolar. A heterogeneidade físico-territorial também influencia a organização dos sistemas de ensino, levando os estados a constituírem em coordenadorias regionais, para poder melhor coordenar espacialmente a política pública e a ação das escolas. Esse ponto também é relevante, pois aumenta a necessidade de articulações entre os municípios no âmbito microrregional, por meio de pactos ou consorciamentos, algo que é muito bem desenvolvido nas áreas de saúde e recursos hídricos, mas que é ainda pouco explorado na educação (ABRUCIO; SANO, 2013; RAMOS; ABRUCIO, 2012).

A formação de regionalismos no âmbito dos estados é a terceira heterogeneidade, que se expressa na busca de uma identidade local própria. Os regionalismos são resultado do processo de colonização, que não foi uniforme no país, produzindo várias conformações socioculturais e um sentimento nativista em muitos estados, o que os levou a buscar, desde as origens do país, maior autonomia, inclusive, em alguns casos, por meio de lutas contra o poder central, como as revoltas regenciais. Do ponto de vista das políticas públicas, essa questão aparece, sobretudo, na definição de competências e recursos entre União e estados, um tema essencial em educação, não porque haja uma atuação forte do governo federal na implementação direta em tal política, mas por conta da quarta heterogeneidade: a desigualdade socioeconômica entre as regiões do país.

Enquanto o regionalismo tem um efeito centrífugo sobre a Federação, as disparidades econômicas e sociais exigiram maior atuação nacional para corrigir e minorar tal desigualdade. A convivência dessas duas heterogeneidades – regionalismo e desigualdade regional – teve como efeito principal a dificuldade de constituir uma política nacional de educação. Isso valeu, primeiramente, para o Império, que, mesmo com a centralização política efetivada no Segundo Reinado, teve no arcabouço descentralizador da lei de 1827 seu principal marco legal. Por isso, como notou Carvalho (2008, p. 240), “o governo central, apesar d[a] grande centralização política e administrativa (os presidentes de província eram nomeados pelo ministro do Império), não se preocupava em definir o conteúdo dos currículos escolares e em exigir qualquer tipo de educação cívica”.

Com a proclamação da República, o peso do regionalismo ficou ainda mais claro no país. A partir do final do século XIX, ocorreram as primeiras reformas educacionais do Brasil, mas elas foram feitas sob o comando dos estados e em apenas alguns deles – a maioria continuou com uma estrutura arcaica, fato que ajudou a manter a desigualdade entre os estados brasileiros. Somente com a Revolução de 1930, sob o comando de Getúlio Vargas, tentou-se criar um projeto nacional para o campo educacional, mas que ficou restrito ao ensino superior. No Manifesto dos Pioneiros, lançado em 1932, havia uma proposta para compatibilizar a descentralização

da execução dos serviços com a centralização e a construção de uma política nacional para a educação. Entretanto, essa ideia fracassou (ABRUCIO; SEGATTO, 2014).

O principal legado da combinação de regionalismo com desigualdade regional na educação foi a predominância de redes estaduais até o final daquilo que denominamos hoje de ensino médio, gerando uma enorme disparidade de cobertura e qualidade entre os estados. Desde 1988, houve mudanças nessa situação, porém, o peso de tal histórico ainda é enorme na oferta escolar no país.

Uma última heterogeneidade relaciona-se com a assimetria institucional entre os níveis de governo. Obviamente ela tem ligação com as duas heterogeneidades anteriores, mas ela vai além, uma vez que se origina da trajetória da gestão pública e da burocracia no país. Historicamente o Estado brasileiro criou maiores capacidades administrativas no governo federal e não o fez na mesma medida nos estados e municípios. As duas grandes reformas administrativas do século 20, ocorridas com o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), em 1938, e com o decreto-lei 200, em 1967, abarcaram basicamente a União. Em nenhuma delas houve a preocupação de criar e/ou melhorar as administrações públicas estaduais, até porque não havia um projeto de repasse de funções aos estados e municípios (ABRUCIO, 2005).

Essa assimetria institucional também ocorreu no campo educacional, mas tem ficado mais clara com a descentralização recente, principalmente a partir da Constituição de 1988, dos encargos aos municípios. Uma das maiores novidades da Carta Constitucional foi transformar o município em ente federativo, dando-lhe uma série de autonomias políticas, administrativas e financeiras, além de, sobretudo, ter-se definido que a implementação das políticas públicas deveria ser preferencialmente municipal. O problema é que a grande maioria dos governos locais tem maior fragilidade administrativa e é mais desigual entre si. Desse modo, um dos maiores desafios do federalismo brasileiro é fazer com que o governo federal e os estados ajudem a criar tais capacidades estatais no plano municipal. Em educação isso é muito importante para garantir a qualidade e a equidade na provisão desse serviço ao longo do território nacional.

Essas heterogeneidades produziram diferenças nos resultados da política educacional entre as cinco regiões do país, dentro de uma mesma região e de um mesmo estado, sendo inter-regionais, interestaduais e intraestaduais. Embora seja importante na manutenção da unidade, o federalismo no Brasil tem hoje como principal função a combinação da redução das desigualdades socioeconômicas e assimetrias institucionais com a garantia da autonomia dos governos subnacionais. Nesse sentido, a coordenação federativa e o relacionamento intergovernamental se tornaram centrais na Federação brasileira por meio da redistribuição de recursos, de diretrizes e normatização nacional e de programas federais e estaduais, por exemplo.

### 3. O FORTALECIMENTO DA COORDENAÇÃO FEDERATIVA E A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Embora a União tenha começado a apoiar estados e municípios durante o regime militar, com políticas como o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral) e a instalação de escolas técnicas federais, as primeiras mudanças que buscaram uma maior integração na ação dos níveis de governo foram promovidas pela Emenda Calmon, em 1982, e pela Constituição Federal de 1988. A primeira determinou gastos mínimos nessa política, obrigando a União a aplicar 13% de suas receitas com impostos e transferências constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino e a estados e municípios, 25% (BRASIL, 1983). A Carta Constitucional, por sua vez, teve como objetivos promover a descentralização, a universalização e a cooperação intergovernamental a partir da determinação das competências de cada ente na política, de competências comuns entre eles e do Regime de Colaboração (BRASIL, 1988).

À União caberia o financiamento das instituições de ensino públicas federais e a redistribuição e suplementação aos estados e municípios; aos municípios, a responsabilidade pelo ensino fundamental e educação infantil; e aos estados, o ensino fundamental e o ensino médio. A Constituição universalizou a educação a partir da obrigatoriedade do ensino dos sete aos 14 anos e determinou competências comuns e colaboração entre estados e municípios na oferta do ensino fundamental com a finalidade de universalizá-la. “Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (BRASIL, 1988, art. 211).

Apesar dessas mudanças, não houve, nos primeiros anos da redemocratização, grande alteração na desigualdade entre as regiões. De um lado, não houve a regulamentação e/ou criação dos mecanismos de cooperação na educação, como foi feito de maneira mais bem sucedida na saúde. De outro, a divisão dos recursos orçamentários entre os entes não foi profundamente alterada (ALMEIDA, 2005; OLIVEIRA; SOUZA, 2010).

Cabe aqui delinear o quadro anterior ao governo Fernando Henrique Cardoso na política educacional. Ele era caracterizado por uma fraca coordenação do governo federal tanto na redistribuição de recursos, quanto na elaboração de diretrizes nacionais e de um plano nacional de educação. Em relação aos recursos, as transferências voluntárias federais eram distribuídas de maneira fortemente clientelista, o chamado balcão em que os governadores e prefeitos aliados bus-

cavam verbas. Além disso, Paulo Renato Souza (2005), Ministro da Educação de 1995 a 2003, aponta que havia somente dois programas federais supostamente universais para o ensino fundamental: o programa do livro didático, e o da merenda escolar. Os livros e a merenda eram comprados e distribuídos pelo governo federal, sendo que, no melhor ano antes de 1994, o governo federal havia distribuído somente 25% dos livros antes do início das aulas e executado apenas 50% do orçamento para a compra de merenda.

O governo de Fernando Henrique Cardoso iniciou um processo de fortalecimento da coordenação federativa. No entanto, esse processo envolveu em maior grau a coordenação vertical entre o governo federal e os governos subnacionais, ou seja, não houve um avanço na cooperação horizontal interestadual e intermunicipal e vertical entre estados e municípios.

As principais mudanças feitas nesse período foram a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e a criação do Fundef. A primeira deu diretrizes gerais sobre a política, definiu a necessidade de se formular um plano nacional de educação (PNE), preencheu algumas lacunas da Constituição Federal de 1988 em relação às competências de cada ente e incluiu determinações sobre a colaboração entre estados e municípios (BRASIL, 1996a). O PNE já havia sido previsto no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, como consequência, na Constituição de 1934 e na primeira LDB (1961). No entanto, ele nunca fora formulado e somente em 2001 entra em vigor, com duração de dez anos (SAVIANI, 2007).

Mais importante ainda foi a criação do Fundef, que estabeleceu um modelo de redistribuição de recursos. A ideia era que o dinheiro fosse atrás dos alunos, isto é, os recursos seriam distribuídos segundo as matrículas do ensino fundamental, gerando uma indução para maior municipalização. Além disso, foi determinada uma suplementação da União, de modo que esse fundo buscou diminuir as desigualdades intra e interestaduais.

O Fundef aumentou fortemente a transferência de recursos para os municípios, mas a participação dos estados caiu em todas as Unidades da Federação. Houve também uma redução da desigualdade de gasto intraestadual, já que a desigualdade entre as redes estadual e municipal foi diminuída. No entanto, não houve grande alteração na desigualdade de gasto interestadual, mesmo dentro de uma mesma região geográfica, em função, principalmente, da não complementação da União (VAZQUEZ, 2012).

Outra mudança promovida com a emenda constitucional nº 14 de 1996, que criou o Fundef, foi a determinação de que 60% dos 25% dos recursos gastos por estados e municípios com o desenvolvimento do ensino fosse aplicado na ampliação do gasto e oferta do ensino fundamental, e de que a União gastasse 30% com essa etapa do ensino (BRASIL, 1996b).

Para o controle das transferências realizadas pelo Fundef, foram fortalecidas as avaliações e os sistemas de informações do sistema educacional brasileiro. O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) passou a ser realizado de forma mais sistemática e o Censo Escolar, que havia sido aplicado pela última vez em 1989, foi atualizado. Houve também a descentralização dos recursos dos programas federais da merenda escolar e do livro didático, a criação de programas que também descentralizaram os recursos, os Programas Dinheiro Direto na Escola e Bolsa Escola Federal, e a distribuição de maneira não clientelista das transferências voluntárias federais, o que passou a ser feito por meio de editais.

Durante os governos Lula, o governo federal continuou esse processo, promovendo mudanças que reforçaram o seu papel como coordenador, e, como nas ações anteriores, pouco se avançou na coordenação entre os governos subnacionais. As mudanças foram de natureza semelhante às realizadas nos governos de Fernando Henrique Cardoso, relacionadas às diretrizes nacionais, aos sistemas de avaliação e informação, e à redistribuição de recursos.

No que se refere às diretrizes nacionais, foram elaborados e criados o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Plano de Ações Articuladas (PAR), e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. O PDE foi aprovado em 2007 e tem como objetivo indicar os programas e ações que levariam ao alcance das metas do PNE. No entanto, segundo Saviani (2007, p. 1239),

[...] constata-se que o segundo [PDE] não constitui um plano, em sentido próprio. Ele se define, antes, como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE. Com efeito, o PDE dá como pressupostos o diagnóstico e o enunciado das diretrizes, concentrando-se na proposta de mecanismos que visam à realização progressiva de metas educacionais. Tive, porém, que introduzir o advérbio “teoricamente” porque, de fato, o PDE não se define como uma estratégia para o cumprimento das metas do PNE. Ele não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas se compõe de ações que não se articulam organicamente com este.

O PAR, conforme o art. 9º do decreto nº 6.094/07, “[...] é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (BRASIL, 2007a). O PAR se constitui em um planejamento de caráter plurianual realizado pelos estados e municípios que orienta o repasse das transferências voluntárias do governo federal a eles.<sup>1</sup> A partir do PAR e da adesão ao

---

(1) O PAR inclui quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação, e infraestrutura física e recursos pedagógicos (BRASIL, 2007a).

Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o governo federal financia a implementação de programas federais, de organizações não governamentais e de fundações e institutos empresariais.<sup>2</sup> O governo federal passou, portanto, a induzir a adoção de determinados programas pelos governos subnacionais por meio do apoio técnico e financeiro.

Em relação aos sistemas de informação e de avaliação, foram criados a Prova Brasil, a Provinha Brasil e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Esses instrumentos amarram os planos supracitados, pois funcionam como forma de controle dos resultados dos estados e municípios, especialmente, no caso das transferências de recursos via PAR. Segundo Duarte e Santos (2012, p. 87), os “resultados obtidos no IDEB passariam a orientar a oferta pelo MEC de apoio técnico e/ou financeiro aos demais entes, priorizando aqueles com índices insuficientes de qualidade de ensino”.

Por fim, houve mudanças na redistribuição de recursos. Em primeiro lugar, houve a extensão do Fundef para toda a educação básica com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Além disso, estabeleceu-se um limite de complementação da União de 10%, que, segundo Oliveira (2012), não foi cumprido. “A União, no entanto, burlou esse dispositivo durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Lula, decretando valores *per capita* abaixo daquele a que se chegaria aplicando os procedimentos previstos na Lei no 9.424, de 1996, que regulamentou o fundo”. (OLIVEIRA, 2012, p. 42).

A Lei 11.494 de 2007 que institui o Fundeb institui também uma Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, que é responsável por realizar a negociação dos valores por aluno transferidos pelo Fundo. Ela é composta por um representante do MEC, cinco representantes do Consed (um de cada região brasileira) e cinco representantes da Undime (um de cada região brasileira) (BRASIL, 2007b). Usualmente, os municípios querem mais recurso para a educação infantil, e os estados, para o ensino médio. Assim, o voto de desempate é o do ministro, o que mostra que o MEC tem um grande poder na barganha federativa.

Além da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, há um fórum de negociação sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, que

---

(2) Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio, Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), Mais Educação, Ensino Médio Inovador, Parlamento Juvenil do Mercosul, ProInfância, Saúde na Escola, Atleta na Escola, Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), TV Escola, Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais, e Programa Gestão de Aprendizagem Escolar.

é composto pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), pela Undime, pelo Consed e pelo MEC. Apesar da existência do fórum, ele não é institucionalizado, não está previsto na Lei do Piso Salarial (lei nº 11.738/2008) (BRASIL, 2008), como a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade.

Durante o primeiro governo Dilma, algumas mudanças impactaram as relações intergovernamentais na educação, principalmente na cooperação entre estados e municípios, mas não houve uma grande alteração da dinâmica federativa. Entre as mudanças estão a criação da Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (Sase), responsável, principalmente, pelo apoio na criação do Sistema Nacional de Educação, dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação ou Território de Cooperação,<sup>3</sup> e dos planos estaduais e, principalmente, municipais de educação (BRASIL, 2011); a criação do Pacto Nacional para Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), a partir do qual foram estabelecidos compromissos estaduais para articular as ações entre os três níveis da Federação brasileira para a sua implementação; e, por fim, a criação da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) em 2011 e 2012.<sup>4</sup>

Resumindo a discussão desta seção, a Constituição Federal de 1988 orientou a construção de uma dinâmica mais cooperativa na educação a partir da determinação de competências comuns, do fortalecimento do papel de coordenação do governo federal e da previsão do regime de colaboração entre os entes. A partir de 1996, o governo federal passou a assumir esse papel de coordenador a partir da elaboração de diretrizes nacionais, produção de informação do sistema educacional todo e redistribuição de recursos entre estados e municípios. Como apresentado, mecanismos semelhantes foram criados de maneira mais intensa nas últimas duas décadas.

Ainda que haja essa trajetória de fortalecimento da coordenação federal, alguns mecanismos ainda não são consensuais na educação, como a criação de parâmetros curriculares mais definidos e claros, maior coordenação e indução do governo federal no estabelecimento de padrões mínimos em estados e municípios, como no âmbito da formação de professores, institucionalização de fóruns fede-

---

(3) Segundo o Conselho Nacional de Educação, no parecer nº 9 de 2011, os arranjos são definidos como tipos de cooperação horizontal formados por municípios, estados, governo federal e/ou organizações não estatais e são baseados no trabalho em rede, “[...] onde um grupo de municípios com proximidade geográfica e características sociais e econômicas semelhantes busca trocar experiências e solucionar conjuntamente dificuldades na área da educação, trabalhando de forma articulada com os Estados e a União, promovendo e fortalecimento a cultura do planejamento integrado e colaborativo na visão territorial e geopolítica” (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2011, p. 2).

(4) A ANA afere o nível de alfabetização e letramento em língua portuguesa e alfabetização em matemática dos alunos do 3º ano do ensino fundamental. A ANA foi prevista no Pnaic e, a partir da portaria nº 482/2013, foi incorporada ao Saeb (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2015).

rativos, e regulamentação do regime de colaboração. Isso se reflete na diversidade enorme de projetos que tratam do arranjo federativo da política de educação. Segundo Abicalil (2012), há projetos relacionados às expectativas de aprendizagem e ao estabelecimento de um currículo comum nacional, ou seja, ligados ao estabelecimento de padrões mínimos nacionais, e outros de federalização da oferta da educação básica e de regulamentação dos artigos 23 e 211 da Constituição Federal, que se referem às competências dos entes na política educacional e ao regime de colaboração.

## 4. A CONSTRUÇÃO INACABADA DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Os sistemas de políticas públicas, conforme Franzese (2010) e Abrucio e Franzese (2013), envolvem a combinação das seguintes características: forte coordenação e indução do governo federal, descentralização das políticas e autonomia dos governos subnacionais, e a construção de fóruns intergovernamentais. Os sistemas tenderiam a aumentar a integração e a cooperação nas políticas públicas. Isso decorre, principalmente, do compartilhamento de competências entre os entes e da existência de fóruns de negociação federativa na saúde e na assistência social – em tais casos, as comissões intergestoras. Nesse sentido, as três políticas sociais estariam caminhando para a construção de sistemas de políticas públicas e para a maior cooperação, ainda que em estágios distintos.

Abicalil (2012) realizou um esforço de sistematização dos componentes do Sistema Nacional de Educação, incluindo estados e municípios. São eles:

- I. No âmbito nacional:
  - a. Ministério da Educação e três autarquias vinculadas – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes);
  - b. Conselho Nacional de Educação;
  - c. Comissão Intergovernamental para o Financiamento da Educação Básica de Qualidade;
  - d. Conselho de Acompanhamento e Controle do Fundeb;

- e. Comitê Nacional do Compromisso Todos pela Educação;
- f. Fórum Nacional de Educação;
- g. Conferência Nacional de Educação;
- h. Instituições federais de educação profissional e tecnológica e de ensino superior;
- i. Instituições privadas de ensino superior.

II. No âmbito dos estados e do Distrito Federal:

- a. órgão responsável pela administração da rede estadual;
- b. órgão normativo de seu sistema;
- c. instituições estaduais de educação básica e superior;
- d. instituições privadas de ensino fundamental e médio, no seu âmbito, e de educação infantil, onde não houver sistema municipal criado;
- e. instituições privadas de educação profissional e tecnológica;
- f. instituições municipais de ensino dos municípios que não tiverem criado seu próprio sistema em lei ou tiverem optado por constituir sistema único;
- g. Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle do Fundeb;
- h. Conselho Estadual de Alimentação Escolar.

III. No âmbito municipal:

- a. órgão responsável pela administração da rede municipal;
- b. órgão normativo de seu sistema (se houver sistema municipal);
- c. instituições municipais de educação básica;
- d. instituições privadas de educação infantil, no seu âmbito (quando houver sistema municipal criado);
- e. Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle do Fundeb;
- f. Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação;
- g. Conselho Municipal de Alimentação Escolar (ABICALIL, 2012, p. 28).

Os mecanismos de coordenação federativa não foram incluídos na sistematização feita por Abicalil (2012) Estes incluíam a redistribuição de recursos e o assessoramento técnico por meio do PAR (incluindo os programas federais e as transferências voluntárias) e do Fundeb; a normatização, a regulamentação e as avaliações nacionais (PNE, PDE, Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, Saeb, Prova Brasil, Provinha Brasil, ANA e Ideb); e a negociação informal entre os entes federados, o que ocorre, na maioria das vezes, entre MEC e organizações de representação de interesses dos estados e municípios – Consed e Undime.

O Sistema Nacional de Educação para constituir-se como um sistema deveria incorporar os fóruns intergovernamentais (FRANZESE, 2010; ABRUCIO, 2010).

Na Educação, entretanto, a ausência de tais fóruns de negociação intergovernamental prejudica a interação entre as esferas de governo e faz com que estas se reúnam apenas para discutir questões ligadas ao compartilhamento de recursos, por força da existência do FUNDEB. Nesse caso, a constituição de um sistema na área talvez ajude os atores a enfrentar a necessidade da operacionalização do tão citado regime de colaboração, que pode, por sua vez, auxiliar na construção de uma visão comum sobre como deve ser a educação no país (FRANZESE, 2010, p. 193).

Além da ausência de fóruns federativos, a falta de regulamentação do regime de colaboração entre os entes e a fragilidade no estabelecimento de padrões mínimos nacionais, como a falta de um currículo nacional comum, enfraquecem a coordenação federativa da política. A proposta de Sistema Nacional de Educação, ademais, está centrada na relação vertical entre o governo federal, os estados e os municípios. As cooperações vertical entre estados e municípios e horizontal entre esses entes não têm tido espaço no Sistema Nacional de Educação e não têm sido incentivadas como em outras políticas, como na saúde e na assistência social.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção do Sistema Nacional de Educação foi influenciada por sua trajetória de descentralização, duplicidade de redes de ensino, desigualdades de gastos e de capacidades institucionais e pouca cooperação intergovernamental. Os mecanismos de coordenação federativa introduzidos nas últimas duas décadas aumentaram a coordenação do governo federal e estabeleceram alguns padrões básicos na oferta da política no nível local. Destaca-se que o Fundef, posteriormente, o Fundeb, o PAR e os programas federais são os mecanismos de coordenação mais relevantes na educação.

No entanto, pouco se avançou na cooperação entre estados e municípios, interestadual e intermunicipal, ou seja, não houve institucionalização e indução para a disseminação dessas relações intergovernamentais. Isso impactou a construção do Sistema Nacional de Educação, pois, de um lado, a ausência de fóruns federativos dificulta o estabelecimento de consensos entre os entes, e, de outro, os padrões nacionais e a equalização promovidas no nível nacional são limitados pela falta de uma articulação regional, especialmente no que se refere a uma atuação mais coordenadora dos estados.

O fortalecimento dos mecanismos de coordenação federativa na educação é um passo fundamental para reduzir as desigualdades de acesso e de qualidade entre as redes de ensino. O que está em jogo, hoje, no federalismo brasileiro é como combinar mecanismos de entrelaçamento, indução e cooperação entre os níveis de governo, com a possibilidade de os governos subnacionais implementarem suas políticas, conforme suas características locais e dando espaço para o controle social exercido pela população. Dar conta das heterogeneidades que constituem o federalismo brasileiro é essencial para melhorar a política educacional no país.

## 6. REFERÊNCIAS

ABICALIL, C. A. O federalismo e o Sistema Nacional de Educação: uma oportunidade fecunda. **Revista Retratos da Escola**, v. 6, n. 10, p. 21-37, jan./jun., 2012.

ABRUCIO, F. L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 2, p. 401-420, mar./abr., 2005.

\_\_\_\_\_. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010. p. 39-70.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Efeitos Recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, G.; FÁRIA, C. A. P. (Orgs.). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora da Fio Cruz, 2013. p. 361-386.

ABRUCIO, F. L.; SANO, H. **Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras**. Brasília: Editora IABS, 2013.

ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I. O Manifesto dos Pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um Sistema Nacional de Educação. In: CUNHA, C. et al. **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Brasília:

Ministério da Educação, 2014. p. 40-57.

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia Política**, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 1988.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.094**. Brasília: 2007a.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.480**. Brasília: 2011.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 24**. Brasília: 1983.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394**. Brasília: 1996a.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.424**. Brasília: 1996b.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.494**. Brasília: 2007b.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.738**. Brasília: 2008.

CARVALHO, J. M. **Pontos e bordados**: escritos de história e política. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Parecer nº 9**. Brasília: 2011.

CURY, C. R. J. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, v. 29, n. 105, set./dez., p. 1187-1209, 2008.

DUARTE, M. R. T.; SANTOS, M. R. S. Avaliação das políticas em educação: a coordenação sistêmica da União. **Revista Retratos da Escola**, v. 6, n. 10, jan./jun., p. 79-93, 2012.

ELAZAR, D. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.

FRANZESE, C. **Federalismo Cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos Sistemas de Políticas Públicas. 2010. 210 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, 2010.

INEP. **Censo Escolar**. Brasília: 2014. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acesso em: 30 out. 2015.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Histórico do SAEB**. Brasília: 2015. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/saeb/historico>>. Acesso em: 30 out. 2015.

OLIVEIRA, R. L. P. Direito à educação e federalismo no Brasil. **Revista Retratos da Escola**, v. 6, n. 10, p. 39-47, jan./jun., 2012.

OLIVEIRA, R. P.; SOUZA, S. Z. Introdução. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010. p. 13-38.

RAMOS, M. N.; ABRUCIO, F. L. Apresentação. In: ABRUCIO, F. L.; RAMOS, M. N. (Orgs.). **Regime de colaboração e associativismo territorial**: arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012. p.11-16.

SANTOS, F. B. P. **A atuação dos governos locais na redução das desigualdades**

**socioeconômicas**. 2013. 209f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, 2013.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, v. 28, p. 1231-1255, 2007.

SEGATTO, C. I. **O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de Educação**: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental. 2015. 196 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, 2015.

SOUZA, P. R. **A Revolução Gerenciada**: A Educação no Brasil 1995-2002. New Jersey: Prentice Hall, 2005.

VAZQUEZ, D. A. **Execução Local sob Regulação Federal**: os impactos da LRF, Fundef e SUS nos municípios brasileiros. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2012.

10

PARTICIPAÇÃO NA  
IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA  
PÚBLICA DE ENSINO  
FUNDAMENTAL: UM ESTUDO DE  
CASO NAS ESCOLAS PÚBLICAS  
MUNICIPAIS NO ESTADO DE  
SANTA CATARINA

SULIVAN DESIRÉE FISCHER

*Doutora em Administração, Professora Assistente da Universidade  
do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e  
Socioeconômicas. E-mail: sullivan.fischer@gmail.com*

# I. INTRODUÇÃO

A participação na gestão escolar baseia-se no princípio democrático, determinado pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1996) (LDB), pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (BRASIL, 1990), entre outros marcos legais que regem a política de educação no Brasil. Faz parte de um projeto nacional de reforma do Estado em busca de uma maior democratização, ampliando as relações com a sociedade civil, e ofertando maior autonomia às escolas na perspectiva de modificar o padrão existente de implementação dessa política para torná-la mais eficiente, mais acessível e de qualidade.

A política pública de ensino fundamental tem o *locus* da ação na escola que participa de um sistema complexo de relações intergovernamentais, intra e inter organizações e com a comunidade. Nessas relações, diferentes atores estão envolvidos fazendo com que cada escola desenvolva uma dinâmica própria, representada pela ação individual dos agentes implementadores (diretores, docentes, técnicos), que, no exercício de suas atividades, exercem a discricionariedade nas decisões, impactando nos resultados da política e no comportamento da agência (LIPSKY, 1980).

Esta pesquisa busca analisar como vem sendo construída a participação nas escolas e quais fatores constroem ou favorecem a implementação dessa política sob esse novo modelo de gestão. O pressuposto deste estudo é de que a participação na implementação dessa política não depende apenas de regras formais e de expedientes jurídicos normativos. O fator síntese que condiciona a participação no âmbito escolar está no *modus* de conduzir, isto é, de atuação dos agentes implementadores, e é esse *modus* que concede o atributo de democrática à política. As estratégias e os mecanismos utilizados pela direção da escola e pelo conjunto de atores envolvidos podem ou não favorecer a participação na implementação da política pública na escola.

Esse argumento está embasado nas ideias de Lipsky (1980), de que os agentes implementadores, funcionários (diretores, professores) que trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos, determinam o acesso e a forma aos serviços. Sua ação individual como implementadores acaba por representar o comportamento da agência que estes representam. São eles os mediadores da relação, escola – comunidade – Estado.

Esta pesquisa busca contribuir com a lacuna de estudos empíricos sobre a fase de implementação especialmente sobre como e quem participa da implementação, como as ações são colocadas em prática e os fatores que influenciam a participação (HILL, 2003).

Os resultados apresentados neste artigo são um recorte da pesquisa de tese doutoral de Fischer (2012) que analisou 18 escolas municipais de ensino fundamental, localizadas nas seis mesorregiões do Estado de Santa Catarina, selecionadas pelo critério de porte, sendo, uma escola pequena, uma escola média e uma escola grande em cada um dos municípios selecionados, considerando o número de alunos regularmente matriculados.

Este artigo está organizado da seguinte maneira: na primeira seção, apresenta-se o objetivo da pesquisa e o pressuposto do estudo. Na segunda, analisaremos o contexto da política de educação, observando as particularidades dessa política para o ensino fundamental, as especificidades do novo ordenamento e as orientações à implementação dessa política. Na terceira seção, descrevemos o contexto do território de Santa Catarina e dos municípios investigados. Na quarta seção, apresenta-se as análises sobre a implementação dessa política do ponto de vista da eleição de diretores; os instrumentos de planejamento utilizados pelas escolas; os órgãos colegiados de gestão e o grau de envolvimento e participação dos atores nos processos e instâncias escolares. A última seção é dedicada às considerações finais.

## 2. O CONTEXTO E AS ORIENTAÇÕES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ENSINO FUNDAMENTAL

Desde a Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro vem caminhando em direção à construção de uma nova forma de implementar a política pública de ensino fundamental, estabelecida por uma gestão autônoma e democrática. Essa reforma foi apresentada como um meio para superar as mazelas do sistema educacional brasileiro, caracterizado pelo elevado índice de analfabetismo, dificuldade de acesso e baixa qualidade do ensino, péssimos salários e baixa qualificação dos professores, e distanciamento da escola das demandas da comunidade.

O resultado é uma reestruturação de todo o sistema de ensino, em que se estabelecem novas relações entre os entes da Federação, e são atribuídas novas responsabilidades aos atores na implementação dessa política, fixadas pelos novos marcos legais, institucionais e políticos. Politicamente, aos municípios é oportunizado organizar seus sistemas de ensino em colaboração com a União, estados e Distrito Federal (art. 211, CF/88) mantendo cooperação técnica e financeira, e atuando prioritariamente no ensino fundamental (art. 211, §2º, CF/88) (BRASIL, 1990).

Aos sistemas de ensino é assegurado definir as normas da gestão democrática do ensino, devendo considerar suas peculiaridades, alicerçadas no princípio da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; e da participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (art. 14, Inc. I e II, LDB/96). Ela também estabelece responsabilidades aos docentes de participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino; de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional; e de colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade (art. 13, inc. I, V e VI).

A LDB/96 caracteriza como atores aptos a participar da implementação dessa política pública, docentes e a comunidade, que pode ser expressa pelos docentes, técnicos que atuam na escola, pais e/ou responsáveis e alunos. Nesse sentido, a legislação, traz explicitamente, um padrão normativo com características gerais que devem ser observadas. Entretanto, a seleção dos meios e estratégias para por em prática a participação na implementação da política são reservados aos atores implementadores, pelo exercício da discricionariedade. Essa discricionariedade está associada ao preceito da democratização da gestão escolar, que compreende ação individual e coletiva dos sujeitos aos processos na/sobre a escola, em que os atores discutem, planejam, deliberam, acompanham, controlam, e avaliam planos, projetos e ações para o desenvolvimento escolar e resolução dos seus problemas (SOUZA, A., 2009). Isto é, as autoridades concedem aos atores implementadores, liberdade para decidir e agir, desde que em defesa da educação e dentro dos limites da lei.

Conceitualmente, democracia está articulada à participação e pode ser compreendida com uma forma de conter os poderes do Estado, de mediar entre projetos individuais e coletivos e exigir responsabilidade frente às decisões políticas (HELD, 2006).

A participação de novos atores na implementação da política de ensino fundamental institui também, a ideia de pluralismo de ideias (art. 3º, LDB/96), que intrinsecamente acena com a perspectiva de haver diferença de opiniões, comportamentos culturais, sociais e políticos distintos. Trata-se, portanto, de facultar aos indivíduos pensar diferente, apresentar propostas e projetos escolares que efetivamente contribuam com a melhoria do ensino e que atendam às necessidades locais da comunidade escolar.

Nessa perspectiva, para Sabatier (1986), o sucesso de um programa passa a ser mais dependente das habilidades dos indivíduos nas estruturas locais do que dos esforços dos agentes do governo federal.

Para Höfling (2001), é justamente por isso, que a implementação de cada política apresenta uma dinâmica própria, com idas e vindas, pela influência dos atores, assim como, pela influência do contexto econômico, cultural e social (AR-

RETICHE, 2003; SOUZA, 2003), que levam a construir trajetórias diferentes, produzir situações e resultados heterogêneos.

Entre os avanços às práticas democráticas, ganharam proeminência as alterações nos métodos tradicionais de nomeação dos diretores escolares, algo fortemente reivindicado pelos estabelecimentos escolares já nos anos 80, associado à retomada das eleições diretas no Brasil para governadores, em 1982 (BORGES, 2006; PARENTE; LUCK, 1999; TORRES; GARSKE, 2000). O entendimento da sociedade e, mais especificamente, dos estabelecimentos escolares foi de que a reconquista da escolha dos dirigentes políticos (Presidente da República, governadores, prefeitos, senadores, deputados, e vereadores) também deveria ser estendida para a escolha do dirigente escolar, concedendo à comunidade autonomia para escolher seu próprio diretor, caracterizando um ideal mais democrático e participativo (MARQUES, 2006; PARENTE; LUCK, 1999).

Havia também uma uniformidade de opinião que enfatizava a relevância do papel do diretor para o sucesso da escola, que, entretanto, para alguns autores (LIBÂNEO, 2003; PARO, 1996; ROCHA, 2006; TORRES; GARSKE, 2000), é preciso relativizar, pois este não é dependente unicamente da pessoa do diretor, mas, sobretudo, da forma como ele desenvolve seu trabalho, como agrega as pessoas em torno dos planos e dos projetos escolares (LIBÂNEO, 2003).

Nas pesquisas realizadas por Dourado (2004), Parente e Luck (1999), Paro (1996), e Silva (2007), os autores verificaram que a escolha dos dirigentes escolares tem ocorrido, mas utilizando diferentes estratégias e critérios. Dentre elas, pode-se citar: realização de prova de conhecimento, concurso público, qualificação profissional, análise do currículo do candidato, e sistema misto, constituído da adoção de critério técnico e eleição direta.

As pesquisas também têm evidenciado que, apesar do consenso de que esta é uma oportunidade para a construção da democracia ao interior das escolas, rompendo com as indicações políticas historicamente relacionadas à barganha política (BORGES, 2006; LIBANELO, 2003; MARQUES, 2006; PARO, 1996; ROCHA, 2006; TORRES; GARSKE, 2000), em alguns estados, a indicação e nomeação direta pelas lideranças políticas locais continua sendo uma prática recorrente.

Na visão de Paro (2001), a neutralização de indicação política e práticas clientelistas se darão com a participação mais efetiva da comunidade (professores, técnicos, pais, e alunos); e o exercício autônomo da cidadania. A eleição direta para o autor deve ser compreendida como apenas um dos componentes que podem influir para a gestão escolar se tornar mais democrática.

Outro componente indutor normativo à participação na implementação da política de educação e que também possibilita compreender as particularidades

da implementação dessa política é a institucionalização dos órgãos colegiados de gestão. Fixada pelas diretrizes nacionais da política, está a cargo das secretarias municipais de educação, especificamente dos estabelecimentos escolares, institucionalizar os conselhos escolares como órgãos de representação colegiada com responsabilidade para deliberar sobre questões político-pedagógicas, administrativas e financeiras no âmbito da escola (MEC, 2004).

O conselho escolar deve ser formado pelo diretor, professores, funcionários da escola, estudantes, representantes da comunidade; pais ou responsáveis. Em tese, é responsabilidade dos conselhos discutir, definir e acompanhar o desenvolvimento do projeto pedagógico da escola, mediar as demandas da comunidade escolar, os problemas enfrentados pela escola, propor soluções para melhorar o ambiente escolar, a aprendizagem, e a qualidade do ensino.

[...] os Conselhos Escolares, ao assumirem a função de estimular e desencadear uma contínua realização e avaliação do projeto político-pedagógico das escolas, acompanhando e interferindo nas estratégias de ação, contribuem decisivamente para a criação de um novo cotidiano escolar, no qual a escola e a comunidade se identificam no enfrentamento não só dos desafios escolares imediatos, mas dos graves problemas sociais vividos na realidade brasileira (MEC, 2004, p. 38).

Para tanto, eles são considerados a base para a construção da democracia no ambiente escolar, por estimular a comunidade a participar e se envolver com os assuntos na/sobre a escola. Sua finalidade é promover uma prática educativa democrática (PARENTE; LUCK, 1999), não devendo haver predomínio do envolvimento dos conselheiros (COSTA, 2001) nas questões puramente financeiras.

Essa institucionalização, ainda que pareça novidade, faz parte da história de conquista dos movimentos sociais da década de 70/80 no Brasil (PARENTE; LUCK, 1999), mas é a partir de 1986 que passam a exercer função deliberativa, superando o caráter, até então, puramente de órgão consultivo. As conquistas aconteceram, mas na prática dizem Souza e Faria (2004), eles não vêm cumprindo com sua verdadeira atribuição, estando muitas vezes limitadas pelo desconhecimento dos conselheiros sobre suas funções e as do órgão que representam.

Parente e Luck (1999) na pesquisa que realizaram no âmbito estadual nas escolas de ensino fundamental em todo o país identificaram que as estruturas colegiadas implementadas no interior das escolas para assegurar a participação na implementação dessa política foi a associação de pais e mestres (APM), comumente denominada associação de pais e professores (APP). Essa instituição foi assegurada como entidade civil com personalidade jurídica própria e sem fins lucrativos, pela lei nº 5.692/71, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1971, art. 62).

As pesquisadoras constataram o uso desse mecanismo de gestão colegiada em 100% das escolas estaduais de ensino fundamental do Estado de Santa Catarina. O objetivo é auxiliar a direção escolar na promoção das atividades administrativas, pedagógicas e sociais da escola, assim como arrecadar recursos para complementar os gastos com o ensino, a educação e a cultura.

A existência de APM ou APP foi constatada, na pesquisa de Parente e Luck (1999), em 13 estados federados de ensino fundamental público. Também foi identificada em uma unidade federada, uma estrutura colegiada similar, a associação de pais, alunos e mestres (Apam), que amplia o nível de participação na gestão da escola até o nível dos alunos.

O primeiro estado a implantar estruturas colegiadas foi Santa Catarina em 1966; seguida pelo Rio Grande do Sul em 1991, e expandindo-se para o Mato Grosso do Sul e Minas Gerais em 1992. Os Estados do Ceará e de Pernambuco começaram sua implantação em 1994; o Amapá, Amazonas, Maranhão, Goiás e Distrito Federal, em 1995; o Acre e a Paraíba, em 1996; e o Rio Grande do Norte, Bahia e Espírito Santo, em 1997 (PARENTE; LUCK, 1999).

Além das estruturas colegiadas de gestão, as normas e diretrizes estabelecidas no plano federal possibilitam às escolas usufruir de maior autonomia para estruturar seu projeto pedagógico de acordo com as suas necessidades, e assim adotar estratégias de ação condizentes com as condições econômicas, sociais e culturais da sua comunidade.

O projeto político pedagógico da escola, como já sinalizado, constitui-se no principal instrumento de planejamento de que as escolas de ensino fundamental dispõem. Nele estão explicitadas as diretrizes prioritárias que orientam a condução do ensino em cada uma das escolas de ensino fundamental. Por essa razão, a discussão ampla sobre essa condução é recomendada pelo Ministério da Educação, que defende a adequação dos PPPs às realidades específicas, por meio da participação de diferentes atores envolvidos com a educação no âmbito municipal.

Importante observar que as prerrogativas previstas pela nova LDB/96, das decisões, antes centralizadas na Secretaria Municipal de Educação ou nos diretores escolares, passam a ceder espaço a decisões colegiadas, com a participação de outros atores, na perspectiva de uma gestão mais democrática. Essa perspectiva parte do pressuposto, como expõe a própria literatura sobre participação (ARNSTEIN, 1969; BORGES, 2006; LIBÂNEO, 2003; TORRES; GARSKE, 2000), de que quanto maior é a participação nas decisões, mais legitimada estarão as ações. É nessa direção que esta pesquisa busca analisar a participação dos diferentes atores no processo de elaboração desse instrumento de gestão da escola de ensino fundamental. Antes de seguir nessa análise, é importante conhecer as condições dos municípios investigados.

### 3. UNIVERSO DA PESQUISA: CONHECENDO O TERRITÓRIO

Santa Catarina é uma das 27 unidades federativas do Brasil e está localizada na região sul do país. O estado é formado por 293 municípios, que estão divididos em seis mesorregiões: Grande Florianópolis; Vale do Itajaí; Norte Catarinense; Serrana; Sul Catarinense; e Oeste Catarinense. A população do estado é de 6.248.436 habitantes (IBGE, 2010a).

O Índice de Desenvolvimento Humano<sup>1</sup> (IDH) do Estado de Santa Catarina é de 0,822 (IBGE, 2010a), classificado como um IDH de alto desenvolvimento humano (PNUD, 2010). Entretanto, existe desigualdade entre as regiões e também, dentro destas (OCDE, 2010), repetindo um quadro fortemente distinguido por Cury (2002), Celina Souza (2004), Barreto et al. (2006), e Vasquez (2007) de que, mesmo nas regiões consideradas mais desenvolvidas, é comum encontrar desigualdades socioeconômicas intrarregionais.

O ensino em Santa Catarina segue um padrão complexo, como ocorre em todo o território brasileiro, que compreende quatro tipos de escolas: as públicas, que podem ser federais, estaduais ou municipais, e os estabelecimentos privados. Essas diferentes categorias funcionam independentemente uma das outras com administração e regulação distintas. É de competência dos municípios a implementação da política de educação infantil e ensino fundamental.

Em 2012, havia 879.926 alunos regularmente matriculados na rede municipal de ensino fundamental no Estado. Para esta pesquisa foi selecionado, pelo índice populacional mais alto, um município de cada mesorregião do estado. Os municípios selecionados foram Joinville (Norte Catarinense), Florianópolis (Grande Florianópolis), Blumenau (Vale do Itajaí), Criciúma (Sul Catarinense), Chapecó (Oeste Catarinense), e Lages (Serrana).

O Município de Joinville faz parte da mesorregião Norte Catarinense e é a maior cidade do estado. A mesorregião abrange 26 municípios. A população de Joinville é de 515.288 habitantes, e sua densidade demográfica é de 449,3 (hab/km<sup>2</sup>), concentrada basicamente na área urbana com 96,62% (IBGE, 2010b). O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Joinville em 2000 era de

---

(1) O IDH considera em sua metodologia para cálculo, três indicadores: a) um indicador de renda, que é a renda *per capita*, ajustada pela paridade do poder de compra; b) um indicador das condições de educação, que é uma média ponderada de outros dois indicadores, a taxa de alfabetização de adultos e a taxa de escolarização bruta combinada dos ensinos primários, secundário e superior; e c) um indicador das condições de saúde representando a expectativa de vida ao nascer (FELJÓ, 2003; PAULANI, 2007).

0,857, ocupando a 4ª posição no estado e a 15ª no Brasil. O IDHM – Educação, em 2000 era de 0,936 (PNUD, 2010). O índice de pobreza atinge 28% (IBGE, 2003). O município possui 88 (oitenta e oito) escolas municipais de ensino fundamental e atende 46.268 alunos (SANTA CATARINA, 2011).

O Município de Florianópolis faz parte da mesorregião da Grande Florianópolis e é onde se localiza a capital do Estado de Santa Catarina. Essa mesorregião abrange 21 municípios. A população de Florianópolis é de 421.240 habitantes, e sua densidade demográfica é de 627,24 (hab/km<sup>2</sup>), concentrada, basicamente, na área urbana (96,2%). O IDHM de Florianópolis em 2000 era de 0,824, sendo a educação a segunda dimensão que mais contribuiu nos últimos anos para esse crescimento, a primeira foi a renda. O IDHM – Educação, em 2000 era de 0,96 (PNUD, 2010). A incidência de pobreza,<sup>2</sup> em Florianópolis, atinge 25,8% (IBGE, 2003). O município possui 36 escolas municipais de ensino fundamental e atende 15.608 alunos (SANTA CATARINA, 2011).

O Município de Blumenau integra a mesorregião do Vale do Itajaí, que abrange 53 municípios. A população de Blumenau é de 309.011 habitantes, o equivalente a 4,9% da população do estado, e sua densidade demográfica é 594,44 (hab/km<sup>2</sup>). É a 3ª cidade no *ranking* populacional no estado. A população está concentrada basicamente na área urbana, com 95,39% (IBGE, 2010b). O IDHM de Blumenau em 2000 era de 0,855, apresentando-se como a 5ª posição no estado e 20ª no Brasil. O IDHM – Educação, em 2000 era de 0,945 (PNUD, 2010). O índice de pobreza atinge 21,8% (IBGE, 2003). O município possui 50 escolas municipais de ensino fundamental e atende 21.307 alunos (SANTA CATARINA, 2011).

O Município de Criciúma integra a mesorregião Sul Catarinense, que abrange 44 municípios. A população de Criciúma é de 192.308 habitantes, e sua densidade demográfica é de 816,15 (hab/km<sup>2</sup>), concentrada basicamente na área urbana com 98,61% (IBGE, 2010b). O IDHM de Criciúma em 2000 era de 0,822, ocupando a 49ª posição no estado. O IDHM – Educação, em 2000 era de 0,921 (PNUD, 2010). O índice de pobreza atinge 25,4% (IBGE, 2003). O município possui 57 escolas municipais de ensino fundamental e atende 15.608 alunos (SANTA CATARINA, 2011).

O Município de Chapecó faz parte da mesorregião do Oeste Catarinense, que abrange 117 municípios. A população de Chapecó é de 183.530 habitantes, e sua densidade demográfica é de 293,98 (hab/km<sup>2</sup>), concentrada basicamente na área urbana com 91,6% (IBGE, 2010b). O IDHM de Chapecó em 2000 era de 0,848, ocupando a 14ª posição no Estado e a 39ª no Brasil. O IDHM – Educação,

---

(2) O Mapa de Pobreza e Desigualdade dos Municípios Brasileiros segue critérios definidos por especialistas que analisam a capacidade de consumo das pessoas, sendo considerada pobre, pessoa que não consegue ter acesso a uma cesta alimentar e a bens de consumo mínimos necessários à sua sobrevivência (IBGE, 2003).

em 2000, era de 0,943. O índice de pobreza atinge 33,8% (IBGE, 2003). O município possui 41 escolas municipais de ensino fundamental e atende 9.933 alunos (SANTA CATARINA, 2011).

O Município de Lages integra a mesorregião Serrana, que abrange 30 municípios. A população de Lages é de 156.727 habitantes e sua densidade demográfica é de 63,7 (hab/km<sup>2</sup>), sua concentração na área urbana é de somente 59,6%, (IBGE, 2010b). O IDHM de Lages, em 2000, era de 0,813, ocupando a 73ª posição no Estado. O IDHM – Educação, em 2000, era de 0,914 (PNUD, 2010). O índice de pobreza atinge 34% (IBGE, 2003), similar ao de Chapecó. O município possui 65 escolas municipais de ensino fundamental e atende 8.768 alunos (SANTA CATARINA, 2011).

A pesquisa foi realizada em três escolas de cada um desses municípios, selecionadas pelo critério de porte, sendo uma escola pequena, uma escola média e uma escola grande, considerando o número de alunos regularmente matriculados.

Os dados primários foram coletados em 2012 a partir de entrevistas com os diretores das escolas para conhecer como ocorre a escolha para o cargo de diretor,

Tabela 1 - Unidades Escolares selecionadas para a amostra da Rede Municipal – Dados 2011.

MUNICÍPIO	Nº ALUNOS MATRICULADOS	PORTE
Joinville	178	Pequeno
	694	Médio
	1209	Grande
Florianópolis	159	Pequeno
	524	Médio
	1014	Grande
Blumenau	209	Pequeno
	628	Médio
	1469	Grande
Criciúma	173	Pequeno
	336	Médio
	641	Grande
Chapecó	174	Pequeno
	468	Médio
	1019	Grande
Lages	132	Pequeno
	342	Médio
	664	Grande

Fonte: Elaborado a partir de dados fornecidos pela Secretaria de Estado da Educação, Assessoria de Análise Estatística.

quem são os atores que participam desse processo, que tipo de estruturas colegiadas existe no interior das escolas pesquisadas, quem são os atores que participam dos órgãos colegiados; como ocorre a elaboração do projeto político pedagógico, quem participa dessa elaboração; como é a participação das comunidades e de que forma participam; e quais são os limites às decisões e às possibilidades de atuação dos atores na implementação dessa política.

Foi aplicado questionário aos docentes que ministram aulas no ensino fundamental – séries iniciais e finais –, para conhecer a percepção deles sobre esses processos descritos acima, e observaram-se falas estabelecidas entre os diretores e os docentes e entre os docentes, assim como práticas exercidas, interações e comportamentos estabelecidos no/para o desenvolvimento do trabalho na escola. Em complemento às informações coletadas foi efetuada análise documental dos planos e projetos pedagógicos institucionalizados na/pela escola. Foram entrevistados 18 diretores escolares e 336 questionários respondidos por docentes do ensino fundamental – séries iniciais e finais.

Uma observação metodológica quanto à tarefa analítica realizada merece destaque. As informações extraídas do depoimento dos diretores foram confrontadas com as fornecidas pelos docentes, e estas, às extraídas de documentos fornecidos pela escola. É a partir dessa triangulação de informações que se conduz a compreensão das práticas desenvolvidas, e é nessa discussão que adquirem relevância.

Na análise do contexto do universo da pesquisa constata-se que, no Estado de Santa Catarina, as escolas públicas municipais de ensino fundamental pesquisadas, estão, em sua maioria, situadas nas periferias das cidades, e o perfil socioeconômico da comunidade assistida por essas escolas é bastante diversificado, havendo, entretanto, grande concentração de famílias com condições socioeconômicas de baixa renda, com estrutura familiar em sua maioria de pais com baixa escolaridade. Essa condição socioeconômica, destacada nos documentos oficiais das escolas e reafirmada pelos diretores escolares e docentes que participaram da pesquisa, impõe à escola resolução de problemas que, na sua maioria, não estão diretamente ligados à escola, mas afetam o desenvolvimento das atividades escolares.

## 4. ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA

### 4.1. O PROCESSO DE ESCOLHA DOS DIRETORES ESCOLARES

Em princípio, a eleição direta para escolha de diretores é considerada por Torres e Garske (2000) como o primeiro degrau para a institucionalização da ampliação da participação na implementação da política de ensino fundamental. A ascensão ao cargo de diretor pela via da eleição direta é defendida por diferentes autores (BORGES, 2006; MELLO; SILVA, 1991; PARO, 1996), e visa reduzir a interferência direta dos políticos e das pressões vindas das instâncias superiores de governo, incentivando a participação e o privilegiamento das demandas internas pleiteadas por docentes, pais e alunos.

Esta pesquisa identificou a existência de diferentes mecanismos utilizados para a escolha do provimento do cargo de diretor escolar. Os mecanismos identificados são eleição direta, seleção e eleição, indicação técnica, e indicação política. Alguns diretores citaram outra forma distinta de escolha dos diretores, a qual, após análise mais aprofundada do seu conteúdo, concluiu-se tratar de indicação política.

Do universo das 18 escolas pesquisadas, dez escolas adotam a eleição direta para provimento do cargo de diretor escolar, três dessas escolas estão localizadas no município de Florianópolis; duas no município de Blumenau; duas no município de Criciúma; e três estão localizadas no município de Lages; contudo, verificou-se que as estratégias adotadas para essa escolha são distintas até dentro do mesmo município.

Em Lages, evidenciou-se em uma das escolas que, apesar de a eleição direta para o cargo de diretor estar institucionalizada desde 1982, a diretora permaneceu à frente da gestão dessa escola até 1993, isto é, durante 11 anos. Somente em 1994, um novo diretor assumiu a direção, e este permanece no cargo desde então, totalizando 18 anos.

Mello e Silva (1991), explicam que todo processo de desconcentração de poder de decisão corre o risco de ser reconcentrado, mesmo no nível da escola. A atuação dos grupos corporativos ou minoritários e a manipulação político-partidária sempre encontram forma de se recompor. Isso torna a gestão da escola vulnerável aos ajustes internos e aos interesses pessoais dos que a integram, debilitando a proposta político-pedagógica e o desenvolvimento institucional do estabelecimento de ensino. Paro (1996, 2001) chama a atenção para a persistência da influência política e práticas clientelistas que perduram em algumas escolas, mesmo após a institucionalização do mecanismo de eleição direta.

Ainda no Município de Lages verificou-se outro caso curioso, a alternância entre o critério da indicação política e a eleição direta numa das escolas, que por duas vezes teve institucionalizada a eleição direta, a última recentemente (2010/2012), sendo frequente a interferência das lideranças político-partidárias na escola para indicação e nomeação do diretor.

A nomeação do cargo de diretor escolar sempre foi e continua sendo um assunto bastante polêmico, apresentando idas e vindas em vários municípios e estados no Brasil. Para Paro (1996) e Borges (2006), a eleição direta diminui a capacidade dos políticos interferirem na vida cotidiana da escola, e constatou-se que essa visão é compartilhada por docentes que participaram desta pesquisa.

Das dez escolas que se utilizam do mecanismo de eleição direta para escolha do cargo de diretor, na maior parte delas, foi relatado pelos diretores e confirmado por praticamente todos os docentes que participaram da pesquisa que a participação nas eleições envolve docentes, pais e/ou representantes e técnicos, excluindo-se os alunos. Os registros observados nos PPPs e em outros documentos da maior parte das escolas pesquisadas evidenciam apenas que a eleição se dará pelo voto direto da comunidade interna e externa. No entanto, não se especifica quem são os atores aptos a votarem, informação obtida somente pelas entrevistas com os diretores e pelos questionários respondidos pelos docentes.

Apenas uma dessas escolas enunciadas, localizada no Município de Criciúma, envolve também os alunos a partir da 3ª série/4º ano na escolha para diretor escolar e na análise do PPP, constatou-se.

Outra forma identificada pela pesquisa para a escolha do cargo de diretor escolar é o critério misto, seleção e eleição, encontrada em apenas uma escola, no Município de Blumenau. Essa indicação foi realizada pelo diretor, mas para 66,7% dos docentes que participaram desta pesquisa, a escolha para o cargo de diretor foi a eleição direta.

Ainda é importante observar que nas escolas em que a escolha se dá pela eleição direta não foi explicitado pelos diretores e não se constatou nos documentos analisados o acompanhamento das regras preconizadas pelo MEC, da proposta do projeto de lei do novo PNE 2011-2020, no que diz respeito à observação de critérios técnicos:

[g]arantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar.

Essa vinculação foi encontrada em uma escola de Joinville, que não utiliza a eleição direta como mecanismo para escolha para o provimento do cargo de diretor escolar. Essa forma adotada nessa escola é distinta em relação às outras duas

pesquisadas no mesmo município, que seguiram o critério de indicação política, e esta foi a única dentre as escolas pesquisadas, que indicou o uso de mecanismos técnicos para escolha do cargo de diretor, e que apresentou os critérios utilizados. A utilização de critérios técnicos para escolha do diretor dessa escola do Município de Joinville foi confirmada por 100% dos docentes que participaram da pesquisa.

O uso do critério de indicação política para a direção escolar foi identificado em diferentes escolas. Em uma das escolas do Município de Chapecó, a diretora informou que foi indicação política, e essa informação veio a ser confirmada pela validação de 86,2% dos docentes, como o critério utilizado.

Já em uma outra escola também de Chapecó, apesar de a diretora ter destacado que a escolha para o cargo de direção obedeceu a critérios técnicos, 82,4% dos docentes que participaram da pesquisa não confirmaram essa informação, afirmando o contrário, que o critério fora indicação política. Essas contradições observadas sobre os critérios de escolha para o cargo de direção, entre a visão dos diretores e dos docentes, foram achados recorrentes.

Na terceira escola pesquisada de Chapecó, também houve contradição. A diretora informou que o critério de escolha para o cargo de diretor se deu por indicação da gestora de outra escola do mesmo bairro, o que, para 81,8% dos docentes, foi considerado como critério de indicação política. Da mesma forma, a diretora de uma das escolas de Joinville considerou que sua indicação para o cargo se deu por meio de outros gestores com que ela já havia trabalhado. Contudo, para 74,2% dos docentes dessa escola que participaram da pesquisa, o processo de escolha para o cargo foi mesmo a indicação política.

Outras formas de indicação para o provimento do cargo de diretor escolar foram também relatadas por uma das escolas de Joinville, em que a diretora referiu que sua indicação partiu da associação de pais e professores e dos docentes e pela recomendação do diretor escolar anterior à Secretaria Municipal de Educação. Contudo, essa informação foi confirmada por apenas 47,4% dos docentes, enquanto 26,3% a identificaram como indicação política, 15,8% como um processo seletivo (inespecífico), e 10,5% não responderam.

Dentro do universo de 18 escolas pesquisadas, foi identificada uma situação particular em relação ao processo de escolha da direção escolar. Essa escola é de Criciúma e é abrigada por uma instituição filantrópica, atuando de forma bastante distinta em relação à rede municipal e em relação aos municípios pesquisados, em vários aspectos, dentre eles, o próprio mecanismo para escolha do diretor. Nessa escola, não há diretor escolar, existe uma auxiliar de direção indicada e nomeada pelo município, servidor estatutário da carreira do magistério municipal que representa a escola perante os órgãos oficiais do governo, principalmente federal, para recebimento de verba, realizando a interface entre a escola, o município e o MEC, e um coordenador geral

indicado pelo conselho diretor da instituição. Esse conselho desempenha funções de atendimento as demandas desenvolvidas no âmbito da instituição/escola.

A indicação tanto da auxiliar de direção pelo município, como do coordenador geral pelo conselho diretor tem característica de indicação política, mas não é possível afirmar que ela tenha sido por indicação política partidária. Isso porque a indicação para ocupar o cargo de provimento de auxiliar de direção obedeceu também, nessa escola, a critérios técnicos, como o vínculo funcional, assim como a indicação do coordenador geral. Além disso, a instituição, segundo informações levantadas, não tem vinculação aberta com nenhum partido político.

Apesar desse diferencial em relação à escolha do cargo de diretor e em outros aspectos, a gestão dessa escola, apresenta um conjunto de problemas, sendo o principal relacionado às condições econômicas e sociais da comunidade assistida, que estão também presentes nas outras escolas investigadas, o que demonstra que não é um único fator que condiciona a gestão – implementação da política.

Conclui-se, das análises realizadas, sem querer esgotar, que, nas escolas dos Municípios de Lages, Chapecó e Criciúma, há permanência de diretores no cargo por muitos anos, caracterizando o instituto da reeleição. Dessa situação é possível inferir que esse instituto possa estar relacionado com as seguintes situações: a acomodação por parte dos docentes, que não se candidatam à vaga nas escolas onde o mecanismo utilizado é a eleição direta, caracterizando uma baixa participação e envolvimento dos profissionais; ou nas escolas onde o mecanismo de escolha para o cargo de diretor é a indicação política, essa prática tradicional inibe a participação e candidatura de novos atores; ou, ainda, há cooptação pelo gestor que se encontra no cargo inibindo a escolha livre fundada no princípio da democracia.

A respeito disso, Torres e Garske (2000) alertam que, para que a participação encontre o seu lugar, é preciso modificar a lógica interna da escola, alterando as relações de poder e reorganizando-a em bases mais igualitárias, em que todos podem e devem participar ativamente. Isto é, a participação não se restringe apenas ao voto para escolha do diretor, mas ao exercício da função, por meio da alternância dos gestores, distribuindo o poder entre os diferentes atores, ao invés de concentrá-lo única e exclusivamente sempre nas mãos das mesmas pessoas.

Ainda que reconheça a importância da institucionalização de estratégias participativas para o provimento do cargo de diretor, Paro (1996) argumenta que nem sempre essa institucionalização assegura, por si só, uma gestão escolar mais democrática e participativa, pois esse tipo de gestão também depende do comportamento do diretor no exercício da sua função como gestor.

Os resultados sobre os critérios para o provimento do cargo de diretor escolar, aqui ilustrados com os dados de municípios que integram o universo desta

pesquisa, reforçam o ainda incipiente processo de participação da comunidade escolar na escolha dos seus gestores. Tais resultados apontam para a falta de transparência em relação aos critérios adotados para o provimento desse cargo em muitas escolas e para o privilegiamento de critérios de natureza particularista.

Das análises realizadas verifica-se que a eleição direta para o cargo de diretor escolar, considerado um mecanismo que contribui para ampliar a participação na implementação da política nas escolas, ainda não está instaurado no interior de todas as escolas do Estado de Santa Catarina.

## 4.2. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

Os planos, a princípio, são as evidências de que a escola promove no seu interior o pensar coletivo ao planejar ações que busquem minimizar os seus problemas e melhorar a qualidade do ensino, no curto, médio ou longo prazo. No universo das 18 escolas pesquisadas, os instrumentos de planejamento encontrados foram projeto político pedagógico (PPP); plano de desenvolvimento da escola; plano anual de trabalho; plano integrado da escola; plano global da escola; e projeto plurianual de ações. O foco de análise para esse artigo se dará sobre o projeto político pedagógico (PPP), e sobre a participação dos atores em sua elaboração.

Da análise dos dados nas 18 escolas municipais pesquisadas, se constata que 17 delas possuem PPP, e a única escola que não possui está localizada no Município de Joinville. Essa escola, segundo sua diretora, iniciou, em maio de 2012, a primeira reunião para elaboração do seu PPP com a participação integral dos professores, representantes de alunos sob a coordenação da direção escolar. Essa informação foi corroborada pelos docentes por meio do questionário. Segundo a diretora, a Secretaria Municipal de Educação está dando suporte para o desenvolvimento dessa atividade, por meio de palestras proferidas para que o grupo tenha subsídios para a elaboração do seu primeiro PPP.

Tal prática demonstra o exercício da atividade de coordenação da Secretaria de Educação do município em apoio à escola, reiterada pela política nacional.

Sendo os instrumentos de planejamento considerados pela legislação e literatura (BORGES, 2006; LIBÂNEO, 2003; MEC, 2004; PARENTE; LUCK, 1999), elementos básicos para organizar a implementação das ações dessa política, constituindo-se em instrumento importante para o processo de decisão e da gestão democrática, em uma análise superficial se poderia inferir que sua ausência nessa escola estaria comprometendo a implementação da política focalizada nas necessidades da escola. Contudo, comparativamente, a análise dos documentos das escolas que têm institucionalizado o PPP como instrumento de planejamento escolar, observou-se que muitos destes não se encontram atualizados, e nem todos refle-

tem a realidade da escola, não contendo plano de ação para minimizar os problemas enfrentados. Isto é, a simples existência de planos não é garantia da expressão das demandas e necessidades escolares.

A atualização desses planos é recomendada pela legislação, dado as frequentes transformações da realidade social da comunidade assistida. Além disso, cada início de ano, as escolas recebem a entrada de novos alunos, com necessidades e capacidades distintas e os próprios programas são reelaborados e novas diretrizes são emanadas. Essa situação impõe uma reflexão, ou seja, a simples constatação da existência do PPP nas escolas não autoriza concluir que esse instrumento esteja sendo observado e se está sendo importante para se tomar as decisões mais adequadas para intervir na realidade em que está inserida a escola. Além disso, a legislação prevê que esse documento deve expressar os interesses e necessidades da sociedade, construído com base na realidade local e de forma coletiva (MEC, 2004; PARENTE; LUCK, 1999).

Na análise desses documentos, constatou-se também que a sua maioria referencia muito mais a legislação e a literatura do que a sua própria realidade, além de estarem desatualizados em média de 3 a 4 anos. Essa desatualização, contudo, só foi assumida pelos dirigentes de uma das escolas de Blumenau e uma de Florianópolis, que não disponibilizaram seus PPPs para análise, apenas os mostraram, por considerarem que estes encontravam-se desatualizados. Os demais foram constatados pelos próprios documentos disponibilizados.

Esses achados levam a concluir é possível que o PPP, apesar da importância a ele atribuída pela legislação e pela literatura, não venha se constituindo, de fato, em instrumento de gestão para subsidiar o processo de decisão e consolidar estratégias para a implementação da política. Ao que parece, pelos dados levantados, os PPPs estão assumindo um caráter mais burocrático, para cumprimento das normas legais.

A pesquisa procurou investigar quem participa da elaboração do PPP, e os achados revelam que em 15<sup>3</sup> escolas das 18 pesquisadas, 11 elaboraram o PPP com a participação integral dos professores, com representação de alunos e sob a coordenação do diretor escolar. São exemplo dessa situação: uma das escolas de Joinville; uma de Florianópolis; uma de Blumenau; duas de Criciúma; duas de Chapecó; e as três escolas investigadas de Lages.

Somente em duas escolas, uma de Joinville e outra de Chapecó, a elaboração do PPP também ocorreu com a participação integral dos docentes e coordenada pelo diretor, mas não houve participação de alunos. Como justificativa para

---

(3) Estão excluídas as Escolas de Blumenau e de Florianópolis por terem afirmado que os seus PPPs estão desatualizados e a de Joinville por estar elaborando seu primeiro PPP no momento desta pesquisa.

a não participação de alunos nesse processo de elaboração do PPP, as diretoras das duas escolas alegaram a pouca idade dos estudantes. Ambas as escolas atuam somente nas séries iniciais. Para as diretoras, “ampliar a participação para esse nível não contribuiria para o processo de elaboração do PPP” (TAL, 2012a, 2012c, informação verbal).

A pesquisa também encontrou mais duas outras estratégias adotadas para elaboração do PPP em que a participação não se deu de forma ampla, nem em todas as fases do processo.

Em uma das escolas investigadas de Criciúma, o PPP foi elaborado pela coordenadora pedagógica e, posteriormente, discutido com os membros da instituição/escola, mas sem a participação dos docentes. O PPP é apresentado aos docentes somente após essa etapa do processo. Vale lembrar que essa escola apresenta características diferenciadas em vários outros aspectos se comparado às outras escolas pesquisadas conforme já descrito anteriormente. Entretanto, a característica distinta dessa escola, absorvida pela instituição filantrópica, não desqualifica a importância da participação dos docentes reiterada pela LDB/96. Os dados levantados junto aos docentes dessa escola sobre sua participação no processo de elaboração do PPP foram bastante variados. Entretanto, o fato de que 29,6% deles afirmarem desconhecer como foi elaborado o PPP, 18,5% afirmarem que foi elaborado pelo diretor com uma comissão, 11,1% não responderem, autoriza inferir que a participação dos docentes de fato não aconteceu de forma mais ampla e efetiva conforme sinalizou o próprio gestor da escola.

Já em uma das escolas investigadas de Florianópolis, um achado interessante refere-se à forma distinta de condução na elaboração do PPP, a qual, segundo a diretora escolar, foi por ela coordenada e contou com o apoio de uma consultoria externa e com a participação integral dos docentes. Conforme também descrito no PPP, a elaboração do projeto teve apoio de consultoria externa da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Esse procedimento foi iniciado em 1987, por meio de um planejamento estratégico situacional (PES). Esse apoio à escola de consultoria externa prosseguiu em 1988 e 1989, e no ano 2000 a escola avançou e reelaborou seu PPP de forma autônoma contando apenas com os profissionais da escola, docentes, equipe pedagógica e direção (FLORIANÓPOLIS, 2012).

Todavia, em 2001, 2002 e 2003 a escola voltou a recorrer ao apoio de consultoria externa, mas, no último ano desse período, envolveu os docentes das séries iniciais nas discussões, conforme informações de entrevista e registro no PPP. Essa prática continua sendo exercida na escola conforme descrito no seu PPP e confirmado pela diretora escolar, que informou ainda que a escola elabora o PPP com a participação integral dos professores e da direção, e continua contando com apoio de consultoria externa da UFSC.

Esse apoio de consultoria externa não é do conhecimento de todos os docentes. Os dados revelam que, para 28,6% dos docentes, o PPP é elaborado com a participação integral dos professores, coordenado apenas pelo diretor; 19,1% não souberam responder; 14,3% afirmaram que foi elaborado pelo diretor e uma equipe de professores; 14,3% disseram que o diretor elaborou o documento e depois apresentou a proposta aos professores para sugestão, chegando à versão final, e os demais ou não responderam e/ou alegaram outro motivo ainda mais distinto.

Chama a atenção, esse desconhecimento por parte dos docentes em relação à existência de consultoria externa, que pode ser pelo fato de que um número expressivo deles atuam nessa escola há menos de um ano (42,9%), e 19,1%, há até dois anos. Além disso, 33,3% são prestadores de serviço por contrato temporário, 4,8%, CLT, 4,8%, comissionado, 4,8% não responderam, e somente o percentual restante é estatutário. Esses dados revelam uma rotatividade de docentes na escola, o que pode ser um condicionante da visão não compartilhada sobre os acontecimentos, sobre sua história e até mesmo sobre algumas iniciativas tomadas pelos seus dirigentes a exemplo da contratação de consultoria externa.

A participação mais ativa dos docentes no processo de elaboração do PPP é considerada como indicador da gestão democrática da escola. Os docentes consideraram como um fator que interfere na implementação da política os problemas relativos às suas participações, ou à falta delas, na condução do ensino e na elaboração dos seus instrumentos. Isto é, a grande maioria dos docentes que participaram da pesquisa considera importante sua participação pelo fato de serem detentores de um conhecimento diferenciado, acumulado sobre os problemas da escola, decorrente do exercício diário da prática pedagógica. Além disso, consideram que conhecem os problemas das localidades em que estão inseridas as escolas, fruto do contato diário com a realidade dos alunos. Ainda acreditam que a participação dos docentes na elaboração do PPP pode gerar novas propostas para soluções dos problemas enfrentados pela escola. Por isso, defendem a ampliação da participação nas decisões no interior da escola, por considerarem como um dos fatores que interferem na gestão a falta de participação.

É importante ressaltar que, no confronto das informações fornecidas pelos seus respectivos diretores com as respostas dos respectivos docentes que participaram da pesquisa e os documentos formais, observaram-se contradições significativas. Alguns docentes inclusive disseram desconhecer a forma como foi elaborado o PPP da escola.

Em apenas três escolas, uma de Joinville, uma de Criciúma e uma de Lages, as informações sobre a participação no processo de elaboração do PPP foram mais coincidentes entre docentes e diretores e documentos formais. Assim, observou-se que na escola de Joinville, 90% dos docentes confirmaram que o PPP foi ela-

borado com a participação integral dos docentes, sendo coordenado pelo diretor, mas sem a participação dos alunos. Na escola de Criciúma, 69,2% dos docentes confirmaram que o PPP foi elaborado com a participação integral dos docentes, representante de alunos e coordenado pelo diretor da escola. Na escola de Lages, 83,3% dos docentes também confirmaram que a elaboração do PPP foi realizada contando com a participação integral dos docentes, representantes de alunos e sob a coordenação do diretor.

Desse contexto e pelas falas, infere-se que, nessas três escolas, a participação é mais ampliada, onde há uma construção coletiva representando a possibilidade de os atores terem espaço para expressar suas ideias na busca de solução dos problemas vivenciados pela escola e melhoria na qualidade do ensino, colocando os docentes como coautores das soluções e corresponsáveis pela implementação.

Para os diretores dessas escolas, bem como para alguns docentes, um dos fatores que interferem na ampliação da participação nas decisões e no comprometimento dos profissionais é o tempo de permanência do docente na escola e seu vínculo funcional. Dito isso, efetuou-se uma análise para verificar essa relação.

Dessa análise constata-se que na escola de Joinville, 30% dos docentes atuam na escola há entre 10 e 15 anos, e 10% entre 3 a 5 anos. 40% atuam nessa escola entre um e dois anos (10% não responderam). Analisando o vínculo funcional, constata-se que 90% dos docentes são estatutários.

Na escola de Criciúma verifica-se que 50% dos docentes estão nessa escola há mais de 10 anos. Entre um e dois anos estão 7,7% dos docentes, e há menos de 1 ano, 34,6%, (o restante não respondeu). Quando analisado o vínculo funcional verifica-se que 53,9% são estatutários.

Por fim, na escola de Lages, 61,1% dos docentes atuam nessa escola há mais de 10 anos, e 33,3%, há menos de 1 ano (o restante não respondeu). Constata-se que 83,3% são estatutários.

Dessa análise, adicionada à análise documental, é possível constatar que o fator fundamental que pode ter contribuído para que os docentes tenham reforçado as informações dos seus respectivos diretores quanto à forma de elaboração do PPP, esteja mais associado ao fato de que tais PPPs foram atualizados recentemente, em 2011/2012. Dessa forma, é possível que mesmo os profissionais que estão atuando há dois anos ou menos nessas escolas tenham participado da reelaboração do PPP.

Por fim, é possível ressaltar que uma conclusão mais afirmativa sobre os fatores que conduziram a um compartilhamento maior da informação, gerando maior participação no interior dessas três escolas, esteja relacionado à forma mais ampliada de gestão participativa, conforme depoimentos de docentes e a observa-

ção não participante desta pesquisadora durante a coleta de dados, que ouviu depoimentos positivos acerca da participação na gestão dos problemas enfrentados pela escola.

Os achados sobre a participação do processo de elaboração do PPP nas outras oito escolas revelam que informações fornecidas pelos diretores escolares não são confirmadas integralmente pelos docentes que participaram desta pesquisa. Apenas parte dos docentes confirma as informações dos diretores, entretanto, o percentual que corrobora com o diretor é bastante baixo, demonstrando que há contradições entre as informações fornecidas por esses diretores escolares e as informações dos docentes sobre a forma de elaboração do PPP.

Dessa análise, é possível afirmar que a ausência de comprovações sobre a real participação dos atores na elaboração do PPP não autoriza conclusões precipitadas de que ele esteja sendo elaborado com a participação integral de docentes e representantes de discentes conforme informado pelos diretores. Os dados coletados a respeito do processo de elaboração do PPP revelam indícios significativos de que a participação mais ampliada na elaboração do PPP pelas escolas pesquisadas está em construção e agregam condições favoráveis ao exercício de uma gestão participativa e democrática.

#### 4.3. ESTRUTURAS COLEGIADAS DE DECISÃO

Os órgãos colegiados são concebidos como espaços coletivos de decisão e representam apoio coletivo à gestão na implementação da política. As estruturas colegiadas de decisão, conforme definida pela lei 9.394/96, apresentam como característica comum a participação nas decisões escolares dos representantes dos diferentes atores envolvidos com o ensino fundamental. Constituem-se em órgãos colegiados e representam a forma institucionalizada da gestão democrática, devendo as escolas implementar essas estruturas para promover a participação da comunidade na gestão escolar (MEC, 2004).

A pesquisa revelou que as estruturas colegiadas de decisão estão implementadas em todas as escolas pesquisadas. Entretanto, os tipos de estruturas colegiadas apresentam variação entre elas, assim como, os atores que participam. Da análise dos dados coletados nas 18 escolas foram identificados os seguintes tipos de estruturas colegiadas de decisão: associação de pais e professores; associação escola-comunidade; caixa escolar; conselho de classe; conselho escolar; conselho gestor; e grêmio.

O conselho de classe é a estrutura colegiada de decisão encontrada em todas as escolas pesquisadas. O objetivo do conselho de classe, apesar de variar suas definições nos PPPs das escolas, de forma geral, constitui-se similar, isto é,

[a]valiar o processo de ensino-aprendizagem a partir do rendimento escolar dos alunos e definir os encaminhamentos e alternativas para ação didática de recuperação dos alunos que apresentam dificuldades de aprendizagem. (JOINVILLE, 2008).

Apesar de institucionalizado, quando da análise dos atores que participam dessa estrutura colegiada de decisão constata-se que, em seis escolas das 18 pesquisadas, participam do conselho de classe somente os docentes, o que caracteriza uma participação constrangida. Essas escolas estão localizadas: uma em Joinville, uma em Florianópolis, duas em Blumenau e duas em Criciúma.

Importante lembrar que essa estrutura colegiada institucionalizada pela escola tem, entre outras, a função de aproximar e buscar a participação dos pais e/ou responsáveis no acompanhamento do desenvolvimento da aprendizagem do seu filho, com vistas a obter um compromisso maior da família com os assuntos da escola. Esses objetivos inclusive estão destacados no PPP dessas escolas.

Todavia, das informações dos diretores pesquisados, verificam-se restrições à participação de atores da comunidade escolar, técnicos, pais e alunos nesse colegiado, ainda que no PPP esteja exemplificada a importância da participação mais ampliada. Verificou-se que, em uma dentre as escolas pesquisadas de Florianópolis, a comunidade participa de reuniões promovidas para entrega dos boletins, em momentos pontuais, sendo esta uma convocação e aos alunos é oportunizado o diálogo por meio do atendimento direto pela equipe de gestão, todavia, não diretamente nas reuniões do conselho.

A pesquisa também evidenciou, a partir das informações dos diretores escolares, que, além dessas seis escolas, outras oito das 18 escolas pesquisadas, também não há participação dos pais nessa estrutura colegiada, ou seja, participam docentes, técnicos e alunos. As escolas estão localizadas: uma no município de Joinville, uma em Florianópolis, uma em Blumenau, duas em Lages, duas em Chapecó e uma em Criciúma.

Observa-se que, apesar de haver ampliação dos atores, com a inclusão de técnicos e alunos, a participação representativa dos pais nesse tipo de estrutura colegiada pode fomentar a participação em sentido mais abrangente, criando uma rede de informação entre os pais sobre o processo de avaliação e as deliberações da escola. Tal participação também pode reduzir os problemas do distanciamento dos pais dos assuntos da escola, questão reiterada por diversos diretores escolares e docentes que participaram desta pesquisa.

Segundo Dagnino (2002), a participação dos pais também pode aumentar a transparência das regras institucionais de avaliação dos alunos, tornando o processo mais legítimo por meio disso. A decisão posta em debate contribui para a

construção do interesse coletivo, ao dar aos atores igualdade de oportunidade para questionamentos. A capacidade argumentativa dos atores externos à escola tende, em princípio, a ser diferenciada, seja pelo conhecimento e/ou pelo olhar distanciado sobre os problemas do sistema de ensino.

Ainda assim, apesar das desigualdades que podem levar a uma baixa atuação na participação, para os docentes desta pesquisa, há a necessidade de considerar a participação dos pais nesse processo, pois isso pode levar a um maior comprometimento deles com as atividades na escola e contribuir com a construção da cultura cívica, tão escassa na sociedade brasileira, como afirma Celina Souza (2001). Para Arnstein (1969), o objetivo real desse primeiro degrau da escalada da participação, é permitir que os tomadores de decisão possam educar ou curar os participantes.

Observa-se que, apesar do “discurso” reiterar a importância da participação dos pais, na prática, somente uma escola de Florianópolis e duas de Chapecó incluí no conselho escolar a participação de todos os atores que interagem com a escola, professores, técnicos, pais e alunos. Isto é, observa-se que a institucionalização de uma nova prática guiada por determinação legal, não modifica hábitos e costumes pura e simplesmente. É necessário que os atores envolvidos no processo queiram modificar as regras instituídas e percebam isso como um valor, como uma oportunidade de reflexão coletiva.

A APP é outra estrutura colegiada identificada, em 15 das 18 escolas pesquisadas. Somente nas escolas do Município de Chapecó, essa estrutura colegiada de decisão não foi identificada. Nesse município foi encontrado o conselho escolar que atua em substituição à APP.

A institucionalização da APP foi assegurada na LDB de 1971 (BRASIL, 1971, art. 62), como órgão colegiado de decisão, bem mais antiga, portanto, que conselho escolar que só recentemente foi assegurado pela LDB de 1996 (BRASIL, 1996, art. 14). Infere-se que este seja o motivo de sua implementação ter sido encontrada de forma mais expressiva entre as escolas pesquisadas, assim como Parente e Luck (1999) também identificaram em sua pesquisa, essa forma de estrutura colegiada (APPs) implementada em 100% das escolas públicas estaduais na modalidade de ensino fundamental no Estado de Santa Catarina. Entretanto, a estrutura colegiada recomendada atualmente pela LDB/96 e pelo MEC (2004) como sustentáculo à democratização da educação e da escola é o conselho escolar. O suporte do conselho escolar compreendido pelo MEC (2004) se dá na medida em que as decisões sobre o presente e o futuro que a escola deseja alcançar são tomadas de forma participativa por diretores, representantes de professores, funcionários, estudantes, pais, e da comunidade.

Apesar de essa forma de estrutura colegiada de decisão ter sido encontrada somente nas escolas de Chapecó pesquisadas, alguns diretores das outras esco-

las que compõem o universo desta pesquisa referiram o conselho escolar como a forma mais recente que a organização escolar está buscando institucionalizar em substituição às APPs.

Segundo informações dos diretores, a APP ainda vem exercendo, na atualidade, o papel de entidade mantenedora para recebimento dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), das contribuições espontâneas, do gerenciamento dos recursos arrecadados resultante das festas promovidas na escola, entre outros. Isto é, essa estrutura colegiada exerce o papel do conselho escolar, de unidade executora (UEEx), definida pelo MEC como a entidade para o recebimento de recursos para a escola. O depoimento a seguir é ilustrativo dessa incumbência da APP exercida nas escolas em que essa estrutura colegiada está implementada:

[a] Associação de Pais e Professores que tem em seu colegiado professores, pais e equipe técnica, tem caráter deliberativo que em nossa realidade está muito mais voltada para as tomadas de decisão relacionadas às questões financeiras dos recursos da APP que vêm por intermédio dos programas governamentais (TAL, 2012b, informação verbal).

Disto infere-se que essas estruturas colegiadas, apesar de terem denominações diferentes, exercem funções similares.

Quando da análise dos atores que participam dessa estrutura colegiada de decisão, a pesquisa evidenciou que, somente em uma escola de Florianópolis, a participação nessa estrutura é representada por docentes, técnicos, pais e alunos. Também foi identificado que somente em uma escola de Criciúma, a participação nessa estrutura colegiada é exclusiva dos professores, excluindo-se os pais, técnicos e alunos desse colegiado de decisão, o que demonstra uma participação constrangida, restrita aos docentes.

Outro achado foi a inclusão dos alunos em uma escola de Blumenau como representantes nessa estrutura colegiada de gestão, algo pouco comum. Este tipo de participação não foi encontrado em nenhuma outra escola pesquisada, exceto na escola de Florianópolis, citada acima, em que há representação de todos os atores na estrutura colegiada.

Foram identificados, também, a participação dos técnicos como representantes da APP nas escolas pesquisadas. A participação desse ator nessa estrutura colegiada de decisão foi identificada nas três escolas de Lages; e em uma escola de Criciúma.

Este representante, nessa estrutura de decisão colegiada, é considerado importante no estágio atual da implantação da política de educação, pelo fato de que em muitas escolas, a APP tem atuado, como já destacado, como unidade executora para recebimento dos recursos do PDDE que o governo federal aporta diretamente à escola. Isto ocorre, principalmente, nas escolas que não tem o conselho escolar,

que é o órgão colegiado indicado pelo MEC para o recebimento deste recurso. O MEC recomenda que o conselho escolar pode ser substituído por outro correspondente nas escolas onde só exista esta estrutura colegiada implementada, excluindo-se os conselhos de classe e grêmios que não são reconhecidos como unidades executoras pelo MEC para recebimento de recursos. Assim, das 18 escolas pesquisadas, em 12 delas, a APP funciona como instância receptora destes recursos.

Estes dados levam a supor que a APP vem sendo um colegiado de decisão com responsabilidades e atribuições importantes, no âmbito financeiro das escolas. A movimentação dos recursos financeiros que aportam na escola, pelas diferentes vias e mecanismos, como festas, promoções, além do PDDE, demonstra responsabilidade desses representantes. Todavia, essa participação vem se constituindo mais na movimentação dos recursos financeiros, do que em formas de participação social ampliada no processo decisório da gestão escolar.

A pesquisa também encontrou, como observado anteriormente, a existência de conselho escolar nas três escolas de Chapecó e nessas três escolas verificou-se que em duas, a participação por representação inclui docentes, técnicos, pais e alunos, exceto em uma, onde a representação de técnico não ocorre neste tipo de estrutura colegiada de decisão. Isto evidencia uma participação mais ampliada.

Outro tipo de estrutura colegiada de decisão identificada em três das 18 escolas investigadas, todas em escolas do Município de Lages, foi o grêmio estudantil, cujo ator principal é o estudante. Trata-se na verdade de um órgão estudantil, que, em alguns contextos e situações, atua de forma mais ampla na representação, organização e mobilização dos estudantes; tem finalidades político-educacionais, culturais, cívicas, desportivas e sociais.

Assim como as outras instâncias colegiadas, o grêmio estudantil teve sua institucionalização também orientada pela secretaria de educação do município, explicitado por estas, como recomendação do Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 “Apoiar e incentivar as organizações estudantis, como espaço de participação e exercício da cidadania” (BRASIL, 2010).

Os representantes que participam do grêmio, nas escolas do Município de Lages, são bastante diversificados, incluindo docentes nessa estrutura, e isso chama a atenção, pois este é um tipo de estrutura estudantil, como espaço para a participação dos estudantes na escola.

É importante observar que entre todas as escolas pesquisadas, as do Município de Lages foram aquelas em que se identificou um maior número de estruturas diversificadas de decisão colegiada, ainda que na maior parte dos colegiados identificados nessas escolas não haja participação dos alunos.

Vale ressaltar que a institucionalização desses órgãos colegiados não é garantia de efetiva participação dos atores, pois esta depende do interesse da comunidade escolar e de uma postura aberta do dirigente à participação mais ativa desses atores. Como afirma Arnstein (1969), as restrições às contribuições dos atores podem sobrevir nesse tipo de estrutura colegiada, e, quando isso acontece, há apenas o ritual de fachada da participação.

Outro tipo de estrutura colegiada, a caixa escolar, foi encontrado em outras três das escolas pesquisadas: uma do Município de Joinville; e em duas das escolas do Município de Lages.

Nessas escolas participam desse tipo de estrutura colegiada docentes, técnicos e pais, excluindo-se a participação dos representantes de pais somente em uma das escolas pesquisadas do Município de Lages. Essa exclusão dos pais aponta para certo constrangimento à participação nesse tipo de estrutura colegiada implementada nessa escola, pois não há interação da comunidade interna com a comunidade externa à estrutura de funcionamento escolar.

Da pesquisa realizada, chama a atenção a existência de uma estrutura colegiada distinta das anteriores, implementada apenas em uma das escolas de Criciúma pesquisadas, o denominado conselho gestor. Esse conselho gestor, do qual fazem parte sete educadores de vários setores de atendimento da instituição/escola, além da equipe de coordenação do centro de ensino fundamental, tem como objetivo: “Propor e acompanhar a implementação de políticas destinadas à melhoria dos processos educacionais” (TAL, 2012b, informação verbal).

Verifica-se que esse colegiado não inclui pais, o que pode gerar uma representatividade limitada dos atores que interagem com a escola, a exemplo do que acontece no órgão colegiado da escola de Lages citado acima.

Da mesma forma, observou-se somente em uma das escolas pesquisadas do Município de Chapecó uma estrutura colegiada específica, denominada associação escola-comunidade. O papel exercido por essa estrutura colegiada é a promoção de festas e palestras com a comunidade, reuniões do interesse da comunidade, entre outras atividades mais de âmbito social. Participam dessa estrutura, representantes da comunidade, pais e/ou responsáveis e os docentes.

Esta pesquisa também evidenciou que as escolas não seguem regras estabelecidas, institucionalizadas no município, pelas secretarias municipais de educação para a definição dos atores que participam das estruturas colegiadas de decisão. Evidenciou-se participação institucional dos docentes e técnicos em muitos órgãos colegiados de decisão das escolas pesquisadas.

Contudo, os dados revelam que a participação de outros atores no processo de decisão sobre questões relativas ao ensino e à gestão da escola apontam para

dificuldades ainda a serem superadas, principalmente a participação dos pais dos alunos e de representantes da comunidade do entorno da escola.

Não é demais reforçar que essa participação desejada pela Política Nacional de Educação é de fato um processo político condicionado por múltiplos fatores externos a escola. Contudo, é mister admitir que a criação das estruturas colegiadas de decisão e sua atuação podem favorecer a ampliação da participação e promover avanços nessa direção.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho apresentou, a partir do uso de dados empíricos, a institucionalização de mecanismos de participação nas decisões escolares, que caracterizam a introdução de práticas democráticas nas escolas municipais de ensino fundamental no estado de Santa Catarina. Destacamos a eleição de diretores, por ser uma das bandeiras da democratização da educação; os instrumentos de planejamento utilizados pelas escolas; as estruturas colegiadas instauradas e os atores que participam desses colegiados de decisão escolar.

Sem a pretensão de esgotar aqui as possibilidades de análise acerca da gestão democrática e suas diferentes formas de materialização no contexto escolar, a análise aponta, que por mais bem formulada e estruturada que seja uma lei, sua materialidade está condicionada a um conjunto de fatores e condições intrínsecas e extrínsecas que envolvem cada realidade, não sendo possível isolar um fator único.

A construção de uma gestão pautada em princípios democráticos é processual e requer, além dos marcos legais, mudanças nas práticas exercidas pelos diferentes atores envolvidos com a gestão escolar. É mister que os marcos legais proporcionaram avanços, mas sua efetiva materialização é dependente das práticas individuais e coletivas exercidas pelos atores envolvidos com a implementação dessa política. A ação, interação e discricionariedade dos atores implementadores, constringem ou favorecem a participação.

Das análises realizadas sobre a eleição direta para o cargo de diretor escolar, considerado um mecanismo que contribui para ampliar a participação na gestão das escolas, conclui-se que ainda não está instaurada no interior de todas as escolas do Estado de Santa Catarina. A permanência de práticas particularistas, bem como a existência do instituto da reeleição como forma de permanência no poder de alguns diretores escolares foram evidenciadas pela pesquisa, o que aponta para desafios a serem superados na busca da institucionalização da lógica democrática que favoreça discussões

em torno da questão diretiva. A conscientização política dos docentes, atores que constituem e podem proporcionar avanços, em algumas escolas, ainda se faz necessária.

A pesquisa encontrou evidências da existência da institucionalização de instrumentos de planejamento no interior de todas as escolas. O projeto político pedagógico é o instrumento mais utilizado. Entretanto, constatou-se na análise, que muitos, fazem mais referências à legislação e a literatura, sem incluir na proposta temas e conteúdos relevantes àquela realidade e que conectem os estudantes com as discussões globais. Observa-se com isso, ainda um processo de escolarização característico do modelo de Estado intervencionista, com base em determinações legais. É preciso um papel mais ativo dos sujeitos (docentes, discentes, comunidade), de modo que os projetos e as ações vão ao encontro às necessidades da comunidade na qual a escola está inserida.

Na perspectiva das estruturas colegiadas de decisão, esta pesquisa constatou diferentes tipos de estruturas colegiadas implementadas. O Conselho de classe e a Associação de pais e professores (APP) é a estrutura colegiada mais comum. Observou-se que o Conselho de classe, é o espaço de deliberação dos docentes, com pouca participação de representantes da comunidade escolar e as APP's funcionam mais como órgãos de deliberação da aplicação dos recursos financeiros do que como instância de promoção a participação dos assuntos escolares.

É notório que muitos mecanismos institucionalizados assumem um caráter mais normativo e burocrático, para cumprimento das normas legais, não se constituindo em todas as escolas, de fato, em instrumento de gestão participativa para tomada de decisão.

## 6. REFERÊNCIAS

ARNSTEIN, S. R. A Ladder of Citizen Participation. **Journal of the American Institute of Planners**, Routledge, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.18, n. 51, p. 7-10, fev. 2003.

BARRETO, A. et al. Desafios e perspectivas da política social: Subsídios para melhorar a educação no Brasil. **Texto para discussão**, 1248, IPEA, p. 53 -71, dez. 2006.

BORGES, A. Governo estadual, competição política e mudança institucional: Lições comparativas da reforma da gestão escolar no Brasil. In: SOUZA, C.; DANTAS NETO, P. F. (Orgs.). **Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo:Saraiva, 1990.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília**, 1971. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5692compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692compilado.htm)>. Acesso em: 2 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 jan. 2009.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe Sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e Dá Outras Providências**. Brasília, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm)>. Acesso em: 19 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei**: Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 (PNE - 2011/2020). Brasília: Congresso Nacional, 2010. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16478&Itemid=1107](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16478&Itemid=1107)>. Acesso em: 30 mai. 2010.

COSTA, D. M. Tempos de democracia e participação: o conselho escola como possibilidade de desconcentração do poder. **Educação UNISINOS**/Centro de Ciências Humanas, São Leopoldo, Universidade Valo do Rio dos Sinos, v. 8, n. 15, p. 61-77, 2001.

CURY, C. R. J. A educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002.

DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DOURADO, L. F. **Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor**. Brasília: MEC/SEB, 2004.

FEIJÓ, C. A. **Contabilidade social**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

FISCHER, S. D. **Implementação da Política Descentralizada de Ensino Fundamental**: um estudo sobre a gestão escolar em Municípios do Estado de Santa Catarina. 2012. 279f. Tese (Doutorado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

FLORIANÓPOLIS. **Projeto Político Pedagógico (PPP)**: Proposta Pedagógica da Escola Básica Osmar Cunha. Florianópolis, 2012.

HELD, D. **Modelos de Democracia**. Madri: Alianza Editorial, 2006.

HILL, H. Understanding implementation: street-level bureaucrats' resources for reform. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.13, p. 265-282, 2003.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: 2010a. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 22 maio 2012.

\_\_\_\_\_. **Mapa de Pobreza e Desigualdade 2003**. Rio de Janeiro: 2003.

\_\_\_\_\_. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: 2010b. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.br/sinopse/>>. Acesso em 23 mai. 2012.

JOINVILLE. **Projeto Político Pedagógico (PPP)**: Proposta Pedagógica da Escola Municipal Doutor Sadalla Amin Ghanem. Joinville, 2008.

LIBÂNEO, J. C. **Educação Escolar**: políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 2003.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. Nova Iorque: Russel Sage Foundation Publications, 1980.

MARQUES, M. **Administração pública**: Uma abordagem prática. Rio de Janeiro: Ferreira, 2006.

MELLO, G. M.; SILVA, R. N. A gestão e a autonomia da escola nas novas propostas de políticas educativas para a América Latina. **Estudos Avançados**, v. 12, n. 5, 1991.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Caderno**: Conselhos Escolares: Democratização da Escola e Construção da Cidadania. Brasília, 2004.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Avaliações de Políticas Nacionais de Educação**. Florianópolis: OCDE, 2010.

PARENTE, M. M. A.; LUCK, H. Mapeamento da descentralização da educação brasileira nas redes estaduais do ensino fundamental. **Texto para discussão**, 675, Rio de Janeiro, Ipea, out. 1999.

PARO, V. H. Eleição de diretores de escolas públicas: avanços e limites da prática. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v.77, n.186, p. 376-395, maio/ago. 1996.

\_\_\_\_\_. V. H. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PAULANI, L. M. **A nova contabilidade social**: uma introdução à macroeconomia. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

ROCHA, C. V. Governo estadual competição política e mudança institucional: lições comparativas da reforma da gestão escolar no Brasil. In: SOUZA, C.; NETO, P. F. D. (Orgs.). **Governo, políticas e elites políticas nos estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

SABATIER, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, Cambridge, v. 6,

n. 1, p. 21-48, jan./mar. 1986.

SALM, J. F., MENEGASSO, M. E. Proposta de Modelos para a Coprodução do Bem Público a partir de Tipologias de Participação. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 34, 2010, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2010.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Educação. **Matrícula estudantes na rede pública municipal**. [S.l.]: 2011.

SILVA, N. R. G. O diretor de escola e a gestão democrática: a influência dos meios de acesso ao cargo de dirigente escolar. **Revista Educação**, v. 10, n. 10, p. 156-165, 2007.

SOUZA, A. L. L.. Gestão democrática e eleição de diretor: Do exercício da autonomia à realização do direito. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 199-209, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 1 fev. 2011.

SOUZA, C. Federalismo e descentralização na constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.

\_\_\_\_\_. Estado do Campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

\_\_\_\_\_. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.

SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: A gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004.

TAL, Fulano de. **Entrevista I**. [maio 2012]. Entrevistadora: Sulivan Desirée Fischer. Joinville, 2012a.

TAL, Fulano de. **Entrevista XII**. [maio 2012]. Entrevistadora: Sulivan Desirée Fischer. Criciúma, 2012b.

TAL, Fulano de. **Entrevista XIII**. [maio 2012]. Entrevistadora: Sulivan Desirée Fischer. Chapecó, 2012c.

TORRES, A.; GARSKE, L. M. N. Diretores de escola: o desacerto com a democracia. **Em aberto**, Brasília, v. 17, n. 72, p. 60-70, fev./jun. 2000.

VASQUEZ, D. A. Desigualdades interestaduais no financiamento da educação: o caso do Fundef. In: HOCHMAN, G.; ARRETICHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 245-274.



# AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DOS CENTROS-DIA DE REFERÊNCIA PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E SUAS FAMÍLIAS NO ÂMBITO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)<sup>1</sup>

EDGILSON TAVARES DE ARAÚJO

*Professor adjunto da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), coordenador do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública e professor do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social (UFRB). Doutor em Serviço Social (PUC-SP/Universidade Católica Portuguesa). Email: edgilson@ufrb.edu.br*

ROSANA DE FREITAS BOULLOSA

*Professora adjunta da Universidade Federal da Bahia (UFBA), atuando nos cursos de Administração Pública e no Mestrado Profissional em Gestão Social e Desenvolvimento. Doutora em Políticas Públicas pela Università IUAV di Venezia (Veneza – Itália). E-mail: rosana.boullosa@ufba.br*

---

(1) Este artigo traz resultados da pesquisa “Avaliação do Processo de Implementação dos Centros-Dia de Referência para a Pessoa com Deficiência e suas Famílias, no âmbito do Plano Viver Sem Limite, na Região Nordeste do Brasil”, que teve o apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) por meio do Edital CNPq n°. 24/2013.

# 1. INTRODUÇÃO

A avaliação de instrumentos de políticas públicas deve ser um processo relacional e depende de informações estratégicas dos desenhistas e implementadores destes. Há muitos caminhos para se avaliar, bem como para compreender os tantos caminhos possíveis. Normalmente, os esforços de compreensão dessas vias são posteriores a sua realização ou se tratam mais de esforços teóricos classificatórios. Contudo, é possível também percorrer o caminho inverso, com o objetivo de reforçar os propósitos da avaliação. Foi este o caminho desta avaliação de um instrumento de políticas públicas, o Centro-dia de Referência para Pessoas com Deficiência e suas Famílias, que foi construída a partir da compreensão dos aspectos formativos propostos por Scriven (1967) e, posteriormente, discutidos por Boullosa (2013a, 2013b), Boullosa e Araújo (2009), Boullosa e Rodrigues (2014) em termos de aprendizagem.

Tal opção se deu por considerar a complexidade das recentes políticas de cuidados que passaram a integrar as agendas governamentais. Tais políticas dizem respeito a todos os bens, serviços, valores e afetos envolvidos na atenção a crianças, idosos, enfermos e pessoas com deficiência. Vem se reconhecendo que cuidar de outra pessoa é um trabalho, uma responsabilidade social e uma obrigação, bem como que ser cuidado é um direito. Assim, todo cidadão tem o direito tanto de cuidar como de ser cuidado (CEPAL, 2015). Em se tratando de pessoas com maiores vulnerabilidades sociais ocasionadas pela dependência de terceiros, é preciso que o Estado garanta tais direitos. Nesse sentido, trata-se de um tema central para o bem-estar e proteção social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas), que vem se constituindo como um sistema de políticas públicas não-contributivas, descentralizado e participativo, envolvendo União, estados, Distrito Federal e municípios. Este organiza um modelo de gestão integrada para um conjunto de serviços, programas, projetos, e benefícios para garantir as seguranças de acolhida, de renda, de convivência, e de fortalecimento de vínculos (ARAÚJO; BOULLOSA, 2015; ARAÚJO et al., 2015a).

No caso do cuidado para as pessoas com deficiência e suas famílias, para além dos benefícios<sup>2</sup> garantidos pelo Estado, que vêm sendo implementados desde

---

(2) O Benefício de Prestação Continuada (BPC) previsto na Constituição Federal e regulamentado na Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1993) foi um dos primeiros benefícios não-contributivos existentes. Trata-se da transferência individual e não vitalícia de um salário mínimo mensal ao idoso acima de 65 anos ou pessoa com deficiência de qualquer idade, com renda bruta *per capita* familiar de menos de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo vigente, que possua impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, que comprovem não possuir meios para prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. O BPC integra a Proteção Social Básica do Suas e para acessá-lo não é necessário ter contribuído com a Previdência Social, daí seu caráter não-contributivo (ARAÚJO, 2013, 2015)

a década de 1990 e dos atendimentos pontuais de saúde, educação e assistência social em organizações da sociedade civil, apenas recentemente se atentou para a oferta de serviços socioassistenciais ou serviços de cuidados para tal público.

A primeira referência em documento oficial de um novo equipamento específico destinado a oferecer serviço de convivência e cuidados para pessoas com deficiências e suas famílias, como parte da Proteção Social Especial do Suas<sup>3</sup> no Brasil e sob o nome de Centro-dia de Referência para Pessoas com Deficiência e suas Famílias (Centro-dia), encontra-se na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009). Após um breve período sem estar como prioridade na agenda institucional, tal equipamento foi priorizado no âmbito do Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Plano Viver sem Limite, instituído pelo Decreto 7.612, de 17 de novembro de 2011 (BRASIL, 2012).<sup>4</sup>

A partir de então, em 2012, o Centro-dia foi desenhado pelo MDS, e as primeiras experiências de implementação começaram a surgir. O acompanhamento dessas experiências já implementadas e ou curso de preparação vinha sendo realizado pontualmente pelo próprio Ministério fomentador, mas, ainda, sem uma abordagem avaliativa mais estruturada e com vistas a aprendizagem (ARAÚJO; BOULLOSA, 2015). A partir desta lacuna e da assunção da importância da avaliação em processos de implementação de instrumentos de políticas públicas, esta pesquisa teve o desafiador objetivo de mapear, acompanhar e compreender o processo de implementação do Centro-dia como um todo, bem como seus principais entraves, desafios e adaptações (institucionais, políticos, cognitivos, técnicos e de gestão), assumindo, porém, como universo amostral para estudos em profundidade, as experiências em todas as capitais da região Nordeste. Trata-se, assim, de uma avaliação formativa<sup>5</sup> (BOULLOSA, 2013a; BOULLOSA; ARAÚJO, 2009;

---

(3) O Suas operacionaliza as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), por meio de instrumentos de políticas públicas na Proteção Social Básica (PSB), que introduz a concepção de prevenção na assistência social; e na Proteção Social Especial (PSE), que se destina a oferecer um quadro de proteções socioassistenciais voltadas à família e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal ou social por violação de direitos e/ou vínculos familiares e comunitários rompidos ou fragilizados. A PSE está ainda dividida em categorias de Média Complexidade (atendimento especializado a indivíduos e famílias nas situações de risco por violação de direitos) e Alta Complexidade (serviços de acolhimento como abrigos, repúblicas, residências inclusivas, casas-lares) (ARAÚJO, 2013).

(4) Trata-se de plano de ação interministerial, que envolve 15 ministérios, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade), além de entes federados e sociedade civil. Nele, foram estabelecidas 38 metas, com investimento total estimado em R\$7,6 bilhões (4 anos), objetivando garantir direitos de cidadania aos 45,6 milhões de pessoas com deficiência existente no país, contabilizadas pelo Censo IBGE (IBGE, 2010). As metas que foram construídas para serem alcançadas entre 2011 e 2014 previam a integração, transversalização e matriciamento das ações em quatro grandes eixos: educação, saúde, acessibilidade, e inclusão social (ARAÚJO, 2013).

(5) Inicialmente, Scriven (1967) distinguiu a avaliação somativa da formativa, sendo a pri-

BOULLOSA; RODRIGUES, 2014; SCRIVEN, 1967), já que traz esforços para a avaliação que não são apenas teóricos ou posteriores à realização dos instrumentos de políticas públicas, mas durante os seus processos de implementação, reforçando os propósitos da avaliação em termos de aprendizagem. Os Centros-dia ainda se encontram em fase de implementação, um em cada Estado do país, e, por isso, a assunção da natureza formativa desse processo avaliativo permite concentrar a produção de informações úteis para ajudar a equipe de gestores dos três níveis de governo a identificar os problemas e potencialidades, corrigindo rumos e reforçando significados.

Do ponto de vista metodológico, compreendemos que o Centro-dia se constitui como um instrumento de políticas públicas e, como tal, um “dispositivo simultaneamente técnico e social que organiza as relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função de representações e de significações de que ele é portador” (LASCOUMES; LÉ GALÈS, 2012, p. 200).

A metodologia desta pesquisa avaliativa envolveu a visita *in loco*, entre outubro/2014 e maio/2015, às nove capitais do Nordeste, e ainda ao Centro-dia de Campinas-SP, segundo equipamento a ser aberto e tido como estudo de caso para pré-teste da metodologia e instrumentos de pesquisa. Foram realizadas observações simples, entrevistas semiestruturadas e grupos focais com atores relevantes para a implementação do instrumento de política pública.

Neste artigo, apresentamos uma síntese dos resultados mais significativos da pesquisa avaliativa, estruturada em seis partes: (1) introdução; (2) o desenho do Centro-dia no Suas, mostrando elementos caracterizadores do equipamento, como foi planejado; (3) o desenho avaliativo do Centro-dia, enfatizando quais as categorias de análise e dimensões de avaliação foram consideradas; (4) o atual estágio de implementação dos Centros-dia, trazendo os resultados avaliativos a partir das dimensões de análise e dos níveis de problematização; e (5) as considerações finais.

---

meira voltada a apoiar os processos de tomada de decisão diante resultados alcançados; a segunda para dar informações úteis à equipe de um programa, de modo que possa corrigir rumos e aperfeiçoar a ação pública durante o desenho e implementação deste. Enquanto a avaliação formativa é voltada para a formação do programa, no sentido da implementação, a avaliação somativa, mesmo não estando apenas vinculada apenas a fases finais, é voltada para uma decisão geralmente binária, apresentando respostas afirmativas ou negativas para o prosseguimento ou ampliação de um instrumento de política pública (BOULLOSA; ARAÚJO, 2009).

## 2. DESENHO DO CENTRO-DIA NO SUAS

O Centro-dia surge no contexto do Suas, como mais um equipamento que vem somar esforços em conjunto com os já existentes para garantia da proteção social a uma parcela significativa da população brasileira. Trata-se de um “equipamento social do Suas que presta atividades de convivência; fortalecimento de vínculos e cuidados pessoais às pessoas com deficiência em situação de dependência e suas famílias” (BRASIL, 2012). Seu objetivo principal é ofertar o Serviço de Proteção Social à pessoa com deficiência em situação de dependência e à sua família, por meio de acolhida, escuta, informação, orientação, e oferta de cuidados cotidianos, além de apoiar suas famílias no exercício da função protetiva, fortalecendo as redes comunitárias. Trata-se de um conjunto de serviços diurnos ofertados dentro de uma programação diária específica para atender as demandas de cada usuário/família, tendo este que retornar à sua residência após a oferta dos serviços planejados. Cada Centro-dia deve atender no máximo 30 usuários por turno/tipo de atendimento, a ser definido pelos Planos Individuais e/ou Familiar de Atendimento proposto por uma equipe mínima multidisciplinar composta por um coordenador, um assistente social, um terapeuta ocupacional, um psicólogo, e dez cuidadores de nível médio (BRASIL, 2012).

No escopo do Suas, o Centro-dia destina-se ao público de jovens e adultos com deficiência em situação de dependência e suas famílias, prioritariamente os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC), em situação de pobreza e outras vulnerabilidades sociais, que estejam incluídos no Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico). Trata-se de jovens e adultos com qualquer tipo de deficiência (auditiva, visual, intelectual, física e múltipla), associada ou não a síndromes e outras questões de saúde, com certo grau elevado de dependência, mas com algum nível de autonomia que possa propiciar melhor participação em serviços coletivos e atenções individualizadas por parte de cuidadores. Autonomia está sendo entendida nesse contexto como a condição de domínio no ambiente físico e social, preservando ao máximo a privacidade e a dignidade da pessoa com deficiência tendo como uma das expressões maiores de sucesso do Serviço de Proteção Social Especial a promoção da qualidade da convivência e autonomia da dupla cuidado e cuidador. Compreende-se como cuidador familiar tanto a pessoa da família com essa função quanto o profissional que acompanhe a pessoa com deficiência no seu cotidiano no sentido de facilitar a eliminação de barreiras frente ao seu nível de dependência.

Ressalte-se que as necessidades de cuidados de terceiros no cotidiano das pessoas com deficiência em situação de dependência podem decorrer não só dos impedimentos verificados nos casos de deficiência física, sensoriais (auditiva e vi-

sual) como nos decorrentes de incapacidade cognitiva, como no caso de deficiência intelectual ou da existência de múltiplas deficiências. Nesse sentido, é importante considerar a situação de dependência sob uma perspectiva mais ampla de interação na realização das atividades básicas de vida diária e instrumentais de ampliação da autonomia.

As ações desse equipamento devem contribuir para ampliar as aquisições dos usuários, na perspectiva da garantia das seguranças previstas na PNAS, tais sejam acolhida; convívio ou vivência familiar, comunitária e social; e desenvolvimento da autonomia (BRASIL, 2012).

Quanto ao modo de financiamento, este é um serviço cofinanciado pelos três entes da federação: governo federal, estado, município e Distrito Federal. Busca-se, assim, garantir a integralidade e qualidade da oferta. De acordo com a Resolução nº 7, de 12 de abril de 2012, da Comissão Intergestores Tripartite – CIT e com a Resolução nº 11, de 24 de abril de 2012, foram aprovados os critérios de partilha do cofinanciamento federal para apoio à oferta dos Serviços de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, em situação de dependência, e suas Famílias em Centros-Dia de Referência. No artigo 2º, fica estabelecido que o governo federal destinará recursos orçamentários para os Municípios e Distrito Federal compondo o Piso Fixo de Média Complexidade (PFMC) para o apoio à oferta do Serviço de Proteção Social Especial em Centro-dia de Referência para Pessoa com Deficiência, em situação de dependência, e suas Famílias. O cofinanciamento federal para os Municípios e o Distrito Federal para apoio à oferta do Serviço ofertado em Centro-dia será no valor de R\$40.000,00 por mês, por equipamento, mais pelo menos 50% desse valor cofinanciado pelos Estados. Os recursos do cofinanciamento federal devem ser repassados do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para o Fundo Municipal de Assistência Social e do Distrito Federal, por meio do PFMC, e deverão ser utilizados no pagamento de despesas de custeio, na finalidade específica do serviço a ser ofertado, de acordo com as normas financeiras e orientações acerca da aplicação de recursos emitidas pelo FNAS, devendo ser considerada, antes de realizar a despesa, a proibição de uso dos recursos em despesas de investimento/capital (construção, aquisição de equipamentos de natureza permanente, compra de veículo, etc.) (BRASIL, 2012).

O Centro-dia deve ser referenciado a um Centro de Referência Especializado em Assistência Social (Creas). Nesta perspectiva o serviço busca desenvolver atividades em três dimensões: desenvolvimento da convivência; fortalecimento de vínculos familiar, social e grupal e aprimoramento dos cuidados pessoais.

De modo geral, o Centro-dia de Referência pode trazer grande contribuição no âmbito do Suas, na medida em que pode garantir a proteção integral a pessoa com deficiência, a sua inclusão em sociedade, a segurança de acolhida e as condições de

restauração da vida frente a riscos e vitimizações vividas, numa perspectiva de equidade, justiça e coesão social. Busca-se, assim, promover vida digna, de qualidade e participativa, no sentido do fortalecimento de identidades e reconstrução dos sujeitos no seu cotidiano. Visa, portanto, manter/ampliar as possibilidades de autonomia, independência e emancipação, respeitando as condições naturais que os cidadãos com deficiência possuem e adaptando os ambientes para que minimizem as barreiras. Ao priorizar o atendimento a pessoas com maior nível de dependência e/ou em situações de violação de direitos, o Centro-dia aponta para mais uma institucionalidade inovadora, que compõe o sistema de proteção social do Brasil. Surge assim como um instrumento da política de Assistência Social, buscando responder, entre outras coisas, ao fortalecimento dos vínculos familiares e, para isso, de certo modo, busca desonerar o excessivo papel cuidador dos familiares de modo a prestar serviços públicos a estes no cotidiano das situações de dependência para sua autonomia e vida independente. Trata-se de um trabalho também de empoderamento das famílias e dos seus filhos com deficiência, indo além da obtenção de informações, sendo um espaço de troca de experiências e reflexão sobre o sentir, o pensar e o agir com a finalidade da construção coletiva de novas formas de promoção da autonomia e qualidade de vida da pessoa com deficiência (ARAÚJO; CRUZ, 2013).

### 3. DESENHO AVALIATIVO PARA O CENTRO-DIA

Por se tratar de um objeto de avaliação com fronteiras de complexidade geradas pelo próprio grau de novidade e de inovação deste, foi preciso atentar para alguns desafios nos processos de implementação dos Centros-dia que são apontados por Araújo e Cruz (2013):

- criar e implementar mais um equipamento social no Suas, no âmbito da Proteção Especial de Média Complexidade, que integra ações de outros equipamentos, com ênfase na prestação de serviços cujo foco é ampliar a autonomia do cidadão com deficiência e o apoio e fortalecimento da capacidade protetiva da família;
- considerar a necessidade de o serviço articular-se no território para favorecer o acesso de jovens e adultos com deficiência a outros serviços importantes para aumentar seus níveis de autonomia e participação;
- atender a jovens e adultos com deficiência que ainda não tiveram o direito de participar de serviços especializados no território, quer pela ausência de oferta, quer pelos impedimentos pelo alto nível de dependência;

- atender prioritariamente a pessoas com deficiência em situações de risco por violação de direitos;
- desenhar metodologias e técnicas de serviços socioassistenciais que sejam inovadoras e acessíveis, voltadas para a pessoa com diferentes tipos de deficiência e níveis de dependência, convivendo com distintas situações de vulnerabilidade e risco e/ou direitos violados;
- implementar um serviço no Suas atendendo aos princípios da acessibilidade, em articulação com a política pública de saúde (SUS), educação, dentre outras, de modo que se desenvolvam parcerias intra e intersetoriais, necessitando uma intensa articulação em rede para a efetividade dos atendimentos;
- desenvolver métodos que articulem o serviço ofertado no Centro-dia a outros serviços ofertados pela saúde, educação, e os destinados à habilitação, reabilitação, esporte, e lazer que, porventura, os usuários frequentem;
- servir de referência no Suas para a dinamização dos demais serviços socioassistenciais, acesso a benefícios e encaminhamentos para os serviços de saúde, educação, acesso a órteses e próteses e a tecnologias assistivas, dentre outros encaminhamentos.

Por esses desafios pode-se afirmar que são gerados novos desafios para avaliar um instrumento de políticas de cuidados, que perpassa por variáveis subjetivas e requer outros tipos de juízos avaliativos, não sendo possível focar apenas nas tradicionais eficácia e eficiência. Avaliar como se dá progressivamente a adesão de famílias e técnicos a novos serviços, o nível gradativo de autonomia de pessoas com deficiência e seus familiares, o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, entre outros fatores, requer buscar novos desenhos avaliativos, novos critérios e novas metodologias.

Tendo em vista tais preocupações, para compreender o modelo avaliativo proposto nesta pesquisa é importante destacarmos também qual a própria concepção de avaliação e de políticas públicas adotadas, uma vez que influenciam diretamente nas formas de perceber e analisar o objeto em questão, o Centro-dia.

Compreende-se neste estudo que políticas públicas (*policy*) não são sinônimo de instrumentos de políticas públicas (*policy instruments*), ainda que exista entre eles uma forte relação de metonímia. O Centro-dia enquanto equipamento/serviço do Suas, não é uma política pública, mas sim um instrumento de políticas públicas (BOULLOSA, 2013a). Essa diferença é fundamental na análise aqui apresentada.

Como já dito, assumimos que o Centro-dia se constitui em um instrumento de políticas públicas e, como tal, um “dispositivo simultaneamente técnico e social que organiza as relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função de representações e de significações de que ele é portador” (LASCOUTES; LE GALÈS, 2004 apud LASCOUTES; LE GALÈS, 2012, p. 200).<sup>6</sup> Ou seja, desenvolve ações consecutivas da adoção de métodos elegíveis, com técnicas e microdispositivos próprios na prestação de um serviço com públicos definidos (LASCOUTES; LE GALÈS, 2012).

A Política de Assistência Social e sua materialização com o macroinstrumento Suas, enquanto ação pública, compreende um conjunto de ações coletivas e multitoriais para a criação de determinada ordem social e política, direção da sociedade e regulação de suas tensões, integração de diferentes grupos sociais, e resolução de conflitos em torno de problemas de pública relevância. Assume-se a política pública como forma da ação pública, em um sentido mais ampliado de compreensão da *policy*, numa perspectiva pluricêntrica, considerando a grande diversidade de atores e formas de mobilização e não apenas o Estado, sendo preciso dar mais atenção a dimensão política do processo. Ou seja, a ação pública enquanto articulação entre regulação social e política (LASCOUTES; LE GALÈS, 2012). Tem-se, assim, no Suas um complexo *policy design*, que combina distintos instrumentos e instituições para o enfrentamento de problemas públicos, categorizados no âmbito da política como riscos e vulnerabilidades pessoais e sociais (ARAÚJO et al., 2014). Para a melhor percepção dos seus instrumentos, é preciso analisar algumas variáveis de modo articuladas entre si: os atores individuais e coletivos, dotados de recursos, guiados por interesses materiais e/ou simbólicos; as representações enquanto espaços cognitivos e normativos, que dão sentido às suas ações; as instituições que se constituem enquanto normas, regras, rotinas e procedimentos, que governam as interações; os processos que são formas de interação e de recomposição no tempo, que justificam as mobilizações; e os resultados, que dizem respeito as consequências, *outputs*, efeitos da ação pública) (LASCOUTES; LE GALÈS, 2012).

Assim como o conceito de políticas públicas, cabe também destacar que a avaliação é um construto social de caráter polissêmico, assumindo várias abordagens e perspectivas. Trata-se de uma atividade intrinsecamente relacionada ao campo da decisão, mas também da aprendizagem social e individual, “que se utiliza de um ferramental também desenvolvido e amadurecido, validado no tempo,

---

(6)A Teoria da Instrumentalização de Políticas Públicas refere-se “ao conjunto de problemas apresentados pela escolha e o uso de instrumentos (técnicas, formas de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental. Trata-se de compreender não apenas as razões que levam a escolher um instrumento em detrimento de outro, mas também verificar os efeitos produzidos por essas escolhas (LASCOUTES; LE GALÈS, 2004 apud LE GALÈS, 2012, p. 200).

de acordo com a variedade das experiências que vivemos” (BOULLOSA; ARAÚJO, 2009, p. 12). Desse modo, considera-se que as avaliações formais não são simples juízos de valor emitidos por atores que se consideram avaliadores ou são legitimados para tal. Nesta pesquisa, assume-se a avaliação como “processo complexo, multiatorial, cujo juízo de valor resultante deve ser argumentado e fundamentado em procedimentos de pesquisa avaliatória” (BOULLOSA; ARAÚJO, 2009, p. 10).

Considerando o ciclo de políticas públicas e seus diferentes instrumentos, é importante considerar que o estágio da avaliação não é apenas onde este se encerra, mas um processo contínuo de aprendizagens e suporte a tomada de decisões para o qual existem vários caminhos interpretativos. De acordo com esse ciclo temporal, pode-se classificar o tipo de avaliação realizada nesta pesquisa como *in itinere*, intermédia ou de processo, por ser aplicada na fase de implementação da intervenção social planejada e organizada. Esta pode levar em consideração tanto as fases de formulação quanto a fase posterior, respeitando suas naturezas e dinâmicas de evolução, mas quase sempre está focada no acompanhamento e verificação dos resultados mais imediatos da intervenção em estudo. Pode ainda acontecer de modo sistematizado e contínuo estruturando-se como um processo de monitoramento, tendo, assim, uma natureza formativa, com a preocupação de melhorar o funcionamento do Centro-dia (BOULLOSA; ARAÚJO, 2009).

Cabe salientar que, normalmente, os esforços de compreensão da avaliação são posteriores a sua realização ou se tratam mais de esforços teóricos classificatórios. Contudo, é possível também percorrer o caminho inverso, com o objetivo de reforçar os propósitos da avaliação. Foi este o caminho desta avaliação da implementação dos Centros-dia.

Assume-se, assim, a avaliação do processo de implementação dos Centros-dia observando a dinâmica relacional e, conseqüentemente, política, dependendo de informações estratégicas dos desenhadores e implementadores desses instrumentos. Essa avaliação formal, portanto, busca atribuir valor material (*worth*), valor simbólico (*value*) e mérito (*merit*) (SCRIVEN, 1967) à complexidade de implementação do instrumento Centro-dia.

Com base neste aporte teórico-metodológico o desenho avaliativo partiu da criação de um conjunto de critérios e possíveis indicadores para avaliar quatro dimensões na implementação do Centro-dia, considerando o estágio inicial de oferta dos serviços. Essas dimensões foram pensadas a partir de um conjunto de indicadores<sup>7</sup> propostos inicialmente pelo coordenador desta pesquisa no âmbito

---

(7) São propostos alguns indicadores de autonomia e participação social com relação aos serviços prestados aos usuários dos centros-dia, relacionados às seguintes dimensões: acesso do usuário a outros serviços no território; condições de moradia do usuário; melhora da inclusão produtiva da família – acesso a trabalho e renda e à benefícios –; situação de risco

da consultoria prestada ao MDS entre agosto e dezembro de 2012, explicitados de modo breve nas “Orientações Técnicas sobre o Centro-Dia de Referência” (ARAÚJO; CRUZ, 2013). As dimensões inicialmente apontadas na pesquisa foram:

1. Político-institucional – diz respeito aos aspectos referentes aos relacionamentos políticos e institucionais (inclusive burocráticos e legais) existentes nos processos de pactuação e cofinanciamento entre as três esferas de gestão da assistência social para a implementação do Centro-dia.
2. Gestão – considera como os instrumentos de gestão propostos para o Centro-dia vêm sendo utilizados no sentido da garantia da qualidade da oferta dos serviços, bem como os modelos gerenciais adotados;
3. Técnico-operacional – considera as formas de operacionalização técnica da oferta dos serviços que refletem na concretude da proposta inovadora de serviço socioassistencial para a pessoa com deficiência e suas famílias;
4. Cognitiva – reflete como vem ocorrendo a apreensão das novas gramáticas e concepções conceituais trazidas na proposta do Centro-dia e como se reflete nos processos de formação e aprendizagem das equipes gestoras e executoras do serviço (ARAÚJO, 2013).

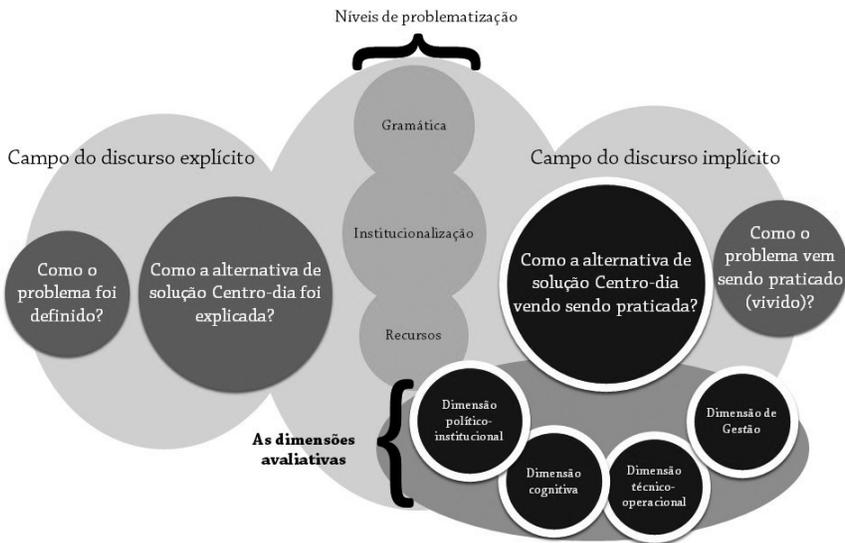
Cada uma destas dimensões buscou levar em consideração um conjunto de categorias a serem criadas e validadas no processo de pesquisa. Inicialmente, alguns indicadores foram propostos, considerando as experiências prévias vividas pelo coordenador da pesquisa.

Partindo do arcabouço teórico-metodológico para o estudo das políticas públicas que assume a independência entre discursos implícitos e explícitos (LASCOUMES; LE GALES, 2007, 2012), buscamos identificar como os problemas e soluções para implementação dos Centros-dia foram definidos e como vem sendo praticados (vividos). A figura 1, demonstra esta lógica de análise associada as quatro dimensões avaliativas anteriormente apresentadas e adaptadas do projeto de pesquisa inicial:

---

pessoal e social por violação de direitos; satisfação e autoestima e participação social do usuário. Além disso, também se sugerem algumas dimensões de monitoramento das ofertas de serviços do Centro-dia: acesso do usuário a outros serviços no território; acesso do usuário a outros serviços no território; acesso da família do usuário à inclusão produtiva e/ou renda de benefícios; participação social do usuário (ARAÚJO; CRUZ, 2013).

Figura 1 – Modelo analítico para avaliação da inovação social na implementação dos Centros-dia de referência para pessoas com deficiência e suas famílias, a partir das dimensões avaliativas



Fonte: Elaboração própria

Segundo o modelo avaliativo desenvolvido são três níveis de problematização que podem indicar prováveis incoerências entre os níveis do discurso explícito e implícito de um instrumento de políticas públicas: gramática, institucionalização, e recursos. Em gramática estão os conjuntos de definições, práticas, e rotinas que são, quase sempre primeiramente descritas e, posteriormente, vividas. Por institucionalização, compreende-se todos os esforços descritivos e depois experimentados de definição e encaixe de uma nova institucionalidade em um contexto precedente de outras institucionalidades. Por fim, recursos compreendem toda sorte de recursos cognitivos, pessoais, organizacionais, tecnológicos, temporais, financeiros, e econômicos que esperam ser ativados (discurso explícito) e os que, posteriormente, são efetivamente ativados (discurso implícito).

Todas as entrevistas e grupos focais foram gravados e transcritos na íntegra conforme já sinalizado. Em seguida foi realizada a análise categorial temática, seguindo os procedimentos de leitura flutuante, identificação de conteúdos, agregação dos conteúdos em temas e posterior agregação destes em categorias (BARDIN, 1977). Encontramos inicialmente 88 conteúdos temáticos relevantes no conjunto de entrevistas e grupos focais analisados. Esses conteúdos geraram algumas categorias no âmbito das dimensões avaliativas e seus respectivos níveis de problematização.

A partir das falas dos diferentes sujeitos que participaram da pesquisa buscou-se qualitativamente analisar o discurso público explícito e implícito para compreender o complexo jogo de interações, os objetivos e os interesses dos grupos de poder e dos aparatos políticos, e como estes influenciam a consolidação da instituição Centro-dia. Adotando tais sistemas conceituais, buscou-se, portanto, trabalhar na pesquisa além da qualidade formal que trata dos instrumentos e dos métodos, a qualidade política que trata das finalidades e dos conteúdos (DEMO, 1999).

A partir das categorias analíticas que surgiram e das dimensões de análise proposta, estruturou-se um modelo de análise que agregasse possíveis indicadores a partir de perguntas elaboradas buscando dar uma fluidez na estrutura de análise. Essas perguntas permitem uma leitura horizontal a partir das quatro dimensões de análise propostas (político-institucional, gestão, técnico-operativa e cognitiva, bem como uma leitura vertical a partir dos três níveis de problematização (gramática, institucionalização, e recursos), que são transversais a todas as dimensões analíticas (Quadro 1).

Quadro 1 – Estrutura de análise de avaliação formativa sobre a implementação dos Centros-dia

(continua)

Dimensões de análise níveis de problematização do Centro-Dia	Gramática	Institucionalização	Recursos	Perguntas orientadoras horizontais
Político-Institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Motivação da pactuação</li> <li>• Compreensão do serviço e dos conceitos nele implicados</li> <li>• A compreensão dos desafios que deverão ser enfrentados</li> <li>• Compreensão da complexidade da rede</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lógica de planejamento da assistência social nos municípios</li> <li>• Clareza dos papéis dos entes federativos</li> <li>• Pactuação de metas</li> <li>• Criação de instância de controle social</li> <li>• Articulação territorial da rede</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos ativados (técnicos e financeiros) entre os entes federados</li> <li>• Cumprimento de metas pactuadas</li> <li>• Ativação da rede</li> <li>• Pactuação econômico-financeira</li> </ul>	<p>Qual a qualidade e a sustentabilidade da pactuação e como se dá a organização da burocracia?</p>
Gestão	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apropriação dos instrumentos</li> <li>• Adaptação (eventual) dos instrumentos de gestão coerentes com os conhecimentos que devem ser ativados</li> <li>• Modelos de tomada de decisão</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição dos processos de gestão</li> <li>• Nível de burocratização dos processos de gestão</li> <li>• Articulação territorial com outros equipamentos públicos e com a rede privada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Condições de infraestrutura e acessibilidade</li> <li>• Definição dos papéis entre gestores, equipe técnica, cuidadores e famílias e usuários</li> <li>• Efetividade no uso dos recursos financeiros</li> <li>• Percepção dos fluxos de gestão</li> </ul>	<p>Quais os modelos de gestão e seus instrumentos?</p>

Técnico-operativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oferta dos serviços efetivamente planejados (tipo e qualidade)</li> <li>• Utilização das metodologias propostas</li> <li>• Compreensão do conceito de trabalho social com famílias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Público de usuários do Centro-dia</li> <li>• Tipos de atendimento de acordo com planejado</li> <li>• Acompanhamento das aquisições dos usuários</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parcerias técnicas estabelecidas</li> <li>• Expansão do atendimento</li> <li>• Usos dos planos de atendimento individual</li> </ul>	Qual a compreensão do serviço socioassistencial e como se dá sua implementação?
Cognitiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compreensão dos valores implicados nos serviços</li> <li>• Compreensão da identidade dos serviços (inovação)</li> <li>• Compreensão do perfil do usuário desses serviços e das suas vulnerabilidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atendimento das demandas dos usuários e suas famílias</li> <li>• Definição de instâncias de diálogo e aprendizagem da equipe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adaptação de usos dos conceitos/palavras antigas e novas</li> <li>• Processo de seleção e capacitação da equipe e perfil</li> <li>• Desenvolvimento de competências da equipe técnica e de cuidadores</li> </ul>	Quais são os modelos de aprendizagem inerentes aos processos desencadeados?
Perguntas orientadoras verticais	Quais os níveis de apropriação dos repertórios implicados na implementação do Centro-dia?	Em que medida o Centro-dia vem conseguindo prestar os serviços socioassistenciais planejados?	Quais os recursos cognitivos, institucionais, organizacionais, econômicos, de pessoal que foram ativados na implementação do Centro-Dia?	Quais os desafios e os entraves para a implementação do Centro-dia?

Fonte: Elaboração própria

Em termos de procedimentos operacionais da pesquisa avaliativa foi realizado inicialmente um pré-teste dos instrumentos usados nas entrevistas e grupos focais, no Centro-dia de Campinas-SP, sendo feitos ajustes antes da coleta de dados em cada um dos cinco Centros-dia do Nordeste que estavam inaugurados (Natal-RN; João Pessoa-PB; São Luís-MA; Teresina-PI; Aracaju-SE). Nas pesquisas de campo com estes foram adotados os seguintes procedimentos:

- Entrevista com roteiro semiestruturado com o gestor da assistência social do município, contendo 20 questões abertas com foco nas dimensões político-institucional e de gestão;<sup>8</sup>
- Entrevista com o gestor do Creas de referência a partir de roteiro semiestruturado contendo 17 questões abertas;
- Entrevista com o gestor do Centro-dia seguindo roteiro semi-estruturado contendo 34 questões abertas;
- Grupo focal com equipe técnica do Centro-dia (terapeuta ocupacional, assistente social, psicólogo) e um cuidador;<sup>9</sup>
- Coleta de documentos usados na implementação do equipamento (chamada pública caso tivesse, plano de ação, instrumentais técnicos, inclusive plano de trabalho individual e/ou familiar, etc.).<sup>10</sup>

No caso dos Centros-dia ainda não implementados (Recife-PE, Fortaleza-CE, Maceió-AL e Salvador-BA), optou-se pelos seguintes procedimentos:

- Entrevista com roteiro semiestruturado com o gestor da Assistência Social do Município, adaptando o roteiro usado na pesquisa com os equipamentos abertos, focando mais nos entraves para não abertura do serviço e possíveis soluções;
- Entrevista com técnico responsável no órgão gestor pela implementa-

---

(8) Na maioria dos casos, os gestores solicitaram que participassem do processo algum gestor/técnico que estivesse mais à frente da implementação do Centro-dia. Desse modo, algumas entrevistas possuem intervenções pontuais destes.

(9) Os grupos focais variaram de tamanho, sendo de 5 a 12 pessoas. Em alguns casos, foi solicitado pelo órgão gestor que o gestor do Centro-dia ou do Creas ou um técnico acompanhassem o processo. Embora a metodologia fosse explicada anteriormente à visita a campo, esse tipo de pedido era feito quando os pesquisadores já estavam nas cidades. Assim, buscando não inviabilizar o processo e considerando que se trata de uma avaliação formativa, buscamos sempre criar um clima agradável e de confiança e fomos realizando as adaptações necessárias. Apenas em um dos casos, percebeu-se claramente que houve a tentativa de domínio da fala no grupo focal por um dos gestores que participou do grupo focal. Contudo, sempre buscamos estimular que todos falassem, inclusive direcionando questões específicas que estimulassem o debate a partir de respostas dos sujeitos envolvidos.

(10) Em nenhum dos casos se conseguiu acesso a todos os documentos solicitados.

ção do Centro-dia, também adaptando os instrumentais anteriormente descritos;

- Entrevista com gestor estadual da Assistência Social e/ou técnico responsável no Estado pelo acompanhamento da implementação do serviço, contendo 21 questões abertas.<sup>11</sup>

As adaptações necessárias nos procedimentos de pesquisa podem representar algumas limitações, mas ao mesmo tempo, por se tratar de uma avaliação formativa, de caráter qualitativo, permitiu que compreendêssemos melhor como se davam as relações políticas nos contextos locais, seus processos de governabilidade e governança. Isso se coaduna com os objetivos da pesquisa avaliativa proposta.

Além das entrevistas, foram realizados grupos focais com as equipes técnicas e cuidadores. Totalizaram 1250 minutos de gravação, envolvendo 69 entrevistados e participantes de grupos focais, que foram transcritos na íntegra e feita análise de conteúdo. Além disso, foram analisados documentos técnicos e de gestão dos cinco equipamentos que estavam em funcionamento quando das visitas.<sup>12</sup>

Neste artigo são apresentados resultados referentes apenas às pesquisas realizadas com os seis Centros-dia abertos e em funcionamento.

Na apresentação das análises optou-se por omitir os nomes das capitais nordestinas (sendo identificadas como A, B, C, D, E) e dos profissionais, no sentido de tornar o mais fidedigno possível os resultados e preservando a identidade dos sujeitos da pesquisa, conforme compromisso firmado no Termo de Consentimento Livre e Informado.

Cabe ressaltar novamente que, embora as estratégias para execução das políticas públicas se apoiem em instrumentos próprios e deliberadamente construídos, neste trabalho buscou-se analisar as características conjunturais e demais elementos que consubstanciam a implementação do instrumento Centro-dia do ponto de vista da organicidade política, em detrimento das análises de avaliação dos resultados de efetividade que o instrumento alcança. Ambas as análises são caras e complementares, porém, neste optou-se em produzir uma análise mais dirigida aos elementos micro-políticos da fase de *design* e estratégias lançadas para sua implementação, no sentido formativo, conforme já explicitado. Essa opção metodológica está atrelada ao fato de que o ineditismo do instrumento e sua recente implementação ainda oferecem poucos insumos para viabilizar uma análise avaliativa de monitoramento ou de resultados.

---

(11) Apenas em uma das capitais se conseguiu realizar essa entrevista como planejada. Em outra se conseguiu que o técnico de referência do Estado participasse do processo.

(12) O Centro-dia de Fortaleza abriu em maio de 2015, e a visita foi realizada em março de 2015.

## 4. O ATUAL ESTÁGIO DE IMPLEMENTAÇÃO DOS CENTROS-DIA

A implementação de Centros-dia depende de acordos entre os três níveis de governo, ainda que a responsabilidade pela disponibilização dos Termos de Aceite seja do governo federal. Até fevereiro de 2015, foram realizadas quatro rodadas de disponibilização de termos de aceite para municípios: uma primeira em 2012, com apenas quatro municípios; uma segunda, também em 2013, com 14 municípios e Distrito Federal; uma terceira 2013, com quatro municípios; e uma quarta e última, também em 2013, com outros quatro municípios, totalizando 27 municípios, um por estado da Federação.

Da primeira etapa, apenas um Centro-dia cumpriu com a meta de prazo de abertura de dezembro de 2012, dois só foram abertos em 2014 e o de Belo Horizonte, assim como os das demais etapas, tem prazo final até 2015. Na segunda etapa, o de Natal foi inaugurado em 2012; o de Campinas, em 2013; e mais 3, em 2014. Da terceira e quarta etapa, temos mais dois Centros-dia inaugurados, sendo Belém, em 2013, e Teresina, em 2014. Dos 11 equipamentos inaugurados, cinco estão na Região Nordeste e foram foco desta pesquisa (ARAÚJO; BOULLOSA, 2015).

Até o término da pesquisa, em julho de 2015, foi informado pelo MDS e com base em pesquisas a matérias de meios de comunicação oficial disponíveis na Internet que havia 16 abertos, dos 27 que receberam financiamento e que estão suspensos até que sejam efetivamente implementados. Nesta pesquisa avaliativa, trabalhou-se com dez destes 16, sendo seis já implementados. O Quadro 2 apresenta todos os Centros-dia pesquisados, com seus respectivos *status* de implementação e tempo de funcionamento com relação à data em que foi realizada a pesquisa de campo.

Quadro 2 – Centros-dia pesquisados, *status* de implementação e tempo de funcionamento com relação a data da pesquisa de campo

(continua)

CENTROS-DIA PESQUISADOS	STATUS DE IMPLEMENTAÇÃO	DATA DA PESQUISA DE CAMPO	TEMPO DE FUNCIONAMENTO
Campinas-SP	Inaugurado em 7 nov. 2013	18 e 19 set. 2014	10 meses
Natal-RN	Inaugurado em 14 dez. 2012*	23 e 24 out. 2014	19 meses
João Pessoa-PB	Inaugurado em 4 dez. 2012	17 e 18 nov. 2014	23 meses

(conclusão)

São Luís-MA	Inaugurado em 18 mar.2014	24 e 25 nov. 2014	8 meses
Teresina-PI	Inaugurado em 9 maio 2014	27 e 28 nov. 2014	6 meses
Aracaju-SE	Inaugurado em 13 jun. 2014	2 e 3 mar. 2015	9 meses
Recife-PE	Não inaugurado	12 e 13 mar. 2015	-
Fortaleza-CE	Inaugurado em 7 maio 2015**	16 e 17 mar. 2015	3 meses**
Maceió-AL	Não inaugurado	19 e 20 mar. 2015	-
Salvador-BA	Não inaugurado	12 jun. 2015	-

Fonte: Elaboração própria

Notas: \*Apesar de a imprensa notificar que foi inaugurado em 2012, em entrevista a gestora municipal declarou que o serviço aberto nessa data era outro já existente, o NAE (Núcleo de Atenção Especial à Pessoa com Deficiência) e que não se configurava como Centro-dia no formato especificado pelo MDS. A partir de reordenamento é que no segundo semestre começou a focar público de jovens e adultos e apenas em setembro de 2014 conseguiu compor a equipe de cuidadores.

\*\*Quando foi realizada a pesquisa de campo o serviço ainda não estava inaugurado, sendo assim considerado nesta pesquisa. Já havia previsão para inauguração em maio de 2015.

Pelo Quadro 2, percebe-se que se avaliaram Centros-dia em diferentes estágios de implementação, variando desde os ainda em processo de planejamento e não inaugurados ao funcionamento de 6 a 23 meses, o que caracteriza o quão novo são os serviços.

#### 4.1. OS RESULTADOS AVALIATIVOS A PARTIR DAS QUATRO DIMENSÕES DE ANÁLISE: POLÍTICO-INSTITUCIONAL, GESTÃO, TÉCNICO-OPERATIVO E COGNITIVA.

Os resultados a partir da dimensão político-institucional buscam responder como questão central: qual a qualidade e a sustentabilidade da pactuação, e como se dá a organização da burocracia? Três foram as principais categorias analíticas que demonstram os principais entraves e desafios sobre essa dimensão, na seguinte ordem: a) articulação da rede socioassistencial; b) problemas de cofinanciamento; e c) falta de cumprimento das metas pactuadas.

A articulação territorial com a rede socioassistencial tem sido desafiadora, principalmente, nos casos em que optou-se pela prestação do serviço por entidades privadas. No grupo focal realizado no Centro-dia D, ficam evidentes os esforços que estão ocorrendo. Apesar de se declarar, principalmente pelas gestoras

municipais de Assistência Social e dos Creas, os grandes esforços e avanços nessa articulação da rede, existem algumas críticas a respeito: “Na verdade a gente percebe muita desarticulação... Eles se fecham!” (assistente social – grupo focal Centro-dia D – informação verbal). Outra profissional também salienta que

ao invés do Creas [ ] chamar a gente para reunião e discutir... Não! Era a gente que chamava todo mundo aqui. Nós fizemos várias reuniões no início, com o Creas, com o pessoal da saúde de matriciamento e até com o Cras. [...] Mas, não funcionou! (psicóloga – grupo focal Centro-dia B – informação verbal).

A articulação territorial com equipamentos públicos e outras organizações privadas tem sido uma preocupação mais operacional dos executores dos serviços que necessariamente estratégica dos gestores municipais da Assistência Social. Neste sentido, a rede de serviços socioassistenciais proposta pelo Suas ainda é bastante fragilizada. Em todos os casos estudados, quando inquiridos sobre articulação da rede, sumariamente circunscreveram sua atuação em relação a equipamentos públicos de Assistência Social (Cras e Creas) e de Saúde (CAPs, PSF), ressaltando os diversos desafios para tal.

Sobre as pactuações, cofinanciamento e apoio técnico, percebe-se ainda que são muito frágeis e dependem das configurações políticas locais. A maioria dos Centros-dia implementados vivem apenas com o financiamento do governo federal. Cabe salientar que isso ocorre tanto nos casos de implementação do equipamento pelas Prefeituras, como nos três casos de implementação indireta com execução por entidades privadas.

Ao mesmo tempo em que se reconhece a importância desse tipo de pactuação, alguns dos gestores da assistência social entrevistados colocam que o processo foi “tranquilo” em alguns casos e em outros foi “terrível”, conforme explicitados nas falas a seguir:

[...] foi um processo tranquilo. Depois a elaboração do edital foi o momento assim de ainda, imaturidade de que teríamos de colocar, de como seria... Olhamos, consertamos... Fizemos uma busca também, uma busca ativa de parceiro, para que quando o edital saísse [...] (gestora AS – Centro-dia A – informação verbal).

A implementação foi terrível! [...] inauguraram, acho até que quase no “apagar das luzes” [...] Foi bem complicado a implementação disso aqui. E ainda estou sofrendo [...] havia uma grande mistura com a questão da saúde. Então ao invés de se ter um trabalho voltado para a Assistência [Social]... tinha-se esse equívoco histórico dentro desse serviço. Quando a gente chegou em 2013, que a gente soube da inauguração do Centro-dia... Pasmem! Pegaram o [serviço X] e disseram assim: Centro-dia!”. (gestora AS – Centro-dia B – informação verbal).

A primeira fala diz respeito a um processo de execução em parceria com entidades privadas. No geral, ao que parece, os processos de implementação nesse formato tenderam a ser mais efetivos. Na segunda fala, a gestora denuncia que houve a pactuação para implementar um novo serviço, e na verdade o que foi feito por adaptar um serviço já existente no âmbito da saúde e transformá-lo em Centro-dia. Esse fato foi verificado em outros dois casos de serviços abertos ficando evidente que houve a “transformação” de outro serviço já existente tendo como foco maior conseguir financiamento. Isso fica evidenciado na fala a seguir: “Aí do município se não aderir. E aí ao mesmo tempo o município [pode] aderir irresponsavelmente! Irresponsavelmente! Porque hoje o gestor ele está com a corda no pescoço. [...]” (gestora AS – Centro-dia A – informação verbal).

Muitas vezes há discrepâncias quantos aos entendimentos conceituais e legais explícitas com as práticas reais nos municípios (discurso implícito). A adesão a muitos serviços é feita, portanto, não pelo reconhecimento estratégico do enfrentamento do problema público, mas, por necessidades de financiamento e mesmo pressões externas e processos de judicialização. Importante destacar que a mesma gestora afirma o compromisso com a pactuação firmada anteriormente ao seu mandato buscando zelar pelos acordos anteriores, mas também por entender que o município possui uma grande dívida com a população de pessoas com deficiência, o que de certa forma a aproxima da compreensão do problema público.

Em todos os casos analisados, os repasses de recursos pelo MDS foram devidamente cumpridos, o que não ocorreu com relação aos repasses dos governos dos Estados em quatro dos Centros-dia implementados. De acordo com os discursos a justificativa para tal é que:

[..] isso foi feito, mas que não tinha sido visualizado em termos de orçamento (estadual) [...] realmente não existia orçamento, não existiam as situações jurídicas para poder garantir esse cofinanciamento que é o repasse fundo a fundo, fundo estadual [para o] fundo municipal [...]. Mas, até o momento, quem tá custeando tudo é o município! (gestora AS – Centro-dia D – informação verbal).

Não foi uma escolha do Estado em cofinanciar, ele tinha obrigação em cofinanciar. (gestora AS – Centro-dia C – informação verbal).

As falas demonstram que a mesma regra do governo federal pode ser efetivada em um dado contexto político e em outro não, considerando a autonomia constitucional dos estados e municípios. Além disso, dado o caráter inovador do serviço e do processo *top-down* como ocorreu, não tem sido suficiente apenas o apoio financeiro, sendo necessários também o apoio técnico e a vontade política.

Na dimensão gestão, busca-se compreender quais os modelos de gestão e seus instrumentos? Nessa dimensão, ressaltam-se cinco grandes categorias de

problema encontradas: a) ausência/insuficiência de transporte para o serviço; b) pouca clareza sobre os fluxos do serviço; c) problemas com localização do equipamento; d) infraestrutura precária e com pouca acessibilidade; e e) estilo de tomada de decisão centralizada.

Como o financiamento é destinado apenas para despesas de custeio, não financiando compra de equipamentos, infraestrutura física, etc., a questão da disponibilidade de transporte adaptado para conduzir os usuários das residências aos equipamentos tem se apresentado como crucial. Percebe-se que a maioria dos usuários dos Centros-dia não reside no próprio território. No caso do Centro-dia E, os usuários utilizam sistema de transporte ofertado pela prefeitura, todavia, não há regularidade nessa oferta, dificultando alguns atendimentos. Aumentando a demanda de usuários, principalmente que residam em bairros mais longes, este é um dos fatores críticos, já que, apesar de existirem recursos de custeio para contratar serviços de transporte adaptado, não há ofertas destes nos municípios. Por outro lado, não há disponibilidade e previsão de recursos de capital para adquirir veículos.

Prevalece uma preocupação quanto à vulnerabilidade da gestão pública com relação à infraestrutura dos Centros-dia, já que não se dispõe de prédios próprios, ficando à mercê de aluguéis de imóveis que possam atender às exigências do preconizado em normas técnicas para execução dos serviços ou, ainda mais, financiando reformas em prédios não próprios, mesmo nos casos de contratação de entidades privadas. Por isso, muitas vezes, os equipamentos têm sido instalados em locais que não favorecem o ingresso dos usuários, uma vez que depende, muitas vezes, da disponibilidade de locatários para fazer adaptações para acessibilidade, valores de aluguéis que sejam compatíveis, etc. Isso pode ser sintetizado na seguinte fala: “Um dos nossos desafios hoje é a acessibilidade [...] É mais acessibilidade: carro e casa, são as nossas dificuldades” (gestora – Centro-dia C – informação verbal).

Percebe-se que os Centros-dia ainda estão buscando se apropriar dos novos repertórios que lhes foram demandados. Isso faz com que prevaleçam modelos de gestão centralizada nos órgãos gestores da Assistência Social. A gestão do serviço ainda não assume uma integralidade quanto às atividades administrativo-financeiras bem como com as atividades técnicas. Em todos os casos, os processos burocráticos administrativos são executados por equipes próprias destinadas a esses tipos de atividades nas entidades privadas parceiras. Existem processos institucionalizados de prestação de contas e envio de relatórios técnicos semestrais, como condicionantes à liberação de novas parcelas de financiamento dos serviços. Contudo, mesmo assim, o nível de burocratização dos processos de gestão de modo mais compartilhado por toda a equipe, assim como em outros serviços socioassistências, ainda é muito baixo.

Ressalta-se o caráter empreendedor dos gestores da assistência social nas capitais que conseguiram inaugurar os Centros-dia, mesmo diante das várias difi-

culdades existentes. A transição nas prefeituras no ano de 2013 foi um dos fatores que impactaram nesses processos. No entanto, em três casos, os gestores honram com os pactos feitos com relação ao serviço, porém, com algumas adaptações inclusive orçamentárias.

Sobre a dimensão técnico-operacional busca-se evidenciar qual a compreensão do serviço socioassistencial, e como se dá sua implementação? Foram encontrados como principais problemas: a) ausência de trabalho social com famílias; b) baixo nível de inovação dos serviços; c) baixo número de usuários; d) pouca clareza sobre referenciamento e contrarreferenciamento; e e) baixo entendimento sobre o serviço socioassistencial.

Em todos os serviços pesquisados percebe-se que apesar de estes deverem ser voltados a pessoas com deficiência e suas famílias, não fica evidente em nenhum dos casos a devida importância que deve ser dada ao trabalho social com famílias. Aponta-se, contudo, que os serviços, na medida do possível, oferecem melhor qualidade de vida para os cuidadores familiares e/ou que estejam em atenção direta com o usuário. Fica patente no relato dos técnicos o alcance das atividades no que diz respeito a propiciar “tempo livre” para os cuidadores, o que significa proporcional melhoria da relação usuário-cuidador e, portanto, amplificação da qualidade do cuidado no domicílio.

Dado o caráter inovador, no sentido de ser o primeiro serviço específico de cuidados para a pessoa com deficiência e suas famílias no âmbito do S, percebe-se ainda um baixo nível de inovação nos atendimentos e acompanhamentos dos usuários. Na maioria dos Centros-dia prevalecem atividades internas de oficinas tradicionais para os usuários (música, teatro, linguagem, coral, etc.), dia da beleza (manicure, cabelereiro, etc.), sessões de filmes, contação de histórias, atividades da vida diária, educação física (alongamento, atividades na piscina, etc.). No caso das famílias também prevalecem as tradicionais reuniões em grupo, oficinas de práticas manuais e para estimular a geração de renda, orientações sobre defesa de direitos. Foram encontrados apenas dois casos com atividades externas mais inovadoras como passeios em shoppings, praias, e museus. Há perspectivas de implementação de outras atividades para as famílias como massagem, reiki e encaaminhamentos para cursos do Pronatec.

Apesar dos financeiros serem usados integralmente, não há uma clareza sobre o custo-benefício e maior detalhamento dos custos operacionais por parte das gestoras municipais e das gestoras dos Centros-dia. Isso traz algumas preocupações para os gestores devido ao baixo número de usuários nos serviços, porém, em processo de acessão: “É... Não tem uma demanda?!? Então, é preciso ter uma nova explicação, saber um pouco como é que realmente isso [ ] como eu falei [estamos] no exercício, aprendendo...” (gestora AS – Centro-dia C – informação verbal).

O Quadro 3, a seguir, traz uma síntese do número de usuários dos equipamentos conforme declarações feitas pelos gestores.

Quadro 3 – Número de usuários inicial dos Centros-dia em funcionamento

Centro-dia	Tempo de funcionamento (em meses)	Demanda inicial	Nº inicial de usuários	Nº atual de usuários
A - Exec. Direta	23	60	25	12
B - Exec. Direta	19	70	35	42
C - Exec. Direta	9	30	12	9
D - Ent. Privada	8	80	20	28
D - Ent. Privada	6	60	18	22
F - Ent. Privada	10	40	7	29
Total		340	117	142

Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se que, de modo geral, nenhum equipamento atingiu a meta de 30 usuários por turno, sendo no máximo 150 por semana frequentando pelo menos dois turnos. Em quatro dos Centros-dia houve o crescimento do número de usuários, mas mesmo assim, ainda não se atingiu a demanda inicial a partir dos diagnósticos realizados para abertura do serviço. Mesmo no caso de execução indireta, considerando o *know how* das entidades, percebe-se certa automaticidade inerente à urgente implementação desse instrumento inédito, complexo e com características específicas. Desse modo, os equipamentos foram abertos, porém, ainda não atingem metas básicas. Há claramente um dilema entre a capacidade instalada *versus* o número de atendimentos, embora se saiba que existe demanda reprimida. A gestora da Assistência Social do Centro-dia F afirma que “A meta de atendimento não chegou àquela de trinta por turno. Então, tem gente [que] trabalha com uma meta pequena, e estamos, inclusive, verificando isso, não é? Tem gente de mais, para demanda de menos” (gestora AS – Centro-dia F – informação verbal).

Não há muita clareza quanto aos processos de referenciamento e contrarreferenciamento ao Centro-dia. Isso fica evidenciado inclusive na fala das gestoras, seja pelo descontentamento com o número atual de usuários que frequentam o serviço, seja pela própria noção de obrigatoriedade de fluxo de ingresso, já que este pode ser feito por demanda espontânea, busca ativa ou encaminhamentos.

A gente está avançando numa forma de repaginar, repassando casos de fato do que é referência e contra referência. Por enquanto nosso conta-

to tem sido em reuniões de gerência, em repasse de casos do Creas para o Centro-dia e a contrarreferência do Centro-dia [para o Creas]. Mas, hoje a gente tem um número bem pequeno de pessoas do Creas Norte e de encaminhamentos pelo Creas, por conta de a demanda não ser a recebida pelo Centro-dia. (gestora – Creas B – informação verbal).

Por fim, a dimensão cognitiva busca responder quais os modelos de aprendizagem inerentes aos processos desencadeados? Destacam-se nesta os seguintes principais problemas/entraves para a implementação dos Centros-dia: a) dificuldade de compreensão sobre qual é o público a ser atendido; b) insuficiência de capacitação específica; c) perfil da equipe técnica e dos cuidadores; e d) compreensão do serviço socioassistencial.

Em todos os equipamentos ainda existem níveis de dúvidas sobre qual deve ser o público a ser atendido. No caso dos equipamentos de execução direta, percebe-se que essas dúvidas são maiores. A compreensão de que a própria condição de deficiência coloca a pessoa em situação de vulnerabilidade social, independente da sua condição social, ainda não é algo comungado. Além disso, há muitas questões sobre atender pessoas com transtornos mentais associados ou não, conforme explicitam as falas a seguir:

acho que a dificuldade maior é essa coisa da gente identificar se é usuário do Centro-dia, ou é da saúde mental (assistente social – Centro-dia B – informação verbal).

Muitos que têm transtorno, que não é caso para gente, é caso pro Caps. Inclusive o Centro de Inclusão manda para gente... casos que são para reabilitação”. (coordenadora – Centro-dia C – informação verbal).

[...] o Centro-dia ele não pode virar uma extensão do Caps, né?! Os públicos não são os mesmos. A natureza do serviço não é a mesma.” (assistente social – Centro-dia A – informação verbal).

Isso impacta na própria concepção do que vem a ser o serviço socioassistencial, qual seu *locus*, qual o *modus operandi*, o que o distingue enquanto instrumento de política de cuidados. A gestora da assistência social B, afirma que “uma dificuldade muito grande é a própria novidade no serviço [...] ele é novo para o MDS, ele é novo para o Estado, ele é novo para o município” (gestora AS – Centro-dia B – informação verbal).

Apesar de se perceber a disposição da equipe para novas aprendizagens, muito ainda há de se investir em termos de formação e capacitação, inclusive para buscar nivelar as próprias compreensões sobre quais os perfis de público a serem atendidos no serviço, como deve ser a atuação multidisciplinar da equipe técnica e qual o perfil dos cuidadores. Mesmo nos casos em que há execução por entidade privada com *know how* no atendimento a pessoas com deficiência, são necessários

tais investimentos, considerando inclusive a diversidade de tipos de deficiência dos usuários (física, intelectual, auditiva, visual, múltipla, autismo).

Nessa dimensão ainda é ressaltada em várias falas com relação à formação das equipes de técnicos e cuidadores, existem alguns problemas a serem vencidos, como, por exemplo, conseguir profissionais com o perfil adequado e que não venham apenas por “indicações” dentro do serviço público. Os modos de seleção, contratação e capacitação da equipe técnica parecem não ter sido suficientemente problematizados, pois observou-se em alguns casos a falta de autonomia de coordenadores dos Centros-dia para a contratação de pessoal qualificado para o exercício das atividades previstas. Em outros casos, percebem-se problemas burocráticos para contratação de profissionais. Nos casos dos Centros-dia executados por entidades privadas, devido ao possível *know-how* dessas, há maior facilidade e autonomia para contratar e gerir a equipe. Uma gestora afirma: “Um elemento que eu acho muito interessante é a flexibilidade para a contratação de profissionais. Você pode dar uma credibilidade para o celetista, ele está protegido porque consegue ter um salário organizado” (gestora AS – Centro-dia B – informação verbal).

Foi declarado que são realizadas reuniões semanais das equipes para avaliar casos de atendimento, bem como para averiguar dificuldades e orientar os cuidadores. Cabe ressaltar que o profissional cuidador na área da assistência social é uma figura nova, e que não existe ainda formação/capacitação específica para estes. Os Centros-dia têm ofertado o que podem nesse sentido, mas o processo de aprendizagem sobre cuidados para a pessoa com deficiência tem se dado pela prática no cotidiano. Como expressa a Assistente Social Centro-dia B: a “cada dia que passa a gente vai encontrando uma novidade, uma problemática, que é preciso ser resolvida e requer tempo, requer diálogo, requer toda a equipe e aí meche com o psicológico, com o financeiro, com toda uma estrutura” (assistente social – Centro-dia B – informação verbal).

#### 4.2. OS RESULTADOS AVALIATIVOS NA PERSPECTIVA DOS NÍVEIS DE PROBLEMATIZAÇÃO (GRAMÁTICA, INSTITUCIONALIZAÇÃO, RECURSOS)

Assim como na análise por dimensões propostas na matriz analítica, a perspectiva dos níveis de problematização parte de algumas questões centrais:

- a. Gramática: quais os níveis de apropriação dos repertórios implicados na implementação do Centro-dia?
- b. Institucionalização: em que medida o Centro-dia vem conseguindo prestar os serviços socioassistenciais planejados?

- c. Recursos: Quais os recursos cognitivos, institucionais, organizacionais, econômicos, de pessoal que foram ativados na implementação do Centro-dia?

Os resultados sob essa perspectiva demonstram que a premissa que se parece ter assumido como prerrogativa para a implementação do Centro-dia envolvia em um primeiro momento apenas as variáveis recursos e instrumentos, além do valor da viabilidade. Isso não tem sido suficiente para que se cumpram com as metas pactuadas entre os governos para a implementação dos Centros-dia. A viabilidade não mais deve ser considerada como um valor intrínseco ao desenho do instrumento, mas, sim, como uma qualidade a ser construída nos primeiros momentos da implementação do instrumento (o que nos levaria a falar, por exemplo, em construção de viabilidade em lugar de análise de viabilidade) (BOULLOSA, 2013).

No nível da gramática se demonstrou que de modo geral, os Centros-dia ainda estão buscando se apropriar dos novos repertórios que lhes foram demandados. É evidente o esforço por traduzir os novos conceitos a partir de conceitos e ideias já conhecidos (o que vem provocando ruídos em alguns casos). A apreensão das novas gramáticas e concepções conceituais implica na aprendizagem e formação da equipe. Gradativamente os municípios vêm conseguindo melhor definir o foco de atendimento do serviço socioassistencial, diferenciando de outros. Essas questões implicam ainda usos equivocados de algumas palavras e compreensões não muito alinhadas com a política e com a definição do problema a ser enfrentado. Por exemplo, isso ocorre com relação às questões sobre a definição do público usuário e os papéis e atuação da equipes multidisciplinares.

Com relação à institucionalização, o processo de aprendizagem vem sendo admitido, ainda que bastante lento. Os serviços precisam incorporar práticas mais inovadoras, considerando que ainda prevalecem baixos níveis de inovação necessários a serviços socioassistenciais voltados para os cuidados para as pessoas com deficiência.

Quanto aos recursos, ainda há muitos desafios ainda por serem vencidos, começando pela própria compreensão do que sejam recursos. Em muitos casos, prevalece a visão restrita aos recursos financeiros. A pactuação tripartite também nem sempre funciona, e as equipes locais ainda não conseguiram mapear com necessária precisão suas próprias potencialidades.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implementação dos Centros-dia vem encontrando necessidades específicas nos distintos locais, enfrentando desafios, entraves e dilemas, mas também novas potencialidades de criação e adaptação do modelo. Essas singularidades, ao mesmo tempo em que podem tanto frear ou bloquear a política pública na sua inteireza, podem também potencializar os seus resultados, sempre em termos de serviços prestados (ARAÚJO et al., 2014; BOULLOSA, 2013b). Cabe salientar que, para além dos aspectos gerenciais ao analisar a migração de um instrumento de política pública, é preciso compreender a dimensão política, que carrega em si um conjunto de valores e de representações do mundo, uma particular compreensão dos modos de regulação social. O instrumento leva também premissas e pressupostos de trabalho, que nem sempre são compatíveis com seus novos implementadores. Isso pode gerar uma incompatibilidade entre os projetos políticos que orientam o instrumento antes e depois da implementação, sendo preciso redesenhá-lo em parte (AMORIM; BOULLOSA, 2014), como vem ocorrendo com alguns Centros-dia.

Seguindo o modelo avaliativo proposto atentou-se para a gramática utilizada, o processo de institucionalização e os recursos para implementação dos Centros-dia, dentro da lógica das quatro dimensões de análise proposta: político-institucional, cognitiva, técnico-operacional, e gestão.

Os resultados discutidos na parte precedente parecem indicar os esforços de aproximação dos conteúdos da gramática implícita em relação àquela explícita, uma vez que na prática boa parte dos Centros-dia analisados tem se dedicado à busca do real entendimento do problema público e tem buscado aperfeiçoamento dos serviços socioassistenciais prestados.

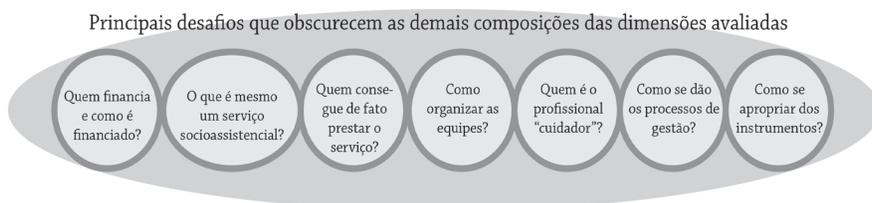
No âmbito do Suas, o Centro-dia demanda ainda uma mudança de fluxos e de processos para integrar este novo equipamento à rede como um todo e, em específico, a comunicação do Centro-dia com os demais serviços da rede socioassistencial.

Como conclusão mais geral, é possível afirmar que a construção do Centro-dia aponta resultados que sugerem processos de institucionalização precoce (BOULLOSA, 2013a, 2013b), uma interpretação que explicaria certo grau de dificuldade da implementação de alternativas de solução para um problema pouco amadurecido, particularmente que envolvem soluções de intergoverno, compartilhamento de recursos e criação de novos valores nos serviços sociais prestados. Em relação às eventuais diferenças entre os recursos que foram planejados para serem ativados e os que puderam ser efetivamente ativados, observa-se que um dos principais problemas diz respeito ao discurso explícito da pactuação inter-

governamental e a realidade destas, principalmente, quanto ao cofinanciamento pelos governos estaduais e aos apoios técnicos necessários.

Um olhar panorâmico sobre os Centros-dia analisados enquanto instrumentos de políticas públicas revela a grande presença de correções de rumos que estes sofrem em seus primeiros meses de implementação. Alguns exemplos do que foi apontado como dificuldade nessa fase de implementação do serviço, na verdade, indicam um cenário de futuro com atribuições ainda maiores na abrangência do serviço. De modo geral, pode-se afirmar que alguns desafios, dado o grau de complexidade, obscurecem algumas composições nas dimensões avaliadas, conforme demonstrado na Figura 2.

Figura 2 – Desafios que obscurecem as demais composições das dimensões avaliativas do Centro-dia



Fonte: Araújo et al. (2015).

Por fim, pode-se dizer que os resultados desta análise apontam tais desafios na implementação do Centro-dia que envolvem diálogos e soluções intergovernamentais e intersetoriais, compartilhamento de recursos e criação de novos valores nos serviços públicos. A avaliação formativa desenvolvida depende de um pressuposto (implícito) que não é o de avaliar o mero cumprimento de processos ou simples entrega de um produto ou serviço que produzirá valor para a sociedade. No caso dos Centros-dia em que se trabalha com alguns objetivos muitas vezes simbólicos e que podem não ser observáveis em termos pragmáticos, avaliaram-se aspectos micropolíticos de como vêm se dando as suas implementações nos níveis locais.

## 6. REFERÊNCIAS

AMORIM, S.; BOULLOSA, R. F. Processos de migração de escala de instrumentos de políticas públicas: compreendendo sua natureza e fronteiras. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 8, 2014, Cachoeira. **Anais...** Cachoeira: UFRB, 2014. Disponível em: <[http://www.anaisnapegs.com.br/2014/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=3&Itemid=](http://www.anaisnapegs.com.br/2014/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=3&Itemid=)>. Acesso em: 10 jan. 2014

ARAÚJO, E. T. Avanços e desafios para implementação do Centro-dia de referência para a pessoa com deficiência e suas famílias. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 18, 2013. **Anais...** Montevideo: CLAD, 2013.

ARAÚJO, E. T.; BOULLOSA, R. F. Avaliação da implementação do Centro-dia para Pessoas com Deficiência: entre inovação e aprendizagem em políticas públicas. **Interfaces Científicas - Humanas e Sociais**, Aracaju, v. 3, n. 3, p. 123-136, jun. 2015.

ARAÚJO, E. T.; CRUZ, D. L. **Orientações técnicas sobre o Serviço de Proteção Social Especial para as pessoas com deficiência e suas famílias ofertado em Centros-dia de Referência**: metodologias e técnicas acessíveis no serviço. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Pnud, 2013.

ARAÚJO, E. T. et al. Avaliação do Processo de Implementação de Instrumentos da Política Pública de Assistência Social para Pessoas com Deficiência e suas Famílias: o caso Centro-dia de Referência de Campinas – SP, In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, 2, 2015, Campinas. **Anais...** Campinas: Unicamp, 2015a.

\_\_\_\_\_. Serviços socioassistenciais de cuidados para pessoas com deficiência e suas famílias implementados em parceria Estado-Sociedade Civil: casos de inovação social na definição de problemas públicos? In: CONFERENCIA REGIONAL DE LA SOCIEDAD INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN PARA EL TERCER SECTOR (ISTR), 10, Puerto Rico, 2015. **Anais...** Puerto Rico: 2015b. Disponível em: <[http://www.istrlac.org/uploads/4/4/7/9/44790215/tavarez\\_edgilson\\_et.\\_all\\_servi%C3%A7os\\_de\\_cuidados\\_para\\_pessoa\\_com\\_deficiencia.pdf](http://www.istrlac.org/uploads/4/4/7/9/44790215/tavarez_edgilson_et._all_servi%C3%A7os_de_cuidados_para_pessoa_com_deficiencia.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2015.

\_\_\_\_\_. O governo do intergoverno: reflexões sobre os desafios para a implementação do Centro-dia de Referência para Pessoas com Deficiência no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). In: CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, 5, 2014, Madrid. **Anais...** Madrid: GIGAPP-IUIOG, 2014.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BOULLOSA, R. F. **O SUAS e a Proteção Social Especial para a Pessoa com Deficiência: um caso de inovação em políticas públicas?** In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 18, 2013, Montevideo **Anais...** Montevideo: 2013a.

\_\_\_\_\_. Por uma mirada ao revés nas políticas públicas. Apresentação de um percurso de pesquisa. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 7, 2013, Belém. **Anais...** Belém: RGS, 2013b. Disponível em: <[www.anaisenaeps.com.br](http://www.anaisenaeps.com.br)>. Acesso em: 20 ago. 2013.

BOULLOSA, R. F.; ARAÚJO, E. T. **Avaliação e monitoramento de projetos sociais**. Curitiba: IESDE, 2009.

BOULLOSA, R. F.; RODRIGUES, R. W. S. Avaliação e Monitoramento em Gestão Social: Notas Introdutórias. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v. 3, p. 145-176, 2014.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Brasília, 1993.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Secretária Nacional de Assistência Social, Departamento de Proteção Social Especial. **Orientações Técnicas**: Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência e suas Famílias, ofertado em Centro-dia de Referência. Perguntas e respostas. Brasília: MDS, 2012.

\_\_\_\_\_. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**. Texto da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. **Viver Sem Limite**: Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Local: 2012. Disponível em: <[www.pessoacomdeficiencia.gov.br](http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br)>. Acesso em: 15 set. 2013.

CEPAL. **Dialogos sobre Políticas de Cuidado en Argentina**. Documento de cierre. Buenos Aires: CEPAL, 2015.

DEMO, P. **Avaliação qualitativa**: Polêmicas do Nosso Tempo. Campinas: Autores Associados, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2010**. Rio de Janeiro: 2010. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 20 ago. 2015

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Governance. **International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 20, n. 1, p. 1-21, jan. 2007.

\_\_\_\_\_. **Sociologia da Ação Pública**: Tradução e estudo introdutório: George Sarmento. Maceió: EDUFAL, 2012.

SCRIVEN, M. The methodology of evaluation. In R.E. Stake (Ed.) **Curriculum Evaluation**. AERA Monograph Series on Curriculum Evaluation. v. 1. Chicago: Rand McNally, 1967.

# 12

## DESENVOLVIMENTO, AÇÃO PÚBLICA E TRANSVERSALIDADE DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO: UM OLHAR SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

MAGDA DE LIMA LUCIO

*Professora na Universidade de Brasília/Departamento de Gestão de Políticas Públicas/Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Interanacional.*

DORIANA DAROIT

*Professora Universidade de Brasília/Departamento de Administração/Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Interanacional.*

URÂNIA FLORES DA CRUZ FREITAS

*Doutoranda Universidade de Brasília/Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Interanacional.*

# 1. INTRODUÇÃO

Em termos históricos e comparativos a democracia brasileira pode ser considerada recente, se comparada a outros países do Hemisfério Norte; e, de alguma forma, pujante se comparada a países do Hemisfério Sul, em particular a alguns países da América Latina. Importante frisar que a democracia brasileira ainda é percebida por alguns setores nacionais como embrionária e muitas vezes encontra ambiente para ser rechaçada, em particular quando trata de tocar em questões historicamente instituídas, como a desigualdade social e a incapacidade de se autorreconhecer como uma sociedade múltipla em que setores sociais vinculados às camadas mais pobres foram vistos como não-sujeitos de direitos ao longo da história nacional (CARVALHO, 2008).

Nesse contexto em que as instituições democráticas encontram-se ainda em processo de consolidação, pretende-se analisar em que medida a gestão pública pode contribuir para o que pode ser considerado um projeto de desenvolvimento pactuado nacionalmente sob pressupostos democráticos. Pretende-se também focar nos mecanismos governamentais de operacionalização destas demandas, a saber, os instrumentos e tecnologias de gestão requeridos para o delineamento de um projeto nacional.

Um projeto de desenvolvimento situa-se em um quadro que envolve infindáveis atores mobilizados e engajados de forma contínua ou esporádica, direta ou indireta em fóruns de discussões e debates de ideias, estratégias e ações. Ele também é disputado por setores que não necessariamente compactuam com os mesmos valores e objetivos.

Neste cenário, este estudo não está ao lado daqueles que defendem uma adaptação (quase cópia) de um projeto de desenvolvimento de países industrializados, cujos modelos são usualmente considerados de sucesso, nem ao lado daqueles que buscam caracterizar as relações globais como dicotômicas, divididas entre centro e periferia; sendo uma tarefa quase que impossível a superação das causas do não-desenvolvimento ou de um desenvolvimento considerado incompleto.

O marco de referência aqui proposto parte da primazia do equilíbrio entre os processos democrático e econômico, considerando suas imbricações, mas privilegiando como princípio aglutinador deste projeto a mudança social com inclusão de setores que ainda não gozam do usufruto de direitos individuais e coletivos, tais como emprego formal, aposentadoria, moradia, saúde e outros elementos essenciais a uma vida digna em sociedade.

Entende-se também que tal marco formativo requer que o processo de realização das ações governamentais seja repensado, considerando a necessidade de instrumentos de gestão que integrem e garantam a intersetorialidade e a transversalidade

das ações necessárias à realização das políticas públicas, levando em conta não somente o papel do Estado em suas diversas esferas político-administrativas, bem como seus entes federados, mas também atores imprescindíveis a um projeto de desenvolvimento, tais como a própria sociedade e o mercado como produtores de sentido.

Sob este prisma, os instrumentos de gestão ganham centralidade na medida em que necessitam ser pensados e repensados tendo em vista a promoção, a integração e a transversalidade entre as diversas demandas sociais, constituindo-se assim, uma estrutura estruturante do projeto de desenvolvimento nacional.

Para elucidar esta visão e aglutinar elementos ao debate, são inicialmente discutidas algumas relações entre democracia e desenvolvimento, com foco sobre os processos participativos e o desempenho de alguns indicadores considerados essenciais à compreensão do desenvolvimento. Em segundo lugar, discute-se a gestão pública e seus instrumentos sob o enfoque do projeto de desenvolvimento, democrático e inclusivo e, por fim, coloca-se o foco nos instrumentos de gestão criados e ou fortalecidos para implementação do Programa Bolsa Família (PBF), com o objetivo de demonstrar o potencial de suporte para a construção do projeto de desenvolvimento nacional, democrático e inclusivo.

## 2. CONTEXTO MULTIDIMENSIONAL DA DISCUSSÃO SOBRE DESENVOLVIMENTO

No Brasil das últimas duas décadas, observaram-se ações consistentes em direção à construção de um projeto de desenvolvimento que, de certa maneira, rompe com tendências históricas de mimetização de modelos vigentes em países do Norte. Essas tendências, expressas em diversos momentos históricos, tratou o Brasil e seus habitantes como meros reprodutores de ideias, ditas de sucesso.

Nesse sentido é possível inferir que o modelo de desenvolvimento ora assinalado pode ser considerado como uma estratégia marcada por ações de descontinuidade, ao longo de momentos históricos, em relação a propostas anteriormente aplicadas, cuja base do modelo de desenvolvimento foi a baixa inserção social, incapaz de reunir condições favoráveis à indução do crescimento.

No entanto, muitos desafios e potencialidades ainda não foram explorados ou devidamente enfrentados. Para que essa constatação seja apurada, baixa inserção social e pouca capacidade de indução do desenvolvimento com inclusão social, são apresentados e discutidos alguns dados recentes relativos ao mercado de trabalho, tendo em vista a geração de novos empregos e o fortalecimento do salário mínimo.

Em relação ao salário mínimo, constata-se a elevação entre 2011 e 2014 do aumento nominal deste de R\$ 646,00 para R\$ 724,00; constata-se ainda a queda da

taxa de desemprego aberto de 6,7% para 5,5%; e, por fim, constata-se a criação de mais de quatro milhões de empregos formais (o número total de empregados com vínculo formal de emprego passou de 44 para 48 milhões) (GOMES; CRUZ, 2015).

Explorando um pouco mais esta dimensão tendo em vista estabelecer uma dinâmica comparativa entre alguns períodos, observa-se que de 1995 a 1999 houve elevação constante da taxa de desemprego aberto, 8,4%, 9,5%, 10,2%, 11,1% e 12,1%, respectivamente, com discreta queda em 2000 (11,9%), para retomar novamente a elevação em 2001 (11,2%), 2002 (11,7%) e 2003 (12,3%) para então descender sucessivamente até 4,8% em 2014, como assinalado anteriormente (GOMES; CRUZ, 2015).

Este quadro se cotejado com a taxa de desemprego em países desenvolvidos e na periferia europeia no pós-crise de 2008, apresenta as seguintes médias, entre os anos de 2009 e 2014: na Espanha o desemprego atingiu a média de 22,6% sendo a mais alta; enquanto Portugal obteve 13,2%, França e Itália com 10%, EUA 8,3% e Brasil com 6,2% atrás somente do Japão com 4,5% (GOMES; CRUZ, 2015).

No que se refere às questões sociais no Brasil, pode-se exemplificar por meio da proporção de desnutridos no país entre 1990 - 1992, a qual era de 14,8%, enquanto que a proporção para 2014 - 2016 é estimada em menos de 5%. Esse cenário pode ser visualizado na queda da taxa de mortalidade de crianças abaixo de 5 anos, que em 25 anos caiu 73% (UNICEF, 2015).

E por fim, a taxa de pobreza extrema caiu de 13,2%, da população total, em 2001 para 5,9% em 2013 (FAO, 2015).

Estes dados pretendem traçar um cenário em que o imbricamento entre economias nacionais e mercado globalizado, muitas vezes não é analisado internamente, em particular quando se trata de propor medidas no quadro de um projeto nacional.

Para Bauman (2001), a partir de lógicas distintas se movimentando ora de modo assíncrono, ora de modo síncrono, a depender de interesses e modelos adrede desenhados para países, a depender de sua posição na geopolítica, terá um tipo de orientações dos organismos internacionais no que tange à organização de seu mercado interno, bem como de instituições com potencial regulador do mercado interno, no Brasil pode-se citar o Banco Central e também o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BNDES, dentre outras.

Enquanto as populações pertencem à modernidade de ferro, ainda segundo Bauman (2001), onde as barreiras migratórias, o alcance do mínimo de subsistência se complexifica em um quadro econômico interdependente; os mercados financeiros e seus fluxos encontram espaços livres e desregulados suficientes para desmontar as economias dos Estados-Nação, essas, em parte, vinculadas à produção.

Esse fenômeno é nomeado por Bauman como modernidade líquida. Em outras palavras, há um processo de rarefação entre coisas e pessoas. Enquanto as coisas se tornam leves, as pessoas submetidas à necessidade cotidiana de sobrevivência disputariam um lugar ao sol sob novas formas de desigualdade, cotidianamente renovadas por organizações e corporações internacionais.

Ainda como tentativa de construir um contexto complexo para esta análise, apresentam-se alguns dados que permitirão delinear melhor este contexto. No ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) o Brasil figura como um dos países que possui alto desenvolvimento humano (PNUD Brasil, 2014). Esse relatório apresenta resultados relativos à saúde, educação, renda e segurança, contemplando ao todo 187 países.

De acordo com o Relatório, o Brasil ocupa a 79ª posição, atualmente, com a pontuação de 0,744, considerada de alto desenvolvimento humano. O Brasil subiu uma posição no ranking, sendo que em 2012 ocupava a 80ª posição. A Noruega lidera com 0,944 pontos, enquanto Níger é o último colocado com 0,337. Quando considerados os BRICs (grupos de países de economia considerada emergente), o Brasil figura em segundo lugar, atrás da Rússia 57º lugar, com 0,778. Dentre os BRICs, a pior posição pertence à Índia - 135º lugar, com 0,586.

Outro indicador tradicional, o Coeficiente de Gini, expressa a desigualdade de renda, onde quanto mais perto de um, mais desigual o país é, e por oposto, quanto próximo do zero, mais igualitário será o país. Em 2001 o Brasil apresentava o índice de 0,596 e em 2014 o índice foi calculado em 0,518, portanto, embora a desigualdade nacional seja alta, neste período se constata uma queda deste índice (IPEA, 2016).

A grande disparidade entre as condições de vida existente nos diferentes países e internamente aos mesmos, expressa no IDH e Coeficiente de Gini, aponta para insuficiências e desafios no que tange a um projeto de desenvolvimento global que reúna em seus governos nacionais condições suficientes para implementação de projetos de desenvolvimento pactuados internamente, tanto no que se refere à questões sociais quanto econômicas.

Enfim, o que pretende-se demonstrar é que, embora o Brasil venha obtendo melhoras nos índices apresentados até 2014, há um jogo complexo e contínuo de posicionamento e reposicionamento do país em escala nacional e internacional que determina, muitas vezes, sua capacidade de ação e intervenção internamente e que não estudá-la sob uma perspectiva dinâmica do desenvolvimento retira sua pujança e apequena sua capacidade de construir a gestão pública como um dos caminhos possíveis para o enfrentamento dos desafios nacionais.

Finalizando a apresentação do contexto, assinala-se o crescimento do país

com os dados do Produto Interno Bruto (PIB). A Figura 1 demonstra um baixo crescimento a partir de 2011. Buscando uma comparação mais específica, a Figura 1 também indica que em 2013 e 2014 há uma lenta retomada do crescimento econômico nos países do G7, enquanto que nos BRICs há uma tendência de queda do crescimento (exceção feita à Índia).

Figura 1: Evolução percentual do PIB - comparativo entre G7 e BRICs

CONTRY	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Canada	3.374	2.960	1.923	2.004	2.532	2.157
France	1.966	2.079	0.334	0.285	0.361	1.160
Germany	3.938	3.660	0.583	.0214	1.607	1.620
Italy	1.711	0.587	-2.770	-1.698	-0.417	0.487
Japan	4.652	-0.453	1.754	1.613	-0.059	1.044
United Kingdom	1.911	1.645	0.659	1.665	2.553	2.718
United States	2.532	.1602	2.321	2.219	2.389	3.135
Brazil	7.572	3.916	1.762	2.744	0.145	-1,026
China	10.410	9.300	7.763	7.751	7.364	6.762
India	10.260	6.638	5.081	6.899	7.165	7.460
Russia	4.500	4.300	3.400	1.300	0.622	-3.833
South Africa	3.040	3.212	2.220	2.212	1.525	2.002

Fonte: elaboração com base nos dados do International Monetary Fund, 2015.

\*As células sombreadas indicam estimativas

Outro ponto relevante que merece destaque neste contexto é o efeito China. De acordo com Prates e Marçal (2008) na década de 2000, a economia global cresceu em decorrência, dentre outros fatores, do chamado “efeito China” na impulsão do comércio internacional. O crescimento econômico chinês – liderado por setores intensivos em *commodities* metálicas e industriais, automotivo, metalúrgico e de construção civil – pressionou a demanda por esses bens, ao mesmo tempo em que o crescimento populacional interno fomentou a compra externa de alimentos.

A interdependência global do sistema financeiro, bem como a globalização das cadeias de valor entre outros elementos, indica por meio dos números comparativos, brevemente apresentados, que o imbricamento entre a economia global e as economias dos Estados-Nação provocam inflexões diversas nos mercados internos, não sendo mais possível intentar estabelecer mecanismos causais ou analíticos somente a partir de indicadores internos ou percepções de grupos ou agências formuladoras de opinião.

O sistema-mundo (WALLERSTEIN, 2002) constrói uma lógica complexa de inclusão/exclusão que, embora não dicotomize o mundo entre desenvolvidos e

não-desenvolvidos, gera, como condição para sua manutenção, zonas incapazes de alcançar um nível de desenvolvimento (inúmeras vezes perceptíveis em Estados-Nação, ditos desenvolvidos) cujos processos de escolha promovam a inclusão e permitam tanto a realização dos direitos individuais e coletivos quanto a dignidade da vida em sociedade, sendo representada pelo usufruto de direitos individuais e coletivos.

O modelo econômico vigente vem colocando em cheque as conquistas do estado de bem-estar social, como pode ser observado na trajetória recente das nações europeias.

No Brasil pode-se dizer que há uma disputa, perceptível nas quatro últimas disputas eleitorais majoritárias, que propostas de desenvolvimento nacional ainda se apresentam dicotômicas ou não, de projetos nacionais fundamentados ou não na inclusão social e econômica

Isto é especialmente relevante no país devido aos problemas de desigualdade historicamente constituídos. A ênfase recente foi colocada sobre a implementação de um projeto de desenvolvimento alicerçado em políticas sociais como o Programa Bolsa Família.

Embora os dados representem avanços significativos no Brasil, ainda muitos desafios persistem. A inclusão pelo consumo é questionada enquanto base sólida para um projeto de desenvolvimento democrático, que privilegie os processos políticos participativos deliberativos que reflitam e incorporem as demandas sociais, os direitos individuais e coletivos e a construção da autonomia e dignidade de segmentos historicamente alijados do processo democrático.

Os desafios econômicos, sociais e ambientais pelos quais passa o país configuram uma discussão na qual a democracia e o modelo democrático adotado a partir do encerramento do período ditatorial e da Constituição de 1988 colocam-se no centro do debate. Esta Constituição, dita cidadã, instaurou instâncias de participação social, como conselhos e conferências, de forma a incentivar e institucionalizar a participação social direta da população no exercício do poder. Para Dagnino e Tatagiba (2010), o projeto participativo se impôs como um princípio na sociedade brasileira.

No quadro complexo de participação, vale destacar que conselhos de políticas públicas estão presentes em todo Brasil, sendo que as estimativas apontam para a existência de mais de 43.000 conselhos locais (BOULLOSA; ARAÚJO, 2014). No que se refere aos conselhos nacionais, um estudo do IPEA (2013) indica que a participação é predominantemente masculina (63%), porém, nos conselhos de política social e garantia de direitos há uma participação feminina de 54%. No que se refere à escolaridade 55% possuem pós-graduação, 66% são brancos, 58% possuem de 41 a 60 anos de idade, 69% possuem renda familiar acima de R\$ 4.000,00, 63% representam

a sociedade civil, 37% são oriundos da Região Centro-Oeste, 41% estão em mais de um conselho (seja ele nacional, estadual ou municipal) e 94% dizem estar em contato frequente ou sempre em contato com sua base de apoio.

Embora estes avanços sejam relevantes especialmente em uma sociedade que ainda aprende a criar e consolidar suas instituições democráticas, as mesmas estão em constante disputa e a efetividade de seus instrumentos ainda é questionada. No que se refere à participação dos movimentos sociais em processos decisórios de políticas públicas, Dagnino e Tatagiba (2010) colocam que existe uma tensão constitutiva, na qual os princípios de participação, cidadania e democracia coexistem com a existência relações personalizadas e clientelistas como forma de acesso ao Estado. Isto impõe barreiras ao exercício e à construção da democracia participativa.

### 3. AÇÃO PÚBLICA E INSTRUMENTOS DE GESTÃO PARA A CONSTRUÇÃO DO PROJETO DE DESENVOLVIMENTO

O que se pode afirmar a partir do contexto descrito acima é que o papel dos Estados-Nação e de seus governos eleitos está cada vez mais complexo e interligado à questões mais abrangentes. Sob este prisma, pretende-se apresentar uma análise acerca dos instrumentos e tecnologias de gestão requeridos no contexto da ação governamental e da constituição de sua legitimidade social. Assim, entende-se como relevante que os instrumentos de gestão sejam elevados ao nível estratégico de sua escolha, tendo em vista, de acordo com Lascoumes e Le Galès (2004) que os instrumentos não são escolhas meramente técnicas, mas guardam consigo uma politicidade interna capaz de modificar o curso da proposta. Nesse sentido, os instrumentos devem refletir o projeto de desenvolvimento nacional e serem capazes de se instituírem como mecanismos de operacionalização crítica deste processo. Para tanto, devem abarcar a complexidade de cada tema tratado, considerando a multidimensionalidade de conceitos e a mutissetorialidade e transversalidade das ferramentas desenvolvidas. Definem-se instrumentos de gestão como tecnologias voltadas para o planejamento, direção, organização e controle das políticas públicas cuja base reflexiva resulta da ação pública.

Este entendimento de que os instrumentos de gestão apresentam caráter estratégico e, portanto, político em sua concepção, e não meramente operacional, vincula-se tanto aos seus resultados, como à sua forma de elaboração e execução. Usualmente, o caráter político da tecnologia é atrelado à sua concepção com os pressupostos não-positivistas de neutralidade científica ou então ao seu uso (DAGNINO, 2008). No entanto, estes três elementos - concepção, usos e resul-

tados - encontram-se entrelaçados em uma cadeia não-linear, dado que eles são constantemente reformulados via processos de mudança endógenos (PENTLAND et al, 2012; MACHADO, 2014) e também exógenos (FELDMAN, 2000). Esta mudança constante dos instrumentos de gestão resultante da ação dos atores envolvidos afeta tanto os resultados obtidos pelas políticas públicas quanto contribui para sua (re) formulação. Considerando esta dinâmica inerente aos instrumentos de gestão, o ciclo de políticas públicas com suas fases bem determinadas e atores bem definidos perde o sentido, dado que a política e seus instrumentos de gestão configuram-se mutuamente em um processo dinâmico e inovador que entrelaça fases e atores, bem como suas escolhas sobre como os problemas devem ser abordados e solucionados, ou seja, suas escolhas políticas.

Os instrumentos de gestão são, assim, construídos em uma rede heterogênea de atores humanos e não-humanos no interior da qual ocorrem as escolhas políticas sobre o mundo (CALLON, 1987; LAW, 1987; LATOUR, 2005), constituindo-se em espaços de ação pública. O conceito de ação pública busca englobar este conjunto de atores heterogêneos e suas interrelações estabelecidas em contextos democráticos. Ele retira a unicidade do Estado na responsabilidade de formulação e execução das políticas públicas e, simultaneamente, coloca a participação social no centro do debate, bem como a existência de múltiplos níveis de (re) formulação estratégica e de execução das políticas públicas. Não se trata de diminuir ou ampliar o papel do Estado, mas de reconhecer nessa instituição uma ação intransferível – é no Estado, por intermédio de sua Constituição, que os direitos individuais e coletivos estão salvaguardados e protegidos.

Neste sentido, a ação pública engloba atores com seus interesses, estratégias e recursos; representações (qualificações dos jogos, ideias, valores, símbolos); instituições (com suas normas e quadros de ação); processos (mobilizações, coalizões e conflitos); e resultados (efeitos). Estes elementos interagem - atores afetam instituições e representações, as quais moldam processos e resultados Lascoumes e Le Galès (2012). Logo, a construção e análise de políticas públicas requer o reconhecimento destes elementos diversos e distintos que envolvem mecanismos institucionalizados de participação, como no caso de conselhos e conferências, bem como mecanismos não institucionalizados (ou, pelo menos, não completamente institucionalizados), quando a sociedade faz o poder público reconhecer suas demandas, por exemplo, via protestos e mídia.

Os processos participativos vêm sendo discutidos tanto no seu conceito e significação democráticos e mecanismos de ação (DAGNINO; TATAGIBA, 2010; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014), quanto nos seus resultados (BOULLOSA; ARAÚJO, 2014). A participação é entendida como um elemento central para a construção democrática, bem como para a formulação e execução das políticas pú-

blicas. Neste debate, o ponto fundamental a ser ressaltado quanto à participação é que a mesma corresponde ao processo de (re) configuração dos instrumentos de gestão via mecanismos institucionalizados e não institucionalizados (ou não completamente institucionalizados) legítimos em um contexto democrático.

Sumarizando os pontos necessários para que seja um projeto de desenvolvimento inclusivo com garantia de direitos individuais e coletivos: 1) as políticas públicas se realizam na gestão; 2) os instrumentos de gestão têm caráter estratégico e não meramente operacional; 3) os instrumentos de gestão constituem-se no espaço da ação pública e envolvem processos participativos. O que ainda seria necessário para que os instrumentos de gestão respondessem ao projeto de desenvolvimento proposto? Serem capazes de mobilizar, representar e organizar atores que são heterogêneos não apenas em sua natureza - movimentos sociais, associações, partidos políticos, órgãos governamentais - mas também em seus diferentes níveis como União, estados, municípios, cidadãos. Logo, os instrumentos de gestão precisam apresentar um caráter transversal tanto para sua elaboração, a fim de que seu processo de construção e uso reflita as demandas sociais bem como as possibilidades organizacionais, quanto nos seus resultados, de forma a produzir um projeto de desenvolvimento coeso que não privilegie, por exemplo, a esfera econômica em detrimento da social.

A questão da transversalidade nas políticas públicas é um tema que ganha cada vez mais relevância. O reconhecimento da existência de problemas complexos, com contornos e origens não claramente definidos, requer uma nova forma de pensar a gestão pública, historicamente caracterizada por estruturas verticais e setorializadas que conferem uma especialização que fragmenta a ação e a gestão estatais. Reinach (2013) ao discutir a questão de gênero nas políticas públicas brasileiras aponta a existência de várias compreensões do que seja transversalidade. Quinhões e Fava (2010), em estudo sobre os programas complementares do PBF, abordam a transversalidade como a articulação entre diferentes esferas de governo (federal, estadual, municipal) e programas constituídos por atividades integradas. Serra (2005) define transversalidade muito além da inclusão de um tema comum em diversas políticas. Para este autor, a transversalidade é um conceito e um instrumento organizativo que visa promover capacidade de ação quando as estruturas clássicas de organização são inadequadas, ou seja, quando os problemas são complexos e não claramente definidos. A transversalidade, diversamente da integração ou coordenação interdepartamental ou lateral, inclui novos temas e novos pontos de vista os quais não estão expressos (ou não são possíveis de expressar) em estruturas verticais. Portanto, a transversalidade não implica na desestruturação vertical das organizações, mas na incorporação de perspectivas multidimensionais ao desenvolvimento das políticas e seus instrumentos. Este conceito de transversalidade coloca ênfase sobre a compreensão multidimensional

dos problemas e sobre a construção de um tipo de gestão que transcenda as percepções setoriais e hierarquizadas da gestão pública. A visão do autor trata a transversalidade de forma horizontal, focada na ação articulada de diferentes órgãos governamentais dentro da mesma esfera, bem como na construção de instâncias focadas na gestão transversal.

A estas visões agrega-se a compreensão da transversalidade também a partir de seus resultados, ou seja, dos efeitos decorrentes da realização das políticas públicas. A construção de um instrumento transversal, decorrente de uma percepção multidimensional dos problemas, gera transformações nas estruturas organizativas, com criação de novas funções ou novos arranjos institucionais, bem como reflete-se em várias dimensões da vida do público-alvo das políticas, atingindo diversas esferas da vida econômica, social, política e tantas outras a quanto corresponder a capacidade de ação do instrumento. Com o intuito de discutir estes instrumentos, abaixo é apresentada a experiência do Bolsa Família como um potencial exemplo de construção da capacidade de ação transversal da gestão pública em um contexto democrático.

## 4. PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – PBF

Embora existam antecedentes no tocante a políticas de combate a pobreza, por meio de transferência de renda no Brasil, foi só a partir da Constituição Federal de 1988 que as políticas puderam ser construídas sob a lógica da proteção social. Nos anos 90, foi proposta no Senado a instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM.), mas o projeto nunca foi efetivado. No entanto é importante ressaltar duas coisas, que o mesmo propunha: a) renda individual e não renda per capita familiar; b) inovação na forma de pensar os instrumentos para o enfrentamento da pobreza por meio de um sistema de proteção social.

As origens do Programa Bolsa Família, segundo Quinhões e Fava (2010), envolvem um caminho percorrido desde 1995 por iniciativas municipais de programas de transferência de renda, passando pela experiência do Distrito Federal com o Bolsa Escola e pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). Em 2001, no governo de Fernando Henrique Cardoso, o Bolsa Escola, o Auxílio Gás e o Cartão Alimentação eram geridos por diferentes estruturas governamentais: o primeiro pelo Ministério da Educação, o segundo pelo Ministério de Minas e Energia e o último pelo Ministério da Saúde. Já no governo Lula, em 2003, foi criado o Fome Zero e em 2004, o Programa Bolsa Família (PBF) vinculado ao também novo

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

O PBF unificou os programas similares e passou a atender também pessoas em idade ativa em situação de pobreza e extrema pobreza que antes não contavam com a devida proteção social. O Programa Bolsa Família, em sua criação, foi orientado para dois objetivos: a redução da pobreza e a interrupção de seu ciclo intergeracional (KERSTENETZKY, 2009).

Desta forma, todos os programas de transferência de renda existentes foram centralizados no Programa Bolsa Família. Este instrumento, portanto, apresenta uma atuação multisetorial, pois sua utilização envolve inúmeros ministérios e diferentes entes federativos. Além disso, seus dados podem ser utilizados tanto para a caracterização da população beneficiária, quanto para a avaliação dos programas e políticos atinentes, bem como para o desenvolvimento de novas políticas públicas.

Para atuar diretamente com os programas de assistência social, em 2004, além da criação do já citado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), neste mesmo ano foram dados os passos iniciais para criação do SUAS (Sistema Único de Assistência Social), inspirado no Sistema Único de Saúde, criado com a Constituição de 1988 e ancorado no movimento nacional de saúde coletiva e seus diversos fóruns. O SUAS foi a rede na qual diversos programas e projetos se ancoraram, dentre os quais aquele que interessa a este estudo, o PBF, enquanto o MDS foi a estrutura executiva que viabilizou uma série de ações administrativas e normativas que deram o suporte.

Neste ponto pode-se citar a revisão dos decretos, elaboração de instruções normativas, criação e ou fortalecimento de instrumentos de coordenação interseccional e interfederativa; aperfeiçoamento de banco de dados, bem como criação e desenvolvimento de novas tecnologias informacionais para operacionalização das expectativas em relação ao Cadastro Único.

Assim, vários instrumentos e tecnologias de gestão foram desenvolvidos em parceria entre níveis federativos, uma vez que o Fundo Nacional de Assistência Social foi criado em 1993, pela Lei 8.742/93, no entanto, somente regulamentado em 2012 pelo Decreto nº 7.788.

Acompanhando as tendências das recentes políticas sociais, o PBF prioriza a família como unidade de intervenção, com o seu acesso voltado àquelas que se encontram em situação de pobreza ou de extrema pobreza. Sobre a focalização do Programa, um primeiro aspecto a considerar é o uso da renda monetária como critério único de seleção das famílias, o que é largamente criticado na literatura especializada. Com efeito, somente a renda não é suficiente para qualificar a pobreza, fenômeno multifacetado que engloba outras dimensões de vulnerabilidade

social, tais como: saúde, esperança de vida, educação, saneamento e acesso a bens e serviços públicos, que vão além da privação de bens materiais.

Com base nestas preocupações e considerando as transformações recentes na configuração das famílias brasileiras, o PBF procura incorporar um conceito mais amplo de família, no qual se verifica uma tendência de rompimento com a ideia tradicional de família nuclear. Nesta direção, consta no artigo 2o, parágrafo 1o da lei de criação do PBF, a definição de família como uma unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros (Lei N° 10.836/2004).

A definição legal das instâncias responsáveis pelo acompanhamento do PBF só ocorreu pouco mais de um ano após sua implantação (com a publicação do Decreto de regulamentação do PBF – Decreto nº 5.209 e da Portaria MDS nº 660, em setembro e novembro de 2004, respectivamente, quando o PBF já atingia quase todos os municípios do país e cerca de 8 milhões de famílias. O Decreto que regulamenta o Programa definia que o controle social em âmbito local deveria ser feito por um conselho formalmente constituído pelo município ou mesmo por uma instância já existente, desde que fosse respeitada a paridade entre governo e sociedade civil, incluindo a representação dos beneficiários, e que tivesse dentre seus conselheiros, representantes das áreas de educação, saúde, assistência social, segurança alimentar e nutricional, da criança e do adolescente.

Este conselho deveria ter caráter deliberativo e intersetorial, tendo como principais atribuições o acompanhamento, avaliação e fiscalização da execução do Programa no âmbito municipal. Contudo, dada a urgência em implantar mecanismos de controle social do PBF, o MDS atribuiu, temporariamente, esse controle aos Comitês Gestores do Programa Fome Zero e aos Conselhos Municipais de Assistência Social, até que os conselhos previstos na legislação fossem constituídos.

Observa-se, a exemplo de outras políticas e programas sociais federais, que a estratégia do MDS incentiva a formação de instâncias locais de controle social, impondo restrições aos municípios que não se adequem a tais requisitos. Nesse mesmo período, a publicação da Instrução Normativa MDS nº 1/2005 detalha os procedimentos para a constituição das instâncias de controle social no nível municipal.

#### 4.1. O PAPEL DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A transformação do conceito de pobreza foi fundamental para o delineamento do PBF. Sant'Ana (2007) apresenta as definições de Bauman sobre pobreza,

que a relaciona com a dimensão institucional e com a manutenção do tecido social e de Castel, que coloca a ênfase sobre a inclusão, o trabalho e a vulnerabilidade. Para Bronzo (2007), além do aspecto monetário, a pobreza é um processo com dimensões políticas, sociais e culturais. A pobreza é, assim, compreendida como multidimensional e multideterminada. Ainda nos anos 1990 quando do Relatório Anual do Banco Mundial, essa foi a constatação que norteou a estruturação dos argumentos. Anos antes, pobre era aquele que não detinha recursos financeiros. Ao se perceber a multidimensionalidade da questão foi possível pensar em ações substantivas para o combate à fome e à miséria. No Brasil somente uma década depois e, após ter-se modificado o curso do projeto de desenvolvimento nacional, foi possível criar algo do volume e alcance do Programa Bolsa Família (PBF).

Nesta medida, a estratégia básica adotada para o PBF foi a instituição de políticas públicas agregadas a grandes sistemas públicos nacionais, e a institucionalização de condicionalidades, estas, por sua vez, apoiando-se em sistemas públicos de abrangência nacional.

Para Paiva, Falcão e Bartholo (2013), a consolidação do PBF dependeu da construção do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Colin, Pereira e Gomelli (2013) ressaltam que em 2005 foi regulamentado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sendo que SUAS, PBF e CadÚnico representaram o novo modelo de proteção social brasileiro, cuja interdependência foi reconhecida em 2009 pelo Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda.

Em 2011, foi criado no governo Dilma Roussef, o Programa Brasil sem Miséria. No âmbito deste programa, entre junho de 2011 e julho de 2013, mais de 1,1 milhão de famílias extremamente pobres foram registradas via mecanismo de busca ativa, sendo feitos também reajustes nos valores do programa e na quantidade de benefícios para crianças e adolescentes e realização de pagamento de benefícios para gestantes e nutrizes (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013).

Hoje, mais de uma década após sua instituição, inúmeros são os estudos sobre a estruturação e resultados obtidos com o PBF. Este estudo não tem por objetivo descrever de forma detalhada suas dimensões estruturais e resultados obtidos. Seu foco está na análise e discussão dos instrumentos de gestão, os quais consideram-se como potenciais portadores de características multisetoriais e transversais, as quais já foram apresentadas como essenciais à construção de um projeto de desenvolvimento inclusivo e democrático: as condicionalidades e o CadÚnico. Para cada instrumento ressaltam-se sua concepção, uso e resultados. Esta divisão é uma estratégia metodológica para apresentação e discussão dos dados, de forma a ressaltar as características dos instrumentos de gestão.

#### 4.1.1 EXPLORANDO A CONCEPÇÃO DOS INSTRUMENTOS: CONDICIONALIDADES – DEFINIÇÃO CONCEITUAL, PRIORIZAÇÃO E COORDENAÇÃO

O primeiro instrumento a ser discutido são as condicionalidades do PBF. A escolha por políticas focalizadas vem sendo alvo de muitos debates na literatura, bem como os critérios escolhidos para esta focalização, desde o critério renda, até a definição de família (BARROS et al, 2010; SENNA et al. 2007). O PBF foca em famílias que tenham renda por pessoa de até R\$ 77,00 mensais e em famílias com renda por pessoa entre R\$ 77,00 e R\$ 154,00, desde que possuam crianças ou adolescentes entre 0 e 17 anos, fornecendo benefícios básicos e variáveis (BRASIL, 2016)<sup>1</sup>.

No caso do PBF, as condicionalidades em educação e saúde buscam estabelecer vínculos de ação com outras dimensões importantes da pobreza, além da renda. As condicionalidades da área de educação determinam que os responsáveis devem matricular as crianças e os adolescentes de 6 a 17 anos na escola; a frequência escolar deve ser de, pelo menos, 85% das aulas para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos, todo mês. Na área de saúde, as crianças menores de 7 anos devem tomar as vacinas recomendadas pelas equipes de saúde e serem pesadas, medidas e acompanhadas no seu crescimento e desenvolvimento; as gestantes devem fazer o pré-natal e ir às consultas na Unidade de Saúde (MDS, 2016)<sup>2</sup>.

A definição das condicionalidades remonta às origens do programa com mobilização de organizações sociais, órgãos técnicos ligados a diferentes ministérios, comunidade acadêmica, organizações religiosas e mobilização da mídia (TREVISANI; BURLANDY; JAIME, 2012), bem como políticos ligados ao Partido dos Trabalhadores (BARBOSA, 2013). A participação, mesmo que não institucionalizada em arenas como conselhos ou câmaras, constituiu-se como um elemento importante no processo de discussão do PBF, sendo portadora e construtora de pontos de vista diversos sobre a pobreza. Hoje, a participação via mecanismos institucionais se dá principalmente por meio dos Conselhos de Assistência Social. No âmbito do governo federal há o Conselho Nacional de Assistência Social e as Conferências de Assistência Social como estruturas importantes de participação e controle social (MDS, 2016)<sup>3</sup>.

As condicionalidades, como instrumentos de gestão, permitem a definição das estratégias de ação a serem seguidas pelo programa. A heterogeneidade dos ato-

---

(1) Para uma descrição sucinta ver Brasil (sd1).

(2) Para uma descrição sucinta das condicionalidades e seu acompanhamento ver Brasil (sd2).

(3) Ver discussão sobre participação na seção 2.

res<sup>4</sup> envolvidos, suas experiências, expectativas, papéis e interesses são elementos importantes para a transversalidade do instrumento e do próprio programa, dado que coloca questões mais abrangentes e gera novos pontos de vista, os quais, inúmeras vezes, não encontram respostas rápidas nas estruturas verticalizadas e burocráticas de organização estatal. Simultaneamente, a rede de atores e as definições surgidas a partir dela imprimem a necessidade de coordenação horizontal entre órgãos do governo federal e entre diferentes poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) para a definição do arcabouço jurídico-administrativo. A coordenação horizontal também acontece nas esferas estaduais e municipais, tanto para a operacionalização das condicionalidades quanto para a criação de programas complementares ao PBF (SANTOS; MAGALHÃES, 2012). Além disso, há a necessidade de coordenação vertical entre as esferas federal, estadual e municipal para a definição das responsabilidades e também a coordenação entre os atores não-estatais da rede, de forma a tornar o Estado mais permeável às demandas sociais. Com isto, foi possível definir quais as dimensões ligadas à pobreza que seriam prioritariamente enfrentadas pelo PBF e qual seria o desenho inicial do arcabouço normativo, da estrutura de gestão e de responsabilidades, ou seja, as definições conceituais e operacionais não são desvinculadas, dado que o molde do programa surge tanto em termos de definição de pobreza quanto de operacionalização do seu enfrentamento.

#### 4.1.2 EXPLORANDO O USO DOS INSTRUMENTOS: CADÚNICO – INTEGRAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) é um banco de dados que permite identificar e caracterizar famílias de baixa renda. Foi desenvolvido para que o governo federal reunisse em um único local informações socioeconômicas das famílias cadastradas, como características da residência, escolaridade, condições de saúde, situação de trabalho e renda.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é o responsável pela gestão, enquanto a Caixa Econômica Federal é o operador. O CadÚnico, ao permitir a seleção e inclusão de famílias nos programas federais, constituiu-se como a porta de entrada para vários programas, obrigatoriamente sendo utilizado para a concessão de benefícios do Programa Bolsa Família, da Tarifa Social de Energia Elétrica, do Programa Minha Casa Minha Vida, da Bolsa Verde entre outros, sendo que os principais programas federais totalizam 19 programas

---

(4) Do ponto de vista da teoria ator-rede, cujo principal expoente é Bruno Latour, além dos atores humanos, atores não-humanos como, por exemplo, normas, métodos, textos da política e de especialistas e os próprios instrumentos de gestão podem ser considerados atores. Neste artigo, optamos por não aprofundar a descrição da rede de atores sob esta perspectiva, pois isto exigiria um trabalho minucioso de estudo das relações entre atores humanos e não-humanos, análise esta que foge aos objetivos deste texto.

usuários (MDS, 2016). Os programas usuários são gerenciados por inúmeros ministérios e envolvem agências, como a ANEEL, por exemplo, além de empresas públicas, como a Caixa.

Os estados também desempenham um papel importante de coordenação e capacitação de gestores e entrevistadores. No entanto, a responsabilidade pela realização do cadastramento é dos municípios<sup>5</sup>. Segundo Barros, Carvalho e Mendonça (2009), as prefeituras definem as equipes de cadastramento, entrevistam as famílias, atualizam o cadastro e informam a inclusão ou exclusão dos beneficiários. A abrangência do cadastro é quase censitária, e apresenta informações acerca das condições de vida das famílias, envolvendo dados sobre vulnerabilidade (composição demográfica das famílias, indicando grávidas, nutrizes e membros com necessidades especiais), acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho, recursos (renda per capita e gastos com alimentação), desenvolvimento infantil e condições habitacionais (acesso a serviços públicos como saneamento, água e energia).

Por estas características do CadÚnico é possível perceber que o mesmo é fonte de integração horizontal - pelo uso do programa por diversos órgãos federais, e vertical - pela ação das prefeituras sobre sua realização e manutenção. A característica da integração é essencial à transversalidade de um instrumento de gestão, pois oferta a possibilidade de manter a coesão não somente das informações utilizadas e divulgadas, mas também por operacionalizar as dimensões que são importantes na situação em questão, no caso, o combate à pobreza.

A gestão estadual e municipal do CadÚnico é monitorada e avaliada por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), um indicador desenvolvido pelo MDS. Com base neste indicador, o Fundo Nacional de Assistência Social repassa os recursos financeiros do PBF e para estados e municípios que são os responsáveis pelo planejamento e aplicação dos recursos, considerando ações articuladas com saúde, educação e assistência social. O IGD verifica se estados e municípios aderiram ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), as ações de cadastramento e atualização, o registro pelos Conselhos (estaduais e municipais) da prestação de contas, bem como o acompanhamento das condicionalidades. Os recursos somente são repassados se estados e municípios atingiram valores mínimos nas taxas de cada item do IGD e na média do cálculo do IGD. Além dos aspectos administrativos, a má-fé no recebimento dos recursos também é fiscalizada pelo MDS, estados e municípios e conta com um canal de ouvidoria para denúncias (BRASIL, 2016).

A responsabilidade pelo monitoramento do CadÚnico não é exclusiva do MDS, ela é compartilhada pelos estados e municípios, atendendo a finalidade de promover o aprimoramento da gestão do PBF e do uso de recursos repassados pelo governo federal. Esta lógica de monitoramento obedece à transversalidade da

(5) As condições para cadastramento das famílias podem ser conhecidas em Brasil (sd3).

construção e ação do instrumento de gestão – CadÚnico – e compõe um dos elementos constituintes da mesma, dado que permite uma visão global do PBF com foco sobre o atendimento das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.

Embora inúmeros sejam os problemas identificados tanto com o cadastro quanto com o acompanhamento das famílias para gestão dos benefícios, a descentralização é uma dimensão fundamental para a transversalidade dos instrumentos de gestão, pois a confrontação com a realidade, ou seja, o contato direto com os beneficiários da política e a avaliação da sua situação e demandas acaba por gerar transformações no plano inicial e na própria política (descentralização operacional e decisória), como o pagamento dos benefícios ao responsável familiar, sendo este preferencialmente mulher. Cavalcante (2009) defende que a gestão do PBF vai além da descentralização, incluindo princípios de redes de políticas públicas.

Para que esta descentralização efetivamente aconteça, são fundamentais as instâncias de controle social, componente obrigatório para estados e municípios. Estas instâncias são responsáveis entre outras atribuições pela fiscalização do processo de cadastramento, acompanhamento da gestão de benefícios e cumprimento das condicionalidades, bem como estímulo e oferta de programas complementares, sendo constituídas por conselhos já existentes ou criados para este fim. Envolvem tanto representantes das organizações públicas envolvidas, como membros da sociedade civil oriundos de sindicatos, igrejas, associações de bairro e outros (CAVALCANTE, 2009). As instâncias de controle social precisam apresentar paridade (igual número de representantes governamentais e da sociedade civil), intersetorialidade (diversas áreas de ação governamental, como saúde, educação e assistência social) e representatividade (instituições e órgãos locais) (PINHEIRO, 2007).

O importante acerca do controle social é que o mesmo não tem por função atuar somente sobre a fiscalização dos resultados, mas também participa da fase de identificação e acompanhamento das famílias beneficiárias. Esta característica pode ser portadora de vozes diversas no planejamento das ações, ao mesmo tempo em que pode introduzir maior proximidade entre governo e sociedade civil. Isto contribui para a transversalidade das ações, tanto para o envolvimento quanto para o compartilhamento de significados e responsabilidades entre os atores envolvidos, contribuindo também para a maior permeabilidade das ações estatais na sociedade<sup>6</sup>.

---

(6) Importante frisar a discussão feita sobre a efetividade da participação e, portanto, do controle social na seção 2.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: A TRANSVERSALIDADE DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO E A CONSTRUÇÃO DE UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO DEMOCRÁTICO E INCLUSIVO

O primeiro ponto a ressaltar é que os instrumentos apresentados atuam conjuntamente no combate à pobreza e cada um deles apresenta todas as dimensões de transversalidade exploradas em sua concepção, uso e resultados: definição conceitual/operacional, priorização dos elementos a serem abordados, coordenação horizontal/vertical, integração intersetorial/horizontal/vertical, descentralização decisória/operacional e controle social. Todas estas dimensões encontram-se entrelaçadas nos instrumentos e sua operacionalização via gestão não se desvincula de sua concepção. Os instrumentos de gestão, portanto, consistem no espaço da ação pública. Neles e por meio deles a ação pública concretiza-se junto à sociedade, sendo uma arena para escolhas políticas sobre o projeto de desenvolvimento. Nos instrumentos de gestão concretizam-se as demandas sociais e realizam-se os direitos individuais e coletivos.

Este entrelaçamento de questões técnicas e políticas é que permite aos instrumentos de gestão serem uma arena importante na consecução e escolha de um projeto de desenvolvimento. O caso do PBF demonstra que somente a partir da rediscussão do conceito de pobreza é que as políticas públicas puderam ser estruturadas em um sistema amplo de gestão da assistência social, com efeitos sobre a redução da pobreza e desigualdades sociais, um dos pilares do desenvolvimento. A democracia não é somente um sistema político, mas também um sistema técnico que envolve escolhas sobre o mundo no qual se quer viver e sobre as técnicas que serão utilizadas para construir este mundo.

A partir desta compreensão dos instrumentos de gestão que envolve técnica e política, limites e possibilidades organizacionais, os avanços e transformações observados na própria estrutura administrativa e política, a estagnação dos indicadores econômicos verificada no Brasil a partir de 2014 não pode ser usada como uma justificativa para apagar os esforços empreendidos em prol de um projeto de desenvolvimento mais democrático e mais inclusivo. Talvez o ponto central seja que a perspectiva da transversalidade deva permear o próprio conceito de desenvolvimento, sendo o mesmo melhor discutido e compreendido a partir de seus elementos econômicos, sociais, políticos, históricos, tecnológicos e ecológicos. Neste sentido, o combate à pobreza (mesmo que em sua multidimensionalidade e transversalidade) é uma das questões a serem abordadas na construção do desenvolvimento, sendo este um fenômeno cuja construção é muito mais complexa.

## 6. REFERÊNCIAS

ABERS, R., SERAFIM, R., TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

BAUMAN, Z. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BARBOSA, A.C.M.A. O processo decisório da agenda social nos governos Cardoso e Lula: uma análise dos determinantes da política de transferência de renda. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, 2013.

BARROS, R.P. et al. A focalização do Programa Bolsa Família em perspectiva comparada. In: CASTRO, J.A.; MODESTO, L. (Orgs). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios** - Volume 2. IPEA, 2010. p.111-124.

BARROS, R.P.; CARVALHO, M.; MENDONÇA, R. *Sobre as utilidades do Cadastro Único*. Texto para Discussão n° 1414. IPEA, 2009.

BOULLOSA, R.F., ARAÚJO, E.T. Local Management Councils in Brazil: the paradox of “good guy” that can stifle processes of public policy. **V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas**, Madrid/España, 29, 30 setembro e 1 outubro 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Benefícios. Brasília: MDS, sd1. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios>. Acesso em: 4 set. 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Acesso a educação e saúde. Brasília: MDS, sd2. Disponível em: < <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/acesso-a-educacao-e-saude> >. Acesso em: 4 set. 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Como se cadastrar. Brasília: MDS, sd3. Disponível em: < <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve/como-se-cadastrar> >. Acesso em: 03 jul. 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Ministério do Desenvolvimento Social. Brasília: MDS, 2016. Disponível em: < <https://www.mds.gov.br/> > Acesso em: 04 jul. 2016.

BRONZO, C. Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, Caracas, 2007.

CALLON, M. Society in the making: the study of technology as a tool for sociological analysis. In: BIJKER, W., HUGHES, T. P., PINCH, T. J. (Orgs.). The social construction of technological systems: new directions in the sociology and history of technology. Cambridge/Massachusetts: MIT Press, 1987. p. 83-103.

CARVALHO, J.M. **Cidadania no brasil**: o longo caminho. 10 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CAVALCANTE, P.L. Programa Bolsa Família: descentralização, centralização ou gestão

em redes? **Revista do Serviço Público**, v.60, n.1, p. 29-46, 2009.

COLIN, D.R.A.; PEREIRA, J.M.F.; GONELLI, V.M.M. Trajetória de construção integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social. In: CAMPELLO, T.; NERI, M.C. (Orgs). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Sumário executivo. Brasília: IPEA, 2013. Cap. 3, p. 47-63.

DAGNINO, E., TATAGIBA, L. Mouvements sociaux et participation institutionnelle: répertoires d'action collective et dynamiques culturelles dans la difficile construction de la démocratie brésilienne. **Revue Internationale de Politique Comparée**, v. 17, n. 2, p. 167-185, 2010.

DAGNINO, R. **Neutralidade da ciência e determinismo tecnológico: um debate sobre a tecnociência**. Campinas: Unicamp, 2008.

DECRETO Nº 7.788, de 15 de Agosto de 2012. **Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências**. Presidência da República, 2012.

DECRETO Nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. **Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências**. Presidência da República, 2004.

FAO. **Regional Overview of Food Insecurity Latin America and the Caribbean** [2015]. Roma: FAO, 2015.

FELDMAN, M. S. Organizational routines as a source of continuous change. **Organization Science**, v. 11, n. 6, p. 611-629, 2000.

GOMES, G; CRUZ, C.A.S. **Vinte anos de economia brasileira 1995 – 2014**. Brasília: Centro de Estudos Brasil Século XXI, 2015.

INSTRUÇÃO NORMATIVA MDS Nº 1 de 20/05/2005. **Divulga orientações aos Municípios, Estados e Distrito Federal para constituição de instância de controle social do Programa Bolsa-Família (PBF) e para o desenvolvimento de suas atividades**. MDS, 2005.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Report for selected countries and subjects**. World Economic Outlook Database, 2015. Washington: International Monetary Fund. Disponível em: < <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/index.aspx>.>. Acesso em: 23 abr. 2016.

IPEA. **Ipeadata: Renda - desigualdade – Coeficiente de Gini**. Brasília: IPEA, 2016.

IPEA. **Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros**. Relatório de Pesquisa. 2013.

KERSTENETZKY, C. L. Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v.52, n.1, p. 53 - 83, 2009.

LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. **Sociologie de l'action publique**. 2ª ed. Paris: Armand Colin, 2012.

LATOUR, B. **La Science en action: introduction à la sociologie des sciences**. Paris: La Découverte, 2005.

LAW, J. Technology and heterogeneous engineering: the case of Portuguese expansion. In: BIJKER, W., HUGHES, T. P., PINCH, T. J. **The social construction of technological systems: new directions in the sociology and history of technology**. Cambridge/Massachusetts: The MIT Press, 1987, p. 111-134.

LAW, J. **Aircraft stories: decentering the object in technoscience**. Durham: Duke University Press, 2002.

BRASIL. LEI Nº 8.742/93. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. 3ª ed.. Brasília: Edições Câmara, 2016.

BRASIL. LEI Nº 10.836/2004. **Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências**. Presidência da República, 2004.

LEMKE, R.A.; DA SILVA, R.A.N. A busca ativa como princípio político das práticas de cuidado no território. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, ano 10, n.1, p. 281 – 295, 2010.

MACHADO, F.C.R. Tecnologia, rotina e mudança: a implantação e uso do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. Dissertação de Mestrado Profissional. Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, 2014.

PAIVA, L.H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, T.; NERI, M.C. (Orgs). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013. Cap. 2, p. 25-46.

PENTLAND, B.T. et al. Dynamics of organizational routines: a generative model. **Journal of Management Studies**, v.49, n.8, p. 1484-1508, 2012.

PINHEIRO, R.C. Controle social do Programa Bolsa Família: uma experiência de transversalidade e intersetorialidade em um programa público brasileiro. **XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública**, Caracas, 2007.

PNUD Brasil. **Relatório de desenvolvimento humano 2014**. Brasília: PNUD, 2014.

PRATES, D.M.; MARÇAL, E.F. O papel do ciclo de preços no desempenho recente das exportações brasileiras. **Análise Econômica**, v.49, p.163-191, 2008.

QUINHÕES, T.A.; FAVA, V.M.D. Intersectorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa família. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n.1, p. 67-96, 2010.

REINACH, S. A “transversalidade” brasileira: uma construção própria que vai além das influências internacionais. **Seminário Internacional Fazendo Gênero 10** (Anais Eletrônicos). Florianópolis, 16 a 20 de setembro de 2013.

SANT’ANA, S.M. A perspectiva brasileira sobre a pobreza: um estudo de caso do Programa Bolsa Família. **Revista do Serviço Público**, v.58, n.1, p. 5-35, 2007.

SANTOS, C.R.B.; MAGALHÃES, R. Pobreza e Política Social: a implementação de pro-

gramas complementares do Programa Bolsa Família. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.17, n.5, p.1215-1224, 2012.

SENNA, M.C.M et al. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? **Revista Katálysis**, v.10, n.1, p. 86-94, 2007.

SERRA, A. La gestión transversal: expectativas y resultados. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 32, 2005.

TREVISANI, J.J.D.; BURLANDY, L.; JAIME, P.C. Fluxos decisórios na formulação das condicionalidades de saúde do Programa Bolsa Família. **Saúde Soc.**, v.21, n.2, p.492-509, 2012.

UNICEF. WHO. WORLD BANK. **Levels and Trends in Child Mortality**. Report 2015. New York: UNICEF, 2015.

WALLERSTEIN, I. **O fim do mundo como o concebemos**: ciência social para o século XXI. Rio de Janeiro: Revan, 2012.



# A MACRO E A MICROIMPLEMENTAÇÃO DOS TERRITÓRIOS DE PAZ EM PORTO ALEGRE

LETÍCIA MARIA SCHABBACH<sup>1</sup>

*Doutora em Sociologia. Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Docente do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Participa do INCT Observatório das Metrôpoles - Núcleo Porto Alegre, e dos grupos de pesquisa “Violência e Cidadania” e “Sociedade e Políticas Públicas”. Coordena o GT “Políticas Públicas” da Sociedade Brasileira de Sociologia. Email: leticiams65@gmail.com*

---

1A autora agradece à Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul (Fapergs) pela concessão de Auxílio Recém Doutor em 2010, que viabilizou a realização da pesquisa.

# 1. INTRODUÇÃO

No Brasil, a problemática da criminalidade e da violência, especialmente as suas manifestações urbanas, vem obtendo grande destaque na esfera pública nacional desde o final do período autoritário (década de 1980).

Esse período coincide com a inclusão da questão na agenda de pesquisa das Ciências Sociais, a partir de evidências que demonstravam o avanço generalizado dos crimes violentos no país (ADORNO, 2008; KANT DE LIMA; MISSE; MIRANDA, 2000; ZALUAR, 1999). Tal crescimento ocorreu em paralelo à consolidação democrática, situação que se revelou paradoxal, pois a expectativa geral era de que o aprofundamento da democracia provocasse a consolidação do Estado de Direito; contudo, este se mostrou extremamente precário em certas regiões (ADORNO, 1995; PINHEIRO, 1998).

Posteriormente, na década de 1990, a temática da segurança pública despontou na arena política, em meio a uma “disputa política sobre modalidades de controle social e de policial na tardia modernidade brasileira.” (TAVARES DOS SANTOS, 2008, p. 1)

Nesse retrospecto, o crescimento do crime organizado e da violência, o maior clamor punitivo, a ampliação do encarceramento, e, ao mesmo tempo, a emergência de governos formados por coalizões de partidos de esquerda e integrados por ativistas de direitos humanos, cientistas sociais, pesquisadores universitários e defensores do Estado de Direito, resultou na inclusão de nova pauta na agenda sociológica: a análise das intervenções sociais e governamentais voltadas ao enfrentamento dos fenômenos da violência e do crime.

Dessa forma, o campo dos estudos brasileiros sobre violência e criminalidade passou a incorporar, de forma crescente desde o final do século passado, as categorias e modelos de análise próprios da área de políticas públicas: ciclo das políticas, monitoramento e avaliação, governança, *accountability*, janelas de oportunidade e empreendedores, federalismo e relações intergovernamentais, controle social, e modelos de tomada de decisão, dentre outros. Todavia, assim como em outros setores de políticas públicas, neste campo persiste uma lacuna quanto à realização de pesquisas avaliativas (CANO, 2002; SOARES, 2001; TAVARES DOS SANTOS, 2008).

## 1.1. AS NOVAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Ao longo de nossa história republicana, os sistemas policiais brasileiros sempre oscilaram entre a subordinação ao poder central e a autonomia dos governos estaduais. Exceção feita aos períodos autoritários, sempre houve grandes reservas à interferência da União na autonomia política das unidades federativas,

onde as polícias e órgãos de segurança pública atuavam e ainda atuam de forma compartimentada. Aqui, como em outras áreas de políticas públicas, nota-se uma alternância entre impulsos mais ou menos descentralizadores.

O artigo 144 da Constituição Federal de 1988 definiu competências exclusivas em segurança pública às unidades federativas, incluindo autonomia decisória e financeira. Enquanto dever do Estado e responsabilidade de todos, a segurança pública compete à União (com as Forças Armadas e as polícias federais); aos estados (com as polícias: militar – ostensiva e de preservação da ordem pública –, e civil – judiciária), ao passo que os municípios possuem função supletiva, por meio das guardas municipais.

Todavia, desde meados da década de 1990, verifica-se uma reorganização das relações intergovernamentais nesse setor, em que o governo federal, ao mesmo tempo em que tomou para si a responsabilidade de enfrentar os fenômenos da criminalidade, violência e violação de direitos humanos, busca incrementar a articulação intergovernamental e a descentralização de programas específicos.

Nesse aspecto, alguns autores sugerem que as políticas de segurança passem por um momento de inflexão, ou uma mudança de enfoque: da segurança pública para a “segurança cidadã” (FREIRE, 2009) ou para as “políticas públicas de segurança” (ILANUD, 2002). Doravante, o controle do crime e da violência não seria mais atribuição exclusiva dos órgãos policiais, abrangendo também as agências de políticas sociais e a sociedade civil. Além de seu caráter intersetorial, tal orientação procuraria ultrapassar o viés repressivo-penal, priorizando as ações preventivas e a participação social.

Ao analisar esse processo, Luiz Eduardo Soares (2007) identifica, desde meados da década de 1990 até 2010 (intervalo que abrange o período entre os governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva), uma série histórica compacta da política federal de segurança pública quanto aos seus princípios e objetivos, podendo-se falar mais de continuidade do que de descontinuidade. Nesse mesmo sentido, Adorno (2008, p. 140) ressalta que esse período difere do anterior, marcado pela omissão do governo federal na área, ou pela ausência de ações coordenadas e recursos específicos, quando as forças policiais apenas procuravam prender bandidos conhecidos.

Entre os marcos representativos desse movimento destacam-se:

- a. A criação da Secretaria de Ações Nacionais de Segurança Pública do Ministério da Justiça (Seplanseg), em 1995, substituída, em 1997, pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp);
- b. o I Plano Nacional de Segurança Pública (I PNSP), em 2000. Até então só existia o I Plano Nacional de Direitos Humanos (1996);

- c. o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), em 2000, destinado a gerir recursos para apoiar projetos federais, estaduais e municipais na área da segurança pública;
- d. o Sistema Unificado de Segurança Pública (Susp), em 2003, que através da integração de diversas agências, busca implantar programas relacionados com as seguintes diretrizes: a) reforma das instituições de segurança pública, b) redução da violência;
- e. o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronas-ci), em 2007, que reúne ações de controle, repressão e prevenção da violência, e prevê a integração entre União, estados e municípios para implementá-las;
- f. a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (I Conseg), em 2009, que demarcou o início do debate envolvendo os profissionais do Sistema de Justiça Criminal e a sociedade civil organizada.

## 1.2. O PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA (PRONASCI)

O Pronas-ci foi lançado no segundo governo Lula da Silva, através da medida provisória nº 384, de 20 de agosto de 2007. Ele foi regulamentado dois meses depois, pela lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007.<sup>2</sup> Com esse programa, o governo federal comprometeu-se a investir R\$ 6.707 bilhões em uma gama de 94 ações, envolvendo 19 ministérios, através de intervenções articuladas entre União, estados e municípios.

Os objetivos do programa, conforme suplemento de lançamento, estão assim especificados:

[...] destina-se à prevenção, controle e repressão da criminalidade, atuando em suas raízes socioculturais, além de articular ações de segurança pública com políticas sociais por intermédio da integração entre União, estados e municípios. As ações levarão em conta as diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). (BRASIL, 2007, p. 3).

Os focos prioritários dos projetos e ações do Pronas-ci são os seguintes (BRASIL, 2008, artigo 4):

---

(2) Normatizações do Pronas-ci: medida provisória nº 384, de 20/05/2007; lei nº 11.530, de 24/10/2007; medida provisória nº 416, de 23/01/2008; lei nº 11.707, de 19/06/2008; os decretos nº 6.390, de 8/03/2008; nº 6.490, de 19/06/2008; nº 6.609, de 22/10/2008, e nº 7.081, de 26/01/2010. Essa documentação, além de material informativo, encontra-se no portal do MJ (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2010).

- etário: população juvenil de 15 a 24 anos;
- social: jovens e adolescentes egressos do sistema prisional ou em situação de moradores de rua, famílias expostas à violência urbana, vítimas da criminalidade, e mulheres em situação de violência;
- territorial: regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de crimes violentos; e
- repressivo: enfrentamento do crime organizado.

As 94 ações do Pronasci dividem-se em dois eixos principais: a) programas estruturais (modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional, valorização dos profissionais de segurança pública e enfrentamento à corrupção policial e ao crime organizado), e b) programas locais (territórios de paz, integração do jovem e da família, segurança e convivência).

As ações específicas de prevenção à violência referem-se, principalmente, às rubricas: Ação 8853 - Apoio à implementação de políticas sociais; Ação 8857 - Apoio à implementação de políticas de segurança cidadã. Quanto à prevenção da violência, dentro dessas rubricas destacam-se os seguintes projetos: “Territórios de Paz”, “Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável” (Protejo), “Mulheres da Paz”, fortalecimento e apoio às ações de prevenção à violência, instalação e modernização de espaços culturais, cursos preparatórios ao Enem em territórios de descoesão social, instalação e estruturação dos conselhos municipais de segurança pública, canal comunidade, implantação de núcleos de justiça comunitária e de polícia comunitária, formação de redes juvenis, dentre outros.

Inicialmente o Pronasci cobria as onze regiões metropolitanas mais violentas: Belém, Belo Horizonte, Brasília (Entorno), Curitiba, Maceió, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Curitiba (BRASIL, 2007). Posteriormente, foi ampliado para alguns municípios interioranos.

As metas gerais estipuladas no programa são: a) beneficiar, direta ou indiretamente, 3,5 milhões de pessoas entre profissionais de segurança pública, jovens e suas famílias; b) buscar a redução da taxa nacional para 12 homicídios por 100.000 habitantes até o final de 2011. Quanto à primeira meta, não existem dados que permitam avaliá-la; no tocante à segunda, constata-se que ela não foi alcançada, pois a taxa de homicídios no Brasil atingiu, em 2011, 27 homicídios por 100.000 habitantes (IBGE, 2016; MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2016). Ressalte-se, porém, que, para além das metas quantitativas prévias, a implementação de qualquer política pública provoca alterações no meio social de intervenção e pode trazer resultados inesperados.

Analisando-se a distribuição dos gastos (soma das aplicações diretas e das transferências federais) realizados no âmbito do Pronasci, no período 2008 a

2011, verifica-se que 53% foram destinados ao Programa Bolsa-Formação, voltado a profissionais de segurança pública; seguidos de 21% para projetos envolvendo fortalecimento e modernização das instituições e construção de prédios, e, em terceiro lugar, com 19% de participação nos gastos, aparecem as ações de prevenção.

### 1.3. DESCENTRALIZAÇÃO E MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE

Tabela 1 – Gastos realizados no Pronasci (aplicação direta e transferências), no Brasil, anos 2008 a 2011 (soma)

AÇÕES DO PRONASCI	TOTAL APLICADO EM R\$	% SOBRE TOTAL DOS GASTOS DO PRONASCI
Concessão de Bolsa-Formação a Policiais Militares e Cíveis, Agentes Penitenciários, Bombeiros e Peritos Criminais, de baixa renda, pertencentes aos Estados-Membros.	2.161.521.401,16	53%
Fortalecimento das instituições de segurança pública, construção e modernização de est. penais, construção da Academia de Polícia Civil do DF.	848.705.194,11	21%
Apoio à implementação de políticas de segurança cidadã e de políticas sociais (prevenção)	765.982.620,34	19%
Valorização de profissionais e operadores de segurança pública (projetos estaduais e municipais)	110.306.362,43	3%
Enfrentamento ao crack e outras drogas (início em 2010)	98.889.892,13	2%
Gestão e comunicação do Pronasci	66.271.872,05	2%
Campanha do Desarmamento	13.572.757,67	0%
Total (aplicação direta + transferências)	4.051.677.342,22	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2012).

## SEGURANÇA

Os níveis subnacionais de governo não ficaram inertes ao incremento do crime e da violência. A intervenção dos governos estaduais (e de suas polícias) foi historicamente reativa e repressiva (inclusive através da violência policial ilegítima), de acordo com vários estudos sobre a polícia brasileira (ADORNO, 2002; BRETAS, 1997; CANO, 1997; PINHEIRO, 1997). Gestão após gestão, e independentemente da composição das coalizões partidárias, os governos estaduais têm investido e buscado recursos para o (re)aparelhamento das polícias – armas, viaturas, coletes

a prova de balas, e outros dispositivos – e, mais recentemente, para a qualificação profissional dos policiais (nesse caso, com recursos federais). As ações preventivas, quando existentes, sempre foram assistemáticas e isoladas, por exemplo, as experiências de policiamento comunitário efetuadas pelas polícias militares estaduais.

Paralelamente à redução da cobertura representada pelos serviços estaduais de segurança (menor efetivo, menos investimentos, etc.), desde meados da década de 1990 percebe-se uma progressiva responsabilização dos municípios nessa área.<sup>3</sup> Isso demonstra que, assim como em outros setores de políticas, os governos locais passaram a ser atores privilegiados para a implementação de programas envolvendo a segurança pública, inclusive daqueles formulados em níveis superiores de governo e descentralizados.

Nesse processo, as prefeituras assumem responsabilidades crescentes, embora cerceadas pelas limitações previstas na CF88 quanto à titularidade federal e estadual da área e pelas restrições atinentes à atuação das guardas municipais (proteção dos bens, serviços e instalações municipais). Quanto às últimas, em várias cidades elas foram criadas recentemente, em outras, a guarda municipal existente passou a assumir funções suplementares às das polícias estaduais.

Tal protagonismo municipal relaciona-se com a forte indução disseminada pelos organismos de cooperação internacional. Por exemplo, em 2003 o Banco Mundial lançou o manual “Prevenção comunitária do crime e da violência em áreas urbanas da América Latina: um guia de recursos para municípios”, adaptado do anterior “Making South Africa Safe – a Manual for Community Based Crime Prevention”, desenvolvido pelo governo sul-africano em 2000 (WORLD BANK, 2003).<sup>4</sup>

Também contribuíram para esse municipalismo uma plêiade de experiências inovadoras, implantadas desde meados da década de 1990, em cidades como: Bogotá, Medellín, Cali, Nova Iguaçu, Diadema, Belo Horizonte (“Programa Fica Vivo”) e Porto Alegre, com o projeto piloto “Segurança Cidadã” no Bairro Restinga, coordenado por Luiz Eduardo Soares (sua implantação iniciou no final de 2001 e foi interrompida em 2002).

Cabe salientar, ainda, que os municípios receberam grande destaque na I Conferência Nacional de Segurança Pública realizada em 2009, tendo sido repetidamente citados nas diretrizes da Conseg (BRASIL, 2009).

Os resultados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic/IBGE), de 2009, no quesito segurança pública, ilustram alguns efeitos da muni-

---

(3) Percebe-se também um crescimento das empresas que fabricam dispositivos de vigilância e das que prestam serviços de segurança privada.

(4) Conforme o documento original: Nel e Liebermann (2000).

cipalização da segurança pública: dos 5.565 municípios brasileiros, 22% possuem órgão específico de segurança pública, 16%, guarda municipal, e 10%, conselho municipal de segurança. Do total de conselhos, 57% foram criados entre 2003 e 2009. Entre os municípios maiores, de 100.000 ou mais habitantes, os órgãos específicos de segurança pública e as guardas municipais são mais presentes, atingindo, respectivamente, 74% e 68%.

Com relação aos convênios<sup>5</sup> firmados entre o Ministério da Justiça e entes federados no período 1996 e 2010 para a transferência de recursos, constata-se uma ampliação da participação dos municípios. No âmbito do Rio Grande do Sul, de um total de 310 convênios, 119 foram propostos por prefeituras municipais (38%); destes, 89 (75%) foram firmados em anos recentes, entre 2008 e 2010 (sob a vigência do Pronasci). Em contrapartida, nesse último período diminuíram os projetos propostos pelo governo estadual.

Especificamente quanto aos projetos de prevenção à violência, foram estabelecidos 74 convênios entre o Ministério da Justiça e atores do estado do Rio Grande do Sul, todos a partir de 2003. As prefeituras mais encaminharam e tiveram aprovados convênios desse tipo, que totalizaram 51 projetos no período, ou 69% do conjunto de convênios envolvendo prevenção.

## 2. A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS DESDOBRAMENTOS EM NÍVEL MACRO E MICRO

No âmbito das políticas públicas, a fase da implementação é conhecida como o momento no qual o programa ou projeto passa a ser executado pelas unidades administrativas da estrutura burocrática, as quais, para tanto, mobilizam recursos financeiros, humanos e institucionais (HILL; HUPE, 2010).

Meter e Horn (2007) ressaltam a dificuldade de se analisar essa fase, uma

---

(5) Os convênios abrangem a destinação de recursos federais a outro ente federado (estados, municípios, Distrito Federal), a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, e são desvinculados de determinação constitucional ou legal. Segundo Abrúcio e Franzese (2007), eles representam uma das formas recentes de cooperação intergovernamental para a implementação de políticas públicas, ao lado das coordenações regionais e dos consórcios horizontais e interníveis. Os repasses são liberados após o envio e a aprovação dos projetos, nos quais se exige a adequação do objeto e do plano de trabalho à execução financeira (IPEA, 2011). Eles podem ser acessados em Brasil (2012).

vez que ela não se limita ao cumprimento da política, não acontecendo de forma automática. Os percalços desse momento exigem modificações, que podem até inviabilizar a política. Além disso, como destacam os autores, é difícil saber quando inicia ou acaba a implementação, ou até mesmo identificar os seus principais agentes, sejam eles públicos ou privados.

Klaus Frey (2000) considera esse período mais longo e conflituoso do que as primeiras fases do ciclo das políticas (relativas à definição da agenda e à formulação das alternativas). As políticas são implementadas em *networks* complexas, em que ocorre a pressão dos grupos sociais e dos beneficiários. Além disso, para que a implementação aconteça, é preciso garantir o envolvimento dos funcionários governamentais na execução das ações. O autor reitera que as decisões, os apoios e os obstáculos ocorrem em todo o *policy cycle*, não somente em suas fases iniciais; nesse sentido, propõe tratá-lo como ciclos de decisões, em contraposição à ideia de um ciclo linear e contínuo, sem interrupções ou retrocessos.<sup>6</sup>

Outro fator a ser considerado no estudo da implementação é a difícil integração entre as agências formuladoras, gestoras e executoras; porém, o sucesso da política depende do estabelecimento de vínculos entre elas (RUA, 1997). Em outras palavras, o alcance dos resultados pretendidos presume a intersetorialidade, que é:

[...] a incorporação de múltiplos atores (áreas ou serviços) nas decisões e execução das atividades e também uma interação continuada entre eles, permitindo trocar recursos, negociar e estabelecer objetivos comuns, com a convicção de que para alcançá-los eles necessitam uns dos outros. (COSTA; BRONZO, 2012, p. 72-73).

A implementação pode ser entendida, ainda, como a formulação em processo das políticas públicas.

Como colocou Anderson (1975): 'A política é feita quando está sendo administrada e administrada quando está sendo feita'. Contudo, a implementação é vista, por vezes, como isolada da formação da política. Raramente as decisões são autoexecutadas, o que implica dizer não existir um estágio separado de implementação. Se a considerarmos como etapa separada, torna-se necessária, também, uma análise específica dessa parte do processo das políticas. Muito do que ocorre neste estágio pode parecer à primeira vista tedioso ou mundano, contudo, as suas consequências para a substância da política são profundas. (HILL; HUPE, 2010, p. 6, tradução nossa).

Para Rua (1997), entender a implementação como a formulação em processo implica admitir que os objetivos da política e os prováveis problemas não são conhecidos antecipadamente, não ao menos em sua totalidade. Ao contrário, eles vão aparecendo à medida que o processo avança.

---

(6) Assim também entendem Silva e Mello (2000).

De fato, desde que Erwin Hargrove (1975) denominou a implementação como o elo perdido (*the missing link*) do estudo das políticas públicas, ou seja, a lacuna existente entre a ênfase no processo decisório e o enfoque sobre a avaliação, a pesquisa em torno dessa fase evoluiu bastante, não só nos países centrais, mas também em contextos periféricos, como no Brasil.<sup>7</sup>

Dentro da já expressiva literatura sobre o assunto, autores examinaram aspectos importantes da implementação, tais como: a sua natureza enquanto jogo (BARDACH, 1977; SILVA; MELO, 2000), ela abrange uma rede complexa de atores (decisores/formuladores, implementadores, *stakeholders*, e beneficiários), e tem como princípios organizadores a barganha, a negociação e a troca; o fato dessa fase envolver a coprodução dos serviços públicos entre burocratas e cidadãos dentro de contextos democráticos, a qual pode ser otimizada por meio da racionalidade comunicativa de Jurgen Habermas (DE LEON; DE LEON, 2002); a necessidade de coordenação através de estruturas (intergovernamentais e intersetoriais) e redes (compostas por agentes públicos governamentais e não governamentais) de implementação (SILVA; MELLO, 2000).

Para os propósitos deste trabalho, incorporamos uma perspectiva analítica que trata a implementação de forma sistêmica e integrada, esmiuçando os seus desdobramentos ao longo dos níveis governamentais constitutivos de determinado setor de políticas. Nesse sentido, apresentamos, a seguir, a reflexão proposta por Paul Berman (2007) e Gabriela Lotta (2012).

## 2.1. OS DOMÍNIOS DA MACRO E DA MICROIMPLEMENTAÇÃO

Paul Berman (2007) argumenta que o estudo do processo de implementação deve considerar o contexto institucional específico de cada setor de políticas públicas. Este é composto por diferentes organizações, atores, dinâmicas, regras, e padrões de comportamento que configuram uma macroestrutura debilmente integrada, a qual pode abarcar desde o nível federal até o municipal/local. Como forma de analisar essa complexidade, o autor propõe duas categorias, macroimplementação e microimplementação. Em suas palavras:

[...] por um lado, o governo federal deve levar a cabo suas políticas de tal maneira que possa exercer influência sobre as organizações locais prestadoras de serviços, para que se comportem de acordo com o desejado; chamamos a este problema de macroimplementação. Por outro lado, em resposta às ações federais, as organizações locais têm que desenhar e por em execução suas próprias políticas internas; a este chamamos de problema da microimplementação. Esperamos deixar claro que a macroimple-

---

(7) Vide por exemplo o artigo de Silva e Mello (2000) e o livro organizado por Faria (2012).

mentação é um processo bem diferente da microimplementação. (BERMAN, 2007, p. 291-292, tradução nossa).

No nível macro, a implementação ocorre ao longo de uma série de etapas: a) a administração – na qual uma decisão política origina um programa governamental que deve ser executado –; b) a adoção – existindo o programa governamental, este conduz à adoção de um projeto local pelo respectivo nível de governo –; c) a microimplementação – havendo um projeto a ser implantado em nível local, o governo deve operacionalizar as ações necessárias para tal –; e d) a validade técnica – executadas as práticas locais, estas produzem ou não resultados, que necessitam ser avaliados.

Nessa trajetória, o programa implementado e o resultado final da política dependem de uma série de transições: 1ª – da decisão política ao programa de governo ; 2ª – do programa de governo à adoção de um projeto local que garanta a sua implementação –; 3ª – da adoção do projeto às práticas operacionalizadas localmente –; 4ª – destas aos resultados concretos. (BERMAN, 2007, p. 295). Sendo assim, o processo de implementação não pode ser encarado como um fluxo definitivo desde a formulação da política até a produção de resultados, mas sim como uma “série de passagens necessárias, cujos vínculos estocásticos definem e redefinem constantemente a política.” (BERMAN, 2007, p. 296).

Especificamente quanto ao momento da microimplementação, o autor refere que ele não ocorre automaticamente, pois a partir da adesão ao programa mais abrangente, a implementação local produz mudanças organizacionais, as quais alteram os procedimentos rotineiros (a adaptação institucional) e *vice versa*: o programa/projeto necessita ser adaptado às rotinas administrativas do governo local (a “mutação” destacada por Berman, 2007, p. 305).

Na fase micro, as características institucionais dos prestadores locais precisam ser levadas em conta, dentre elas:

- a. A organização executora (escola, hospital, instituição de bem estar, etc.) insere-se em um ambiente local com o qual interage e presta serviços. Este, por sua vez, pertence a um contexto mais amplo – social, político, econômico – que incide direta e indiretamente sobre a organização. Diferentemente do setor privado, os sistemas públicos de prestação de serviços têm características organizativas típicas como, por exemplo, a intensidade de mão de obra requerida para executar as tarefas, a ambiguidade de critérios para avaliar resultados e a abertura da organização ao entorno, o que a torna suscetível a acontecimentos incontrolláveis e incertos (BERMAN, 2007, p. 307-309).
- b. A prestação de serviço local baseia-se na interação contínua entre o servidor e o beneficiário, exigindo o uso intensivo de técnicas profis-

sionais cuja “seleção, combinação e ordem de aplicação são determinadas pela retroalimentação que proporciona o beneficiário.” (BERMAN, 2007, p. 308, tradução nossa).<sup>8</sup>

- c. Muitas das áreas sociais têm problemas relacionados com juízos de valor e de fato, bem como inexistência de uma teoria básica sobre produtos e resultados. Disso decorrem as incertezas quanto a que produtos medir, se são mensuráveis ou não, como avaliar a efetividade de um programa implementado, etc. Por conseguinte, as adaptações dos projetos durante a implementação tendem geralmente a responder mais a ajustes burocráticos ou políticos, do que à retroalimentação proporcionada pelo monitoramento e avaliação dos resultados.

Tomando em conta esse *background* institucional, Berman (2007) esclarece que a implementação no nível micro instaura-se com a execução de uma política local, ou seja, é como se fosse uma implementação específica – pela organização local – inserida em um processo mais abrangente. A fim de analisar os momentos da microimplementação, o autor utiliza um modelo de três (micro) fases, cada uma abrangendo diferentes tipos de decisão e de funções entre os atores, conforme seguem.

- a. Na mobilização, os funcionários das organizações locais (gerentes, supervisores, superintendentes) decidem adotar ou não o projeto, planejam a sua execução e buscam apoio político e administrativo junto às entidades executoras e à sociedade. Essa fase engloba uma mescla complexa de atividades políticas e burocráticas, caracterizando o marco inicial de uma nova prática ou projeto local.
- b. Na implementação os planos/programas/projetos são postos em funcionamento pelos prestadores diretos dos serviços, por meio da adaptação da proposta inicial à organização (mutação) e/ou da adaptação institucional (do comportamento organizacional habitual) a ela. Esse processo adaptativo pode produzir os seguintes resultados: a) ausência total de implementação, quando nenhuma adaptação ocorre; b) a cooperação, quando é modificado apenas o plano inicial a fim de ajustá-lo às rotinas existentes, sem a adaptação do comportamento organizacio-

---

(8) Similarmente, Offe (1985) ressalta como uma das fontes de legitimidade do setor público a sua capacidade de conciliação entre interesses antagônicos e de mediação entre as regras explícitas e os casos particulares, em prol do consenso. Tal legitimidade distingue-se da eficiência privada e da racionalidade meramente burocrática, de adequação entre meios e fins. A participação da população e a necessidade de negociação constante entre distintos atores políticos fazem com que as organizações públicas precisem contabilizar, ao lado dos custos financeiros e recursos necessários, os custos políticos da implantação de programas públicos. Em sentido contrário, as organizações privadas estariam menos expostas às demandas sociais e às pressões políticas. Essa questão aparece também em Figueiredo e Figueiredo (1986).

nal ao mesmo; c) aprendizagem tecnológica, quando ocorre somente a adaptação das rotinas organizacionais ao plano; d) adaptação mútua, implicando tanto a adaptação do plano quanto do comportamento da organização prestadora de serviços. O último resultado seria o procedimento mais eficaz, segundo Berman (2007).

- c. A última fase, de institucionalização, depende de um ciclo completo de decisões dos funcionários no sentido de rotinizar a prática recém implantada, incorporando-a aos procedimentos habituais da organização. Essas decisões abrangem considerações burocráticas e políticas a serem incorporadas pelos operadores diretos com vistas a darem continuidade à política. Segundo Berman (2007), as organizações são hábeis em fazer com que práticas inovadoras e/ou exitosas se desvançam, o que demonstra que nem a inovação nem o sucesso garantem a institucionalização de determinada política pública.

Por fim, Gabriela Lotta (2012), pesquisando a arquitetura institucional do Programa Saúde da Família (PSF), de nível federal, elaborou um esquema que incorpora a plêiade de instâncias e atores implementadores na área da saúde. Segundo a autora, a implementação do PSF percorre uma longa cadeia de atores e é dinamizada por decisões e operações específicas, as quais, por sua vez, geram distintos contextos organizacionais, mais ou menos abrangentes. Essa cadeia abrange os diferentes níveis institucionais nos quais o PSF é operacionalizado, do federal ao local, e percorre quatro instâncias e suas respectivas agências e atores: políticas públicas federais; definição de operações e de trabalho; estabelecimento de rotina e coordenação dos implementadores; implementação. Na passagem de um nível a outro, ocorrem transformações correspondentes da política (LOTTA, 2012, p. 226).

### 3. A IMPLEMENTAÇÃO DAS AÇÕES PREVENTIVAS DO PRONASCI NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE: PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa, de caráter exploratório e descritivo, investigou o processo de implementação de projetos de prevenção à violência dentro do Pronasci, tendo como universo empírico o município de Porto Alegre e como recorte temporal o período que vai de 2007 (quando foi assinado o convênio entre a prefeitura e o Ministério da Justiça, formalizando a adesão ao Programa) até o final do ano de 2012.

A fim de se examinar a implementação das ações preventivas do Pronasci em Porto Alegre, o método de procedimento utilizado foi o estudo de caso, que consiste na observação em profundidade de determinados indivíduos, comunidades, situações, por meio de várias técnicas de pesquisa (observação, história de vida, entrevistas, dados secundários, etc.). Essa estratégia permite a descrição e a análise de eventos, indo até a identificação das relações entre os fenômenos e o contexto (YIN, 2001).

Foram empregadas como técnicas de pesquisa: a documentação indireta (pesquisa bibliográfica e documental, coleta de dados secundários) e a observação direta intensiva e extensiva (observação e entrevistas), conforme apresentadas por Marconi e Lakatos (2009).

Entre as técnicas de documentação indireta, acessamos os seguintes dados/documentos: convênios entre Ministério da Justiça e proponentes no Rio Grande do Sul (portal da transparência dos recursos federais); pesquisa sobre informações básicas municipais (Munic 2009/IBGE); legislação, manuais e material de divulgação do Pronasci; atas digitalizadas do Gabinete de Gestão Integrada de Porto Alegre (de 2008 a 2011); *site* da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Através de pesquisa primária, realizamos dezesseis entrevistas semiestruturadas (presenciais ou por telefone, em geral gravadas) com distintos atores: quatro gestores municipais de projetos locais (Mulheres da Paz e Proteção); uma entrevista coletiva com as três coordenadoras do Projeto Núcleo de Justiça Comunitária pertencentes à ONG Centro Cultural James Kulisz; um oficial da Brigada Militar da 3ª Companhia do 11º Batalhão de Porto Alegre (que atende o Bairro Bom Jesus); uma líder comunitária do Bairro Bom Jesus; nove moradoras do Bairro Bom Jesus que participaram do Projeto Mulheres da Paz. As questões versaram sobre: como foi implementado o projeto; os seus resultados; dificuldades na implementação; alterações; relação com a Senasp (coordenadoras municipais); entre outras.

Ainda no tocante às técnicas de observação direta, participamos de duas reuniões do Conselho Municipal de Justiça e Segurança de Porto Alegre (Comjus) e de uma reunião do Fórum Regional de Justiça e Segurança da Região Leste (que inclui o Bairro Bom Jesus, universo da pesquisa), cujas intervenções das lideranças e representantes governamentais foram gravadas.

Através dessas técnicas pretendeu-se registrar e analisar as “histórias de implementação” (PIRES, 2012, p. 190), isto é, as descrições e relatos verbalizados não só pelos agentes executores (coordenadores e gerentes de programa, ONG), mas também por outros atores (representantes dos conselhos de segurança, lideranças comunitárias, beneficiárias). Tais narrativas permitiram a aproximação com o contexto e com as circunstâncias concretas da implementação dos projetos preventivos do Pronasci em Porto Alegre, e, em particular, no Bairro Bom Jesus.

A seguir apresentamos o esquema de análise da implantação dos Territórios de Paz em Porto Alegre.

Inicialmente, com base nas contribuições de Berman (2007), Lotta (2012) e Silva e Mello (2000), elaboramos um esquema sintético para a análise da microimplementação das ações preventivas do Pronasci em Porto Alegre, exposto na Figura 1, na sequência.<sup>9</sup>

Em primeiro lugar, aplicando o modelo sistêmico do processo de implementação de Berman (2007) ao nosso contexto empírico, postulamos que os níveis inseridos acima da linha tracejada são as etapas da administração e da adoção (ambas pertencentes ao momento da macroimplementação), a primeira significando que um determinado programa público (no caso, o Pronasci ou seus projetos específicos) deve ser implementado de forma descentralizada pelos outros níveis de governo; e a segunda que, existindo o programa federal, este passará a ser adotado por meio de projeto(s) local(is). No caso aqui analisado, o momento da adoção é formalizado com a assinatura de convênio entre o Ministério da Justiça e a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, referente aos Territórios de Paz.

Abaixo da linha tracejada inicia a fase da microimplementação, na qual, existindo projeto(s) a ser(em) implantado(s) em nível local, faz-se necessária a constituição de estruturas e práticas que possibilitem tal execução. Nesse momento, para o êxito do programa ou projeto, são requeridas alterações ou adaptações, que adéquam a organização ao programa/projeto e *vice versa*. Aliás, como Berman (2007) e Lotta (2012) destacam, as transições ou transformações ocorrem ao longo de toda a cadeia de implementação, entre e intraníveis, acabando por (re)definir a política.

Aqui nos interessa, particularmente, a fase da microimplementação dos projetos preventivos, que ocorreu por intermédio da constituição de estruturas

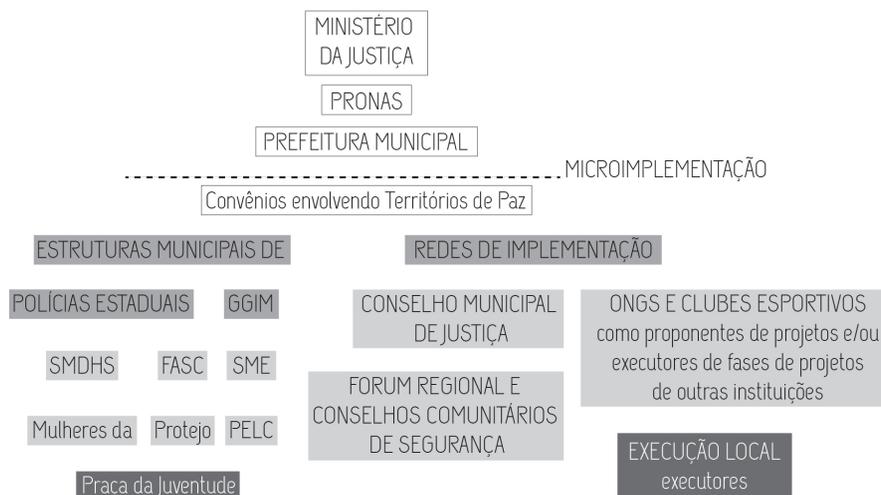
(9) Lembrando que os modelos são meras aproximações da realidade, eles reduzem a complexidade do real a fim de tornar inteligíveis certas dimensões do fenômeno em foco.

municipais de implementação (tanto novas, como o Gabinete de Gestão Integrada Municipal, quanto já existentes, quando órgãos públicos municipais assumiram novas responsabilidades) e de redes de implementação (conselhos municipal e comunitários de segurança e organizações não governamentais), utilizando-se as categorias sugeridas por Silva e Mello (2000).

Após a configuração das estruturas e redes de implementação, os projetos de prevenção são executados, através da interação entre os servidores municipais<sup>10</sup> e os beneficiários. Nesse nível, foram examinados os seguintes projetos de prevenção à violência, de acordo com a fase de implementação: a) Projeto adotado, mas não implementado localmente: Praça da Juventude; b) Projetos implementados, mas não institucionalizados (que não tiveram continuidade): Mulheres da Paz e Protejo.

Por fim, cabe ressaltar que não fez parte dos propósitos do presente trabalho a avaliação dos resultados e do impacto dos projetos preventivos, a qual corresponde à última fase da microimplementação: a da validade técnica (BERMAN, 2007).

Figura 1 – Esquema da implementação dos Territórios de Paz em Porto Alegre (2007 a 2012)



Fonte: Elaboração própria a partir de Silva e Mello (2000) e Berman (2007).

(10) Os burocratas de nível de rua, "street level bureaucracy" de Michael Lipsky (1980).

## 4. ANÁLISE DA MICROIMPLEMENTAÇÃO DO PRONASCI E DOS TERRITÓRIOS DE PAZ EM PORTO ALEGRE

### 4.1. A ADOÇÃO DO PRONASCI PELA PREFEITURA MUNICIPAL

Em dezembro de 2007, a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana (SMDHSU) selecionou nove bairros como áreas prioritárias à intervenção social (futuros Territórios de Paz), com base em indicadores de violência letal entre jovens (taxas de homicídios da população de 15 a 24 anos, no período 2000 a 2006) e de concentração de jovens infratores cumprindo medidas socioeducativas em meio aberto (% de adolescentes atendidos pelo Programa Municipal de Execução de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto). Desses bairros iniciais, a Secretaria Nacional de Segurança Pública indicou quatro a serem contemplados em uma primeira etapa: Bom Jesus (vilas Pinto, Fátima e Divineia), Lomba do Pinheiro, Santa Tereza (Vila Cruzeiro), Restinga Velha.<sup>11</sup>

O convênio de cooperação federativa que firmou a adesão de Porto Alegre ao Pronasci foi assinado entre o prefeito da época, José Fogaça, e o então ministro da justiça, Tarso Genro, em outubro de 2007. Ele foi renovado em dezembro de 2010.

A execução local das ações do Pronasci iniciou com a instalação dos gabinetes de gestão integrada municipais (GGIM) nos municípios, responsáveis por articular as ações de enfrentamento da violência junto aos órgãos competentes.

### 4.2. INSTALAÇÃO DAS ESTRUTURAS MUNICIPAIS E DAS REDES DE IMPLEMENTAÇÃO

#### 4.2.1. ESTRUTURAS DE IMPLEMENTAÇÃO

##### 4.2.1.1. GGIM – PORTO ALEGRE (PORTO ALEGRE, 2012)

O Gabinete de Gestão Integrada de Segurança do município de Porto Alegre foi criado pelo decreto nº 15.960, de 11 de junho de 2008. É gerenciado pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana (SMDHSU), órgão gestor da política municipal de segurança urbana, e reúne o gabinete do prefeito e várias secretarias municipais. A sua estrutura compreende as seguintes instâncias:

---

(11) Informações obtidas em Porto Alegre (2012).

- I. Pleno: instância superior e colegiada com funções de coordenação e deliberação, presidido pelo prefeito ou por seu representante legal, o secretário titular da SMDHSU;
- II. Secretaria Executiva: responsável pela gestão e execução das deliberações do GGIM e pela coordenação das ações preventivas do Pronasci na Prefeitura de Porto Alegre;
- III. Observatório de Segurança Urbana: responsável pela organização e análise de dados sobre violência e criminalidade, a partir de fontes públicas de informação e pelo monitoramento da eficácia e efetividade das ações de segurança pública no Município de Porto Alegre (não implantado);
- IV. Videomonitoramento: com o apoio técnico do Ministério da Justiça (não implantado).

Ainda conforme o Regimento do GGIM, a plenária é a instância superior e colegiada com funções de coordenação política e deliberação sobre as ações que envolvam a segurança pública e a prevenção à violência na cidade de Porto Alegre, cujo colegiado (prefeitura, governo estadual-polícias, sociedade civil) reúne-se sistematicamente. Desde a sua instalação (em 2008) até junho de 2011, aconteceram 21 reuniões da Plenária do GGIM (PORTO ALEGRE, 2012).

No ano de 2008, as reuniões plenárias do gabinete trataram da sua implantação e de informes sobre projetos e encaminhamentos ao Ministério da Justiça. Em 2009, os assuntos mais debatidos referiam-se à fase de elaboração e encaminhamento dos projetos ao Pronasci. A partir desse ano, iniciou a implantação dos projetos Mulheres da Paz e Projeto nos quatro Territórios de Paz de Porto Alegre, os quais, ao lado do Projeto Praça da Juventude, foram os assuntos mais frequentemente discutidos entre os anos 2010 e 2011, conforme constam nas respectivas atas.

Considerando-se as seis reuniões ocorridas em 2011 disponibilizadas pela SMDHSU, os membros do GGIM que mais interviram nas reuniões plenárias foram: representantes de secretarias municipais e técnicos da prefeitura municipal (64% das falas), representantes de conselhos de segurança e/ou fóruns comunitários (especialmente o Conselho Municipal de Justiça e Segurança de Porto Alegre, 16%). As demais participações foram de: policiais (6%), representantes locais da Senasp ou MJ (5%), membros dos Conselhos da Criança ou Drogas (2%), OAB (1%).

#### 4.2.1.2. SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E SEGURANÇA URBANA (SMDHSU)

A SMDHSU (PORTO ALEGRE, 2012) foi criada em dezembro de 2002, como resultado das duas primeiras conferências municipais de direitos humanos

de Porto Alegre. É o órgão gestor da política municipal de segurança urbana, tendo como objetivo coordenar e fiscalizar ações e programas voltados aos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, e culturais de setores sociais excluídos, estabelecendo políticas de prevenção à violência. A secretaria abrangia, até o final de 2012,<sup>12</sup> as seguintes coordenações: a) de direitos humanos, b) de segurança urbana (incluindo a guarda municipal), c) de pesquisa e formação, d) assessoria comunitária, e) coordenação dos tele centros de inclusão digital.

Com a implantação do Pronasci, a coordenação de pesquisa e formação assumiu as atribuições de Secretaria Executiva do GGIM (a contar de 2008) e de coordenação do Projeto Mulheres da Paz (no período 2009 a 2012).

#### 4.2.1.3. Fundação de Assistência Social e Comunitária (Fasc)

A Fasc gerenciou em nível municipal o Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável (Protejo), desenvolvido entre 2010 e 2012. Segundo relato dos gestores dos projetos preventivos da SMDHSU e Fasc, a execução conjunta dos projetos Mulheres da Paz e Protejo – as mulheres da paz cadastravam os jovens nas comunidades e os encaminhavam para as oficinas – acabou fomentando a integração entre os dois órgãos municipais, especialmente em 2011 e 2012.

#### 4.2.1.4. SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTES (SME)

Através de parceria entre os Ministérios da Justiça e do Esporte, e integrando o Pronasci, os Núcleos do Programa Esporte e Lazer na Cidade (Pelc) buscavam promover o desenvolvimento de atividades físicas, recreativas, esportivas e culturais nos quatro Territórios da Paz da capital, por meio de convênios e parcerias com organizações não governamentais, clubes esportivos (como, por exemplo, o Grêmio Náutico Gaúcho de Porto Alegre) e monitores/oficineiros, contando com a participação da comunidade.

As informações obtidas na pesquisa de campo sinalizaram que os moradores e líderes comunitários avaliam positivamente o Pronasci/Pelc, como se percebe neste depoimento de liderança comunitária do Bairro Bom Jesus, em Porto Alegre:

O Pelc também é Pronasci. E tem o Núcleo ali na região, funciona. Tem na Escola Fátima, se não me engano. Tem ali no Copacabana que é do lado, também uma escola que cede o espaço prá fazê o trabalho com a criançada. Lá naquele campo lá embaixo, tem também. No Campo do Panamá, também. E ali acontece também um projeto do Pelc, ali com a criançada, de futebol, e as coisas [...] E o Pelc está indo bem, até que tá bem, sabe, se tu assim, comparando com os outros, né. (LIDERANÇA 1, informação verbal, 2011)

---

(12) No final de 2012 a Coordenação de Direitos Humanos desmembrou-se da SMDHSU, e esta última passou a se chamar Secretaria Municipal de Segurança.

#### 4.2.2. REDES DE IMPLEMENTAÇÃO COM ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL

- Organizações não governamentais

Dentro dos Territórios de Paz de Porto Alegre, organizações não governamentais (ONG) atuaram como proponentes e executoras de projetos específicos – como os Núcleos de Justiça Comunitária – e/ou como executoras de certas fases de projetos coordenados pela Prefeitura Municipal.

Quanto à primeira forma de atuação, cita-se projeto desenvolvido por ONG sediada no Bairro Bom Jesus. Em 2009, um grupo de mulheres integrantes do Centro Cultural James Kulisz encaminhou o Projeto do Núcleo de Justiça Comunitária<sup>13</sup> no Bairro Bom Jesus para participar de edital do Pronasci, destinado a financiar equipamentos, materiais e remuneração a mediadores comunitários. Esses núcleos buscam fortalecer as bases comunitárias de apoio social e facilitar o acesso à justiça por meio da informação sobre direitos, prevenção e mediação na resolução dos conflitos (mediação significando uma das formas de tratar conflitos entre vizinhos, familiares e na própria comunidade).

No Bairro Bom Jesus, o projeto do Núcleo de Justiça Comunitária foi aprovado no início de 2010 e teve vigência até outubro de 2011, recebendo R\$ 346.741,81 de recursos federais, segundo o *site* do portal da transparência dos recursos federais (BRASIL, 2012).

Conforme informado por suas coordenadoras, o Núcleo de Justiça Comunitária busca mobilizar e capacitar agentes comunitários para a mediação de conflitos. Foram contratados vinte e cinco mediadores comunitários, que recebiam R\$ 190,00 mensais.

Através dos depoimentos de suas coordenadoras, abaixo, pode-se entender como funcionou o Núcleo de Justiça Comunitária e a mediação de conflitos no Bairro Bom Jesus.

Desenvolvemos capacitação inicial dos agentes comunitários mediadores e depois reuniões e capacitações sistemáticas (COORDENADORA 2, 2011, informação verbal).

A mediação de conflitos [pelos mediadores comunitários] acontece antes que eles se transformem em infração, com os agentes comunitários que realizam um trabalho junto às famílias. Ele faz uma pré-mediação ou mediação inicial e, se for necessário, as partes são ouvidas pela equi-

---

(13) No Rio Grande do Sul, o primeiro Núcleo de Justiça Comunitária foi implantado em Porto Alegre no Bairro Lomba do Pinheiro, em 2008, como resultado da cooperação entre o Ministério da Justiça e o Centro de Promoção da Criança e do Adolescente – Instituto Cultural São Francisco de Assis. O idealizador da proposta foi o Núcleo de Estudos de Mediação da Ajuris. Posteriormente foram criados outros núcleos no estado: no Bairro Bom Jesus de Porto Alegre e nas cidades de Bagé, Canoas, Novo Hamburgo, Passo Fundo, e São Leopoldo.

pe aqui no Centro e se chega a um acordo. São principalmente conflitos interpessoais. (COORDENADORA 2, 2011, informação verbal).

[...] elaboramos um termo que fica arquivado aqui e com uma cópia para os envolvidos, é como uma sentença que ambas as partes devem seguir. (COORDENADORA 3, 2011, informação verbal).

No período de vigência do projeto, o Núcleo de Justiça Comunitária atendeu, em média, 40 pessoas por mês. As coordenadoras admitiram que muitos moradores desconheciam-no e apontaram a pouca inserção da comunidade como uma das dificuldades do projeto. Também entre as lideranças comunitárias constatou-se um desconhecimento sobre o núcleo, conforme este depoimento:

Nós não vamos desistir do Pronasci, não! Porque nós queremos sabê exatamente o que acontece com as Mulheres da Paz, o que acontece com o Protejo, o que tá acontecendo com o Pelc, o que tá acontecendo com a Justiça Comunitária, que parece que já terminou, ninguém sabe de nada. (LIDERANÇA 2, 2011, informação verbal).

Além do Centro Cultural James Kulisz, outras organizações não governamentais participaram de determinadas fases dos projetos preventivos nos quatro Territórios de Paz da capital, dentre elas: a) Oscip Cescom de Passo Fundo (atuou em 2009, quando o governo federal implantou o Território de Paz no Bairro Bom Jesus, e depois desapareceu); b) ONG Guayí e outra do Município de Cachoeirinha <sup>14</sup>(no Curso de Formação de Mulheres da Paz); c) Oscip Adesc (na capacitação para jovens do Protejo).

- O Conselho Municipal de Justiça e Segurança (Comjus), os Fóruns Regionais de Justiça e Segurança (reunindo coletivos integrantes de regiões específicas da cidade, como a Leste, da qual faz parte o Bairro Bom Jesus) e os Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança (de bairros ou vilas).<sup>15</sup>

Os conselhos de segurança – sejam eles comunitários, regionais ou municipal – atuam mobilizando as comunidades e beneficiários e acompanhando/fiscalizando a implantação dos projetos. Alguns de seus membros participam, às vezes, da execução direta das atividades dos projetos, como mobilizadores ou ministrantes de oficinas. Em geral, estes últimos apoiam os projetos, como se percebe no seguinte depoimento de líder comunitário, instrutor de *hip hop* e oficineiro do Projeto Mulheres da Paz no Bairro Bom Jesus:

Eu queria fazer uma avaliação: como a gente tá vindo no mês de agosto tem uma previsão do Protejo tá acontecendo, o Mulheres da Paz, né, parece que alguma coisa tá se apertando, um **start**. Que também

---

(14) Não foi possível conhecer o nome

(15) Os conselhos comunitários foram regulamentados pela lei complementar nº 656, sancionada pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, em 7 de dezembro de 2010.

nós estamos, tava todo mundo nesse perrengue mesmo, né. Mas aí tem que, nós temos que agora... Infelizmente, a gente sabe como é que é essas construções quando já vem, já pré-pronta. Até nós acharmos um formato que a gente possa de alguma forma tá interferindo nisso, demora! [...] A gente não pode fica muito na lembrança, algumas coisas que tão acontecendo, né, **temos que estar participando**. Mas parece que vai começá tudo pipocado... Tomara, né?! É a solução! (LIDERANÇA 3, 2011, informação verbal, grifos nossos).

Todavia, na maioria das falas dos representantes de organizações societárias, regionais ou locais de justiça e segurança, sobressaíram críticas ao Pronasci e Territórios de Paz – quanto ao atraso das obras ou a sua não execução, ou, ainda, à implantação de cima para baixo:

Nós aqui do Conselho Municipal temos um acúmulo de discussões com a comunidade que eu espero que seja levado em consideração, nesta discussão com os fóruns regionais, das regiões, antes de se realmente colocá uma situação. Quando nós tivemos, no caso, do Pronasci, **nós tivemos que engolir goela abaixo** as escolhas das regiões que foram feitas. (LIDERANÇA 5, 2011, informação verbal, grifos nossos).

[...] eu tenho muito orgulho de trabalhar pela Divineia. Mas eu tenho uma tristeza muito grande de vê que os governos realmente não tão se interessando. É nós aqui, nós e nós! Veio tanto bafafá prá Bom Jesus e até agora não aconteceu nada! [...] Acho que tá na hora de a gente dar um basta, que chega de a gente dá murro em ponta de faca, perder as nossas crianças pro tráfico, e perde criança! Não é mais adolescente, é criança! [Intervenção de outro participante: “Em 2008 [sic], o presidente veio aqui no campo do Panamá falando, né, que ia inaugurar ali”]: **Mentiu!** (LIDERANÇA 4, 2011 informação verbal, grifos nossos).

[...] hoje eu me sinto tipo assim iludido, né. Não pelo Fórum! Eu acho que todo mundo tá aqui, tá tudo com um objetivo só, né, de tentá buscá a melhoria do Bairro Bom Jesus, né. Só que na realidade mesmo, tipo assim ó, o que me deixa indignado sabe o que é? **É que tem muita promessa, só vem, as pessoas só vem aqui quando abre o edital prá, na época de, né, prá fazê a sua, né, lança os seus projetos**. Só vem gente aqui a fú aqui quando tem um, como é que é mesmo?? Um secretário, um fulano, um beltrano. Então tipo assim, eu só vejo na realidade mesmo, é interesse [ênfase] daqueles que hoje não tão presente aqui. Então na realidade mesmo, **as coisas concretas que vai acontecer dentro do bairro aqui ó, na realidade não acontecem coisas palpáveis**. Sabe o que é coisa palpável? É pegá, olhá assim e dizê assim: bom, tá ali, ó! (MORADOR 3, 2011, informação verbal, grifos nossos).

## 5. A MICROIMPLEMENTAÇÃO DOS PROJETOS DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA EM PORTO ALEGRE E NO BAIRRO BOM JESUS

### 5.1. UM PROJETO ADOTADO, MAS NÃO IMPLEMENTADO LOCALMENTE: PRAÇA DA JUVENTUDE NO BAIRRO BOM JESUS

No dia 26 de junho de 2009, no campo do Panamá, situado na Vila Nossa Senhora de Fátima do Bairro Bom Jesus, compareceram autoridades estaduais, municipais, lideranças políticas e/ou comunitárias, órgãos da imprensa e grande quantidade de moradores à solenidade de lançamento dos Territórios da Paz em Porto Alegre, os quais foram promulgados pelo então presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva. Na ocasião, o presidente afirmou que voltaria em breve para inaugurar a Praça da Juventude, e jogar futebol no campo do Panamá, que era o primeiro local indicado para a praça, depois substituído por terreno na Rua Jayr Amauri Koebe.

Para os gestores dos projetos do Pronasci da prefeitura, a estratégia do governo federal, naquele momento, foi implantar/inaugurar os Territórios de Paz na cidade através de uma instalação simbólica da Praça da Juventude na Vila Bom Jesus pelos então presidente da República e governador do estado.

Inicialmente a negociação [pelo MJ] estava sendo feita com o governo do Estado do RS, mas não evoluiu. Então, contataram o município, que inicialmente aderiu ao Pronasci, e instalou o Gabinete de Gestão Integrada. [...] Os projetos Pronasci na Bom Jesus foram encaminhados em dezembro de 2009 ao MJ e previam a execução a partir de março de 2010. A inauguração [anterior] pelo Tarso [então Ministro da Justiça] foi feita sem qualquer projeto ou ação aprovada! A sede foi alugada por uma Oscip (Cescom – de Passo Fundo), que também ficou de disponibilizar agentes para trabalhar no local. (GESTORA 1, 2010, informação verbal).

Entretanto, a mobilização inicial dos governos federal, estadual e municipal, dos conselhos de segurança e fóruns comunitários e dos próprios moradores não garantiu a implementação efetiva da praça no Bairro Bom Jesus, segundo informações obtidas na pesquisa.

A praça era reivindicação antiga da comunidade, por conta da falta de espaços públicos para lazer e prática de esportes no bairro. Após o lançamento do Território da Paz em 2009, entre idas e vindas, e diversas justificativas para a não execução do projeto (dentre elas: o seu valor superava o estipulado pelo MJ para todo o Brasil,<sup>16</sup> a Prefeitura perdeu os prazos, a Caixa Federal não aprovou o projeto, o período prescrevera, mas a municipalidade prometera que iria encampar ela própria a construção, contando com financiamento de empresa imobiliária), a expectativa e apoio inicial da população foram sendo gradativamente substituídos pela frustração e desconfiança.

Naquele mesmo ano, 2009, foram iniciadas outras ações pela Oscip Cescom de Passo Fundo, prevista inicialmente para executar os projetos Protejo e Mulheres da Paz, antes mesmo do envio das propostas da prefeitura ao MJ. Tais ações envolveram locação de casa na Vila Nossa Senhora de Fátima, inscrição em listas de jovens para o Protejo e de mulheres para o Mulheres da Paz. Essa ONG acabou sumindo no meio do processo e as listas de beneficiários foram depois encaminhadas à SMDHSU. As consequências desse fato ocasionaram, posteriormente, dificuldades ao trabalho das mulheres da paz, em face da negativa dos moradores em repetir os seus nomes ou de seus familiares para os projetos preventivos.

As críticas à não construção da praça e ao extenso lapso temporal entre a inauguração dos Territórios de Paz e o início dos projetos do Pronasci no Bairro Bom Jesus foram se multiplicando desde o ano de 2009. Veja-se este depoimento ilustrativo:

[...] parece que as coisas não dão certo. Agora a prefeitura devolveu o dinheiro que era para a Praça da Juventude – 1,4 milhão. Pediram mais 1 milhão, mas o Ministério da Justiça disse que não podia, pois, se cada cidade pedisse mais verba, não tinha como atender todas. O projeto é padrão, e o dinheiro é o mesmo para todos os municípios. [...] **A comunidade se envolveu, estava acreditando, agora os moradores estão bastante chateados, muito, muito descontentes.** [...] Tem muita reclamação. Principalmente da praça, né, que é um sonho da comunidade, né. Eles já estavam se vendo lá, e várias ações e coisas. Que a gente tinha projetos, né, prá fazê lá, desenvolver lá... dentro da praça. (LIDERANÇA 1, 2011, informação verbal, grifos nossos).

Ao analisarmos as atas das reuniões de 2011, constatamos que também no GGIM o assunto Praça da Juventude entrou sistematicamente em discussão, geral-

---

(16) “Em todo o país os municípios utilizam R\$ 1,7 milhão para construir a Praça da Juventude. Já Porto Alegre encaminhou ofício solicitando, além dos R\$ 1,7 milhão, mais R\$ 1,26 milhão. Esta é a única cidade que precisa de mais recursos do que o estimado nacionalmente para execução do espaço”, questiona o responsável pelo Pronasci no Brasil [Ronaldo Teixeira]”. (DUARTE, 2011). Para a Prefeitura de Porto Alegre, o acréscimo de valor se justificava por conta da necessidade de adequação ao clima gaúcho, por exemplo, com, a construção de quadras cobertas.

mente pautado por lideranças comunitárias (em especial os dirigentes do Comjus), que buscavam informações sobre a situação do projeto e o porquê dos atrasos. Secretários e assessores municipais eram convocados e não compareciam; quando o faziam, não esclareciam sobre a real situação do projeto e sobre o porquê das obras não terem iniciado. Um conselheiro do Comjus criticou tal situação e a postura da PMPA, como aparece neste trecho inserido em ata 2 da reunião de 26/04/2011:

Em 2008 estavam liberados, segundo informações, mais de R\$ 1.400.000,00 para a construção da Praça da Juventude. Em 2009 o prazo para execução foi prorrogado e, em 2010, novamente prorrogado até 30 de abril de 2011. Crítica [o conselheiro] a administração municipal com relação ao andamento e atenção ao projeto. Não conseguem encontrar alguns documentos, ressalta a exagerada demora na elaboração do projeto e pede que seja incluída nesta ata a indignação do Comjus com relação ao desleixo com o dinheiro público. (PORTO ALEGRE, 2011)

Este foi o último registro sobre o andamento do projeto Praça da Juventude por nós examinado. Até a conclusão deste trabalho, a praça não havia sido construída.

## 5.2. PROJETOS IMPLEMENTADOS, MAS NÃO INSTITUCIONALIZADOS: MULHERES DA PAZ E PROTEJO

Como se verificou anteriormente, houve um lapso temporal entre a instalação simbólica dos Territórios de Paz em junho de 2009 – quando foi criada a expectativa de que os projetos preventivos começariam logo – e o início das ações. A aprovação dos projetos da PMPA pelo MJ ocorreu, de fato, um ano e meio depois da instalação dos Territórios da Paz (no caso do Mulheres da Paz) e dois anos após (no caso do Protejo). A sua implementação efetiva aconteceu apenas em 2011.

Ambos os projetos foram encerrados em 2012, sem a renovação dos respectivos convênios e sem a sua institucionalização pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre. A sua microimplementação é examinada na sequência.

### 5.2.1.0 PROJETO MULHERES DA PAZ

O Projeto Mulheres da Paz buscava incentivar mulheres, por meio de transferência direta, a construir e fortalecer redes sociais de prevenção e enfrentamento às violências que afligem especialmente os jovens, encaminhando-os aos outros projetos do Pronasci. Depois de selecionadas, as candidatas eram capacitadas e recebiam uma bolsa do governo federal no valor de R\$ 190,00 mensais. O objetivo era de que as beneficiárias, após o término do projeto, continuassem a trabalhar nas suas comunidades, como multiplicadoras da cultura de paz (PORTO ALEGRE, 2012).

Das 320 mulheres inicialmente previstas e mobilizadas (80 em cada Território de Paz), 200 fizeram a capacitação no início de 2011. Segundo a SMDHSU, 120 não compareceram nem mesmo na primeira aula, devido, em especial, aos seguintes motivos, dentre outros: ficaram amedrontadas em assumir o papel de mulher da paz, arranjaram outro emprego ou avaliaram como difícil a atuação na comunidade, o medo em relação ao tráfico, o reduzido valor da bolsa, não tinham com quem deixar os filhos, sem disponibilidade de horário para frequentar o curso ou distância do local, problemas de saúde. Descontadas as desistências, concluíram o curso de capacitação em torno de 200 mulheres, assim distribuídas: Bairro Restinga (61), Bairro Bom Jesus (53), Bairro Lomba do Pinheiro (52), Bairro Santa Teresa - Vila Cruzeiro do Sul (36) (PORTO ALEGRE, 2011).

Os cursos de capacitação promovidos pela ONG vencedora de pregão eletrônico no final de 2010, oriunda do Município de Cachoeirinha, dividiam-se em dois módulos: o básico e o aprofundado. Neles foram trabalhados temas como: acesso à justiça, direitos humanos, violência doméstica, noções de apoio psicossocial coletivo, drogadição, noções de mediação de conflitos, e alfabetização digital. As aulas aconteciam à noite e aos sábados, cada Território de Paz contava com duas turmas de mulheres.

Em pesquisa realizada durante o ano de 2011 com mulheres participantes dos cursos de formação nos quatro Territórios de Paz de Porto Alegre, Bassani e Ota (2011) identificaram as seguintes características das participantes: todas eram residentes nos próprios territórios; possuíam entre 18 e 67 anos de idade (média de 39 anos), 41% autodeclararam-se brancas, 59%, não brancas; média de renda familiar de R\$ 951,24 mensais; 20% estavam desempregadas à época; de três a quatro pessoas em média habitavam a residência; 46% tinham apenas o ensino fundamental (completo ou incompleto). Já as nove entrevistadas de nossa pesquisa apresentaram o seguinte perfil: entre 25 e 68 anos (média de 43 anos); ensino fundamental – completo ou incompleto – como nível de escolaridade mais frequente; todas tinham filhos (entre dois e sete, média de quatro filhos); quatro mulheres eram avós; metade estava empregada; em sua quase totalidade não tinham experiência de trabalho comunitário anterior ao Mulheres da Paz.

Nesse ponto apresentamos depoimentos das participantes do Projeto Mulheres da Paz do Bairro Bom Jesus, incorporando a sua percepção sobre tal experiência, no sentido de ampliar o nosso conhecimento sobre a microimplementação desse projeto no local.

Com relação ao curso de formação, as entrevistadas afirmaram, em geral, ter gostado, pois conheceram outras mulheres com problemas comuns, pelos conteúdos aprendidos, pela oportunidade de se reunir e de dar opinião, pela aprendizagem das leis, de como atuar (“como chegá nas casas”, MULHER DA PAZ 7,

2012, informação verbal), aprenderam a lidar com situações pessoais, etc. Duas criticaram o curso: porque foi “muito pouco, muitas mulheres tinham bastante dificuldade”, “começou a ficar muito repetitivo, faltou abordar outros aspectos, poderia ser bem mais aprofundado, “Ficô uma coisa muito ligada só à apostila. Entendeu?” (MULHER DA PAZ 8, 2012, informação verbal; MULHER DA PAZ 9, 2012, informação verbal).

Dentre as atividades por elas desempenhadas no projeto, citaram: caminhar pela vila e entrar nas casas; conversar com as famílias; ver o que precisam; informar às pessoas que solicitam; orientar e inscrever pessoas para projetos sociais (especialmente jovens para o Protejo); conseguir e acompanhar atendimentos em outras áreas (emissão de documentos, Bolsa Família, atendimento de saúde, aposentadoria e outros benefícios para idosos). Esses dois depoimentos ilustram o trabalho desenvolvido pelas mulheres da paz no bairro Bom Jesus:

Ah, eu gosto. A gente vai nas casas, a gente conversa com os familiares, orienta sobre o projeto que tem agora esse das criança, a gente fala. Tudo isso. (MULHER DA PAZ 2, 2012, informação verbal).

[...] para mim é mais uma conversa com vizinhos. [...] Sabe o que acontece? Às vezes as pessoas não sabem, nem conhecem os seus direitos. Aí no momento em que tu leva a eles informação... Ah, sim! O que eu acho muito importante também, a linguagem que tu usa. Se tu usa uma linguagem de igual pra igual, eles te entendem. [...] Eles gostam assim, porque é mais, assim, é mais uma, como eu vô dizê? [...] é mais uma **mediação de conflitos**, eu considero uma mediação de direitos, assim. (MULHER DA PAZ 9, 2012, informação verbal, grifos nossos).

Ainda que a maioria ressaltasse não ter tido qualquer dificuldade, algumas mulheres comentaram as dificuldades pessoais ou de outras para a realização das atividades, dentre elas: problemas de saúde, difícil conciliação das visitas às famílias com o horário de trabalho, famílias que não as receberam bem, receio de serem vistas como mentirosas (devido ao atraso dos outros projetos). Ou, ainda: “têm coisas que fogem do nosso poder, dá uma frustração” (MULHER DA PAZ 4, 2012, informação verbal), “só a resistência dos jovens mesmo” (MULHER DA PAZ 5, 2012, informação verbal).

Dentre os problemas e limites do Projeto Mulheres da Paz, apareceu de forma enfática a falta de estrutura (sede, telefone, verba para custear os deslocamentos), bem como o formato e o atraso das oficinas do Protejo, pontos ilustrados por estas falas:

Ah, sim! No início teve, teve várias, várias dificuldades. Ah... Que tem, todo o projeto na realidade tem que sê todo revisto, né. Porque assim: nós não temos uma sede, entendeu? Se a gente tem que tele-

foná agora prá um lá sei eu, prá um assistente social, pra um hospital, alguma coisa emergencial, não tem o teu telefone próprio, não tem como fazê, entendeu? Se tem que fazê um encaminhamento, de que precisa ir, a passagem é do teu bolso. (MULHER DA PAZ 9, 2012, informação verbal).

Porque a maioria das... guria, de alguns guris, rapazes que eu arranjei pro Protejo eles não quiseram fazê. Porque, uma que eles começaram muito tarde, né, eles começaram a fazê esse negócio prá nós fazê as inscrição. Depois levaram muito tempo prá chamá as família, né, as criança. E aí eles, e agora tem essa, eles foram vê, e é três meses que eles têm que ficá no curso prá depois ganhá os 100 reais. Então eles tão achando muito. [...] Eu digo: “Mas, não é. É rápido. [Conosco foi...] Nós fomos assim também, né”. (MULHER DA PAZ 7, 2012, informação verbal).

A resistência dos jovens em frequentar o Protejo, acima relatada, também apareceu em outros depoimentos, como se vê abaixo.

A gente tem... atividade de informá e tentá cadastrá o pessoal, os jovens pro Protejo. Mas muitos jovens não qué, porque 100, eles falam: “100 reais durante três meses não vale a pena”, porque eles conseguem 100 reais em menos de uma hora nas [...]. Mas a gente tenta, a gente vai conversando, vai tentando, **tentando plantá aquela sementinha do bem**. (MULHER DA PAZ 5, 2012, informação verbal, grifos nossos).

Com relação às mudanças ocorridas na comunidade decorrentes do projeto Mulheres da Paz, as mulheres referiram os encaminhamentos realizados (Bolsa Família, aposentadoria, emprego, etc.), os jovens cadastrados no Protejo (embora alguns tenham saído porque precisavam sustentar a família ou devido à dependência de droga).

Tem, tem feito bastante. Eu tenho visto jovens indo lá no Programa, né, fazendo computação, os programas, né, que tá sendo dado ali. Todos eles tão indo. (MULHER DA PAZ 6, 2012, informação verbal).

Tem... Tem poucos jovens que conseguimos recrutá com o projeto, alguma coisa assim, trazendo informação, foi pra uma melhora muito boa. Mas... (MULHER DA PAZ 5, 2012, informação verbal).

[...] é mais uma mediação de direitos [...] as pessoas começam a vê, a vê que elas podem, que elas têm outras possibilidades na vida também. (MULHER DA PAZ 9, 2012, informação verbal).

Uma entrevistada, ao contrário, disse não perceber resultado algum, pois falta atenção a certos problemas como violência doméstica, bem como as outras mulheres da paz estão mais interessadas em receber a bolsa do que ajudar as pessoas.

Olha, sinceramente, aqui na Bom Jesus não vi resultado nenhum. Até andei, nesse tempo, eu até andei olhando na internet, vi em outros lugares, até achei legal, vi na televisão também, algumas mulheres até tavam divulgando sobre as mulheres que tavam sendo violentadas pelo marido e tal. E elas tavam dando apoio, fizeram um programa bem legal. Mas, sinceramente aqui na Bom Jesus, não, não tenho visto tanta coisa. [...] Só que as pessoas eu acho que tão mais interessada é no, no 190, do que querê ajudá as pessoa mesmo, conversá, tentá levá elas prá outro lado, né. Tentá elas se acharem, né, na realidade porque elas tão perdidas, muitas estão perdidas, mesmo. Não têm, elas não têm um apoio prá seguí, prá outro lado. Eu acho que, se as mulheres do Território da Paz da Bom Jesus se focassem um pouco mais nisso: não, eu vô, eu vô conversa, eu vô ajudá mesmo, tirando as metas que tem que cumpri, entendeu, eu acho que teria um proveito bem maior e melhor também. (MULHER DA PAZ 8, 2012, informação verbal).

Já no tocante a se houve mudanças em sua vida com a participação no projeto, muitas mencionaram o crescimento pessoal, a preocupação com os outros, bem como a possibilidade de uma nova ocupação, por vezes saindo de uma situação de depressão, como aparece nestes depoimentos:

Ah, prá mim? Ah, um **crescimento pessoal assim como pessoa mesmo**. Pessoa, ser humano mesmo, prá ti é ser humano (MULHER DA PAZ 3, 2012, informação verbal, grifos nossos).

Ah! Mudou muita coisa! Até porque eu acabo me preocupando com outros, com assuntos dos outros [...] Às vezes eu tô em casa, em vez de eu tá preocupada em resolvê os meus problemas, **eu tô tentando vê uma maneira de ajudá aquela pessoa, como eu posso orientá ela, né**. Que ajudá, a gente conversa, né, a gente conversa e tal, mas... Tu tenta vê um jeito porque umas são bem fechadas, então eu fico matutando assim [bate com a mão na cabeça], vamo chegá, vamo conversá, a pessoa querer ser ajudada. Então prá mim assim, foi muito bom... Apesar que eu já era um poco assim de querê ajudá as outras pessoas. Mas assim nunca... não era, sabe, eu ficava um pouco [afastada]... Mas eu achei bem legal. (MULHER DA PAZ 8, 2012, informação verbal, grifos nossos).

Tudo né, tudo mudou. Como eu te falei, eu fui vivê com o meu marido com 28 anos saí de lá com quase 50 [devido à separação], **não tinha muito o que fazê na vida**, né. Prá mim foi bem bom. (MULHER DA PAZ 1, 2012, informação verbal, grifos nossos).

Prá mim foi bom. Porque eu tava assim **numa depressão em casa**. Então daí eu saio, vô com meu menino, ele me acompanha,

nas casas, abordo, daí se elas querem conversá, né. [...] Então pra mim foi maravilha. Daí, **eu tava só em casa**, né, no colégio, pegando as crianças. (MULHER DA PAZ 7, 2012, informação verbal, grifos nossos).

Em se tratando de pessoas sem experiência de trabalho comunitário, a participação no Projeto Mulheres da Paz parece ter trazido novas perspectivas de vida – sociais, ocupacionais – e uma satisfação e crescimento pessoal decorrente da tentativa de ajudar as pessoas da comunidade. Esses aspectos podem ser considerados como resultados indiretos e qualitativos que o Projeto Mulheres da Paz produziu na situação de vida das mulheres participantes.

### 5.2.2. O PROJETO DE PROTEÇÃO DOS JOVENS EM TERRITÓRIO VULNERÁVEL (PROTEJO)

Conforme regulamentação pela lei federal nº 11.707/2008, o Protejo, cujo foco etário vai dos 15 aos 24 anos, era destinado à formação e inclusão social de jovens e adolescentes expostos à violência doméstica, ou urbana, ou, ainda, em situação de morador de rua, nas áreas geográficas abrangidas pelo Pronasci. Tinha como meta a formação cidadã dos jovens e adolescentes a partir de práticas esportivas, culturais e educacionais que buscavam resgatar a autoestima, a convivência pacífica e o incentivo à reestruturação do seu percurso socioformativo para inclusão em uma vida saudável.

Com a duração de um ano, o objetivo do Protejo, segundo assistente social da Fasc, era “desenvolver a cidadania, oportunizando ao jovem uma nova alternativa” (TÉCNICA 1, 2011, informação verbal). A partir do terceiro mês de participação assídua, o jovem recebia um auxílio no valor de R\$ 100,00. A implementação do Protejo em Porto Alegre ocorreu entre os anos 2010 e 2012, e a gestão ficou a cargo da FASC.

A Oscip vencedora da licitação para a execução das atividades formativas foi a Adesc Brasil. Ela forneceu os técnicos da equipe multidisciplinar (um psicólogo, um assistente social, um pedagogo) para os quatro Territórios de Paz, e promoveu as oficinas, dentro de proposta pedagógica elaborada conjuntamente com a Fasc. As aulas iniciaram em novembro de 2011 e foram concluídas em outubro de 2012.

O primeiro ciclo de capacitação abrangia cinco oficinas: a) cidadania; b) socialização; c) pedagógicas; d) música e dança; e e) informática. No segundo ciclo, além da continuidade da formação em informática, os jovens deveriam desenvolver um projeto social e de pesquisa sobre a sua comunidade.

Durante o processo de microimplementação do Protejo, as equipes depararam-se com inúmeras dificuldades ou “nós-críticos” (SILVA; MELLO, 2000): baixa adesão dos jovens ao projeto (para o qual estavam previstas inicialmente 1.000 vagas na capital), atraso do início das oficinas, problemas logísticos (dificuldade de locação de espaços amplos e adequados, falta de previsão de recursos para custear lanche e transporte, demora para a instalação dos computadores, falta de segurança para as equipes), bem como a própria concepção do projeto (reunir em um mesmo espaço comunidades e grupos rivais, previsão irrealista de vagas cujo preenchimento foi buscado a todo custo pelos órgãos gestores, valor baixo e pouco atrativo das bolsas, não previsão de estruturas intersetoriais de implementação).

O Protejo foi o assunto mais discutido (cfe. a quantidade de intervenções) nas seis primeiras reuniões do GGIM de Porto Alegre, no ano de 2011, por se tratar de projeto em fase de implantação à época. As dificuldades relatadas nas plenárias abrangiam atropelos para atender os prazos *versus* morosidade dos trâmites burocráticos, falta de locais apropriados para locação das salas, número insuficiente de inscritos, aquém do previsto, ausência de integração entre as secretarias implementadoras.

Em 2011, em vista da reduzida quantidade de inscritos, as mulheres da paz foram mobilizadas pelas coordenações da SMDHSU e Fasc, o que tornou o Protejo o serviço prioritário de encaminhamento (PORTO ALEGRE, 2011). Além disso, nos fóruns de discussão da segurança, os representantes das comunidades foram por diversas vezes chamados a colaborar com a Fasc (por meio da intervenção de funcionários da fundação em reuniões da comunidade, por exemplo, na reunião ordinária do Fórum Regional de Justiça e Segurança da Região Leste, em 21 de julho de 2011), especialmente para garantirem a ampliação das inscrições.

Ao final de um ano, concluíram as oficinas 257 jovens (91 no Bairro Santa Tereza-Cruzeiro do Sul; 54 no Bairro Restinga; 53 na Região Leste-Bairro Bom Jesus; e 49 no Bairro Lomba do Pinheiro).

Segundo a FASC, o atraso no início das oficinas provocou um descrédito por parte da comunidade, bem como frustração e desmotivação das mulheres da paz (ambos os projetos estavam articulados), como se percebe no depoimento abaixo, disponível na Ata Nº 6/2011, do GGIM:

A não realização do projeto gerou desmotivação das Mulheres da Paz em relação a levar os jovens para o Protejo, justamente porque não está acontecendo. A Fasc até solicitou que as mulheres retomassem as visitas. A nossa manifestação foi de que, quando tiver o dia exato, a certeza absoluta de que o Protejo vai começar, iremos estimular as mulheres a retomar as visitas. Porque elas passaram, inclusive, a serem ameaçadas por algumas famílias justamente por terem inscrito os jovens e não houve continuidade. Em alguns lugares elas não

podem mais entrar. Então não é possível dizer a elas que retomem as visitas. (PORTO ALEGRE, 2011).

Outro problema foi o risco real de encerramento do Protejo (mesmo antes de ele ter iniciado), pois ocorreu um impasse no MJ diante da existência de duas datas conflitantes de vigência do projeto. Entretanto, a coordenação do Protejo na Fasc reiterou, em reunião do GGIM (PORTO ALEGRE, 2011), que todas as licitações e compras haviam sido efetuadas, e que a fundação assumiria as atividades caso os recursos federais fossem cancelados.

Enfim, a gestora do Protejo na FASC assim avaliou a sua implementação em Porto Alegre:

Em Porto Alegre, o grupo que concluiu as oficinas totalizou 257 jovens. O perfil dos gurus é de ex-infratores, em situação de vulnerabilidade social, violência doméstica, etc. Nisto os CRAS auxiliaram, identificando candidatos, fazendo mutirões aos finais de semana para inscrever mais jovens. Os cursos envolveram informática, cidadania, cultura, e arte. Eles aconteceram em locais dentro da comunidade na Bom Jesus e Lomba, e em prédio externo, no Bairro Nonoai, onde frequentaram os inscritos da Cruzeiro e Restinga. [...] Nós estamos satisfeitos em termos formado 257 jovens que, diante das dificuldades do projeto e de toda a mobilização realizada, não foi pouco. Houve muitas desistências também, porque a realidade na vila é dura: tráfico, crime, violência, precariedade, e a bolsa só era paga depois de três meses de frequência às aulas. Houve todo um processo de controle da frequência e a Senasp exigia relatórios periódicos. (GESTORA 2, 2013, informação verbal).

Essa gestora também teceu críticas ao formato “engessado” do projeto e a postura “inflexível” da Senasp:

Este projeto foi muito difícil para nós, desde o princípio. Veio de cima para baixo, e a Senasp não aceitava qualquer alteração, foi inflexível, não se mostrou aberta às sugestões de alteração ao longo do processo. Foi um projeto dirigido de cima para baixo, fechado, sem respeitar as particularidades locais. Nos outros estados, o Pronasci prevê a ocupação e a preparação do território, o que não aconteceu aqui, esta preparação prévia. Também houve muitas trocas de coordenação em Brasília. [...] Formato engessado, valor baixo das bolsas, 1.000 jovens. A Senasp ao invés do edital exigiu Pregão eletrônico, e isto dificultou muito a escolha de organizações qualificadas, engessou o processo. Não aceitavam qualquer sugestão de alteração. A prefeitura não quis renovar o convênio, e agora não existe mais o projeto. Dilma está priorizando a seguranças nas fronteiras e menos o Pronasci. (GESTORA 2, 2013, informação verbal).

A crítica sobre a inflexibilidade da Senasp também foi citada pela coordenadora do Projeto Mulheres da Paz da SMDHSU (gestora 1, 2010, informação verbal).

No nível local, a gestora do Protejo da FASC criticou a ausência de articulação intersetorial e a temporalidade distinta e não concomitante dos projetos.

Não houve articulação intersetorial, os projetos iniciaram em momentos diferentes: Pelc, Mulheres da Paz, Protejo, Polícia Comunitária, por isto não houve integração. No final, sim, já em 2012, quando iniciou o Protejo atuamos em conjunto com a SMDHSU, também participamos do GGIM. (GESTORA 2, 2013, informação verbal).

## 6. CONCLUSÃO

Os estudos sobre implementação avançaram muito, embora tenham se desenvolvido dentro de um escopo mais descritivo do que analítico. De fato, o pesquisador que busca analisar esse processo sente-se um tanto perdido diante das várias categorias propostas e justapostas, por vezes eivadas de prescrições normativas e de juízos de valor.

O fato de ela representar uma etapa complexa, prolongada, conflitiva, cheia de idas e vindas entre os níveis e estruturas institucionais, e de pontos críticos que colocam em risco a própria execução da política, além de envolver diferentes atores (formuladores, implementadores, stakeholders, beneficiários), exige que o estudo da implementação seja parcimonioso.

A análise de políticas públicas caracteriza-se pela interdisciplinaridade, tanto nos pressupostos teóricos quanto nas estratégias metodológicas. Nesse sentido, propôs-se aqui uma reflexão sobre o processo de implementação do Pronasci, dos Territórios de Paz e dos projetos de prevenção à violência em Porto Alegre, incorporando estudos sobre as políticas de segurança, os processos de descentralização e de municipalização nessa área, a análise da implementação de políticas de acordo com diferentes perspectivas; combinados com o instrumental metodológico das ciências sociais, em especial a pesquisa qualitativa, documental e de campo.

Ademais, elaborou-se um esquema analítico integrado da macro e microimplementação (BERMAN, 2007), aplicando-o ao contexto local de implementação dos Territórios da Paz, em Porto Alegre. Posteriormente, os projetos de prevenção foram analisados segundo a fase de microimplementação: a) Praça da Juventude – projeto adotado, mas não implementado; b) Mulheres da Paz e Protejo – projetos implementados, extintos e não institucionalizados.

Destacamos, ainda, a incorporação da perspectiva das beneficiárias do Projeto Mulheres da Paz, agregada às narrativas sobre a implementação dos projetos, destacadas por gestores e lideranças comunitárias.

Por fim, gostaríamos de sinalizar outras possibilidades de se conhecer o processo de implementação, por exemplo, enquanto campo de práticas no qual os sujeitos fazem e refazem a experiência da lei, da autoridade e das ações estatais (DAS; POOLE, 2004). Ou então, partindo-se da sugestão de Lenhardt e Offe (1984, p. 48), buscar apreender, por meio da pesquisa sociológica, os “mecanismos e condições concretas de implementação não-estatal da política social do Estado”. Dessa forma talvez seja possível compreender as tramas que envolvem a formulação em processo das políticas públicas, que vão muito além das metas, atingidas ou não, e das dificuldades e obstáculos enfrentados ao longo do processo de implementação.

## 7. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria de Fátima Infante; BEIRA, Lígia (Orgs.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: Edições Fundap, 2007. p. 13-31.

ADORNO, S. Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. In: MICELLI, S. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira: 1970-2002**. São Paulo: Anpocs; Ed. Sumaré; Brasília: Capes, 2002. p. 267-307.

\_\_\_\_\_. Políticas Públicas de Segurança e Justiça Penal. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 9-27, 2008.

\_\_\_\_\_. A violência na sociedade brasileira: um painel inconcluso em uma democracia não consolidada. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 10, n. 2, p. 299-342, jul./dez. 1995.

BARDACH, E. **The implementation game: what happens after a bill becomes a law**. Cambridge: Mass.; The MIT Press, 1977.

BASSANI, J. C.; OTA, M. E. Reconhecimento e cidadania no projeto “Mulheres da Paz”. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS - UFES, 1, 2011, Vitória. **Anais...** Vitória, 2011. Disponível em: <publicacoes.ufes.br/SNPGCS/article/download/1492/1086>. Acesso em: 10 mar. 2013.

BERMAN, P. El estudio de la macro y micro-implementación. In: VILLANUEVA, L. F. A. (Org.). **La implementación de las políticas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 2007. p. 281-317.

BRASIL. **Lei nº 11530, de 24 de outubro de 2007**. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. Brasília: 2007.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11707, de 19 de junho de 2008**. Altera a Lei no 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Pronasci. Brasília: 2008.

\_\_\_\_\_. **Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca\\_Publica/relatorio\\_final\\_1\\_conferencia\\_seguranca\\_publica.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Publica/relatorio_final_1_conferencia_seguranca_publica.pdf)>. Acesso em: 4 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. **Portal da Transparência dos recursos federais**. Brasília: 2012. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br>>. Acesso em: 24 jun. 2012.

BRETAS, M. L. Observação sobre a falência dos modelos policiais. **Tempo Social**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 79-94, maio 1997.

CANO, I. **Os indicadores de criminalidade e de avaliação do desempenho do setor público**. Porto Alegre: Mimeo, 2002.

\_\_\_\_\_. **Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: ISER, 1997.

COORDENADORA 1. Coordenadora do Núcleo de Justiça Comunitária do bairro Bom Jesus. **Entrevista II** [19 jan. 2011]. Entrevistadora: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2011.

COORDENADORA 2. Coordenadora do Núcleo de Justiça Comunitária do bairro Bom Jesus. **Entrevista III** [19 jan. 2011]. Entrevistadora: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2011.

COORDENADORA 3. Coordenadora do Núcleo de Justiça Comunitária do bairro Bom Jesus. **Entrevista IV** [19 jan. 2011]. Entrevistadora: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2011.

COSTA, B. L. D.; BRONZO, C. Intersectorialidade no enfrentamento da pobreza. In: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 50-81.

DAS, V.; POOLE, D. **Anthropology in the margins of the State**. Santa Fé: School of American Research Press; Oxford: James Currey, 2004.

DE LEON, P.; DE LEON, L. What ever happened with the policy implementation? **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 12, n. 4, p. 467-492, 2002.

DUARTE, R. Ministério avalia resultados do Pronasci no estado. **Sul 21**, Porto Alegre, 21 jan. 2011. Disponível em: <<http://sul21.com.br/jornal/2010/07/ministerio-avalia-resultados-do-pronasci-no-estado>>. Acesso em: 4 ago. 2011.

FARIA, C. A. P. **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, set./dez. 1986.

FREIRE, M. D. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 3, n. 5, p. 100-114, ago/set. 2009.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GESTORA 1. Socióloga da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana. Coordenadora técnica do Projeto Mulheres da Paz. **Entrevista I** [20 ago. 2010]. Entrevistadora: Letícia M. Schabbach. Porto Alegre: 2010.

GESTORA 2. Técnica da Fundação de Assistência Social e Comunitária. Coordenadora do Protejo. **Entrevista XV** [8 abr. 2013]. Entrevistadora: Letícia M. Schabbach. Porto Alegre: 2013.

HARGROVE, Erwin C. **The missing link**: the study of the implementation of social Policy. Washington DC: Urban Institute, 1975.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy**. Los Angeles; London: Sage, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Bancos de Dados Agregados**. Rio de Janeiro: 2016. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA). Capítulo 4: Educação. In: \_\_\_\_\_. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: 2011. p. 129-164. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/bps\\_19\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_19_completo.pdf)>. Acesso em: 5 mar. 2013.

INSTITUTO LATINO AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DO DELINQUENTE (ILANUD). Gabinete de Gestão Institucional da Presidência da República. **Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança**. Brasília: 2002. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/livro-prevdocrime%20ILANUD.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2010.

KANT DE LIMA, R.; MISSE, M.; MIRANDA, A. P. M. Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: Uma Bibliografia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 50, p. 45-123, 2000.

LENHARDT, G.; OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

LIDERANÇA 1. Vice-coordenadora do Fórum Regional de Segurança da Região Leste. **Entrevista V** [18 jul. 2011]. Entrevistadora: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2011.

LIDERANÇA 2. Coordenadora do Fórum Regional de Segurança da Região Leste. **Intervenção I**: Reunião do Fórum Regional de Segurança da Região Leste [21 jul. 2011]. Registro: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2011.

LIDERANÇA 3. Líder comunitário, oficinairo no Curso de Formação do Projeto Mu-

Iheres da Paz no Bairro Bom Jesus. **Intervenção II:** Reunião do Fórum Regional de Segurança da Região Leste [21 jul. 2011]. Registro: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2011.

LIDERANÇA 4. Líder comunitária da Vila Divineia. **Intervenção III:** Reunião do Fórum Regional de Segurança da Região Leste [21 jul. 2011]. Registro: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2011.

LIDERANÇA 5. Ex-presidente do Conselho Municipal de Justiça e Segurança de Porto Alegre (COMJUS). **Intervenção IV:** Reunião do Comjus [9 ago. 2011]. Registro: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2011.

LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. S. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação. In: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de Políticas Públicas:** teoria e prática. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 221-260.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa:** planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. São Paulo: Atlas, 2009.

METER, D. S.; HORN, C. E. El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. In: VILLANUEVA, L. F. A. (Org.). **La Implementación de las políticas.** Cidade do México: Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2007. p. 97-146.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Pronasci**. Brasília: 2010. Acesso em: <portal.mj.gov.br/pronasci/>. Acesso em: 6 maio de 2010

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Datasus**. Brasília: 2016. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sim/cnv/ext10uf.de>>. Acesso em: 10 out. 2016.

MORADOR 3. **Intervenção V:** Reunião do Fórum Regional de Segurança da Região Leste [21 jul. 2011]. Registro: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2011.

MULHER DA PAZ 1. Participante do Projeto Mulheres da Paz no bairro Bom Jesus. **Entrevista VI** [23 jan. 2012]. Entrevistadora: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2012.

MULHER DA PAZ 2. Participante do Projeto Mulheres da Paz no bairro Bom Jesus. **Entrevista VII** [23 jan. 2012]. Entrevistadora: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2012.

MULHER DA PAZ 3. Participante do Projeto Mulheres da Paz no bairro Bom Jesus. **Entrevista VIII** [23 jan. 2012]. Entrevistadora: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2012.

MULHER DA PAZ 4. Participante do Projeto Mulheres da Paz no bairro Bom Jesus. **Entrevista IX** [23 jan. 2012]. Entrevistadora: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2012.

MULHER DA PAZ 5. Participante do Projeto Mulheres da Paz no bairro Bom Jesus. **Entrevista X** [23 jan. 2012]. Entrevistadora: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2012.

MULHER DA PAZ 6. Participante do Projeto Mulheres da Paz no bairro Bom Jesus. **Entrevista XI** [23 jan. 2012]. Entrevistadora: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2012.

MULHER DA PAZ 7. Participante do Projeto Mulheres da Paz no bairro Bom Jesus. **Entrevista XII** [23 jan. 2012]. Entrevistadora: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2012.

MULHER DA PAZ 8. Participante do Projeto Mulheres da Paz no bairro Bom Jesus. **Entrevista XIII** [23 jan. 2012]. Entrevistadora: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2012.

MULHER DA PAZ 9. Participante do Projeto Mulheres da Paz no bairro Bom Jesus. **Entrevista XIV** [23 jan. 2012]. Entrevistadora: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2012.

NEL, P.; LIEBERMANN, S. **Making South Africa Safe: a Manual for Community Based Crime Prevention**. Pretoria: National Crime Prevention Centre, Dept. of Safety and Security, 2000.

OFFE, K. **Capitalismo desorganizado**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

PINHEIRO, P. S. Diagnósticos da Violência. In: PINHEIRO, P. S. et al. (Orgs.). **São Paulo sem medo**. Rio de Janeiro: Garamond, 1998. p. 13-17.

\_\_\_\_\_. Violência, crimes e sistemas policiais em países de novas democracias. **Tempo Social**, São Paulo, USP, v. 9, n. 1, p. 43-52, maio 1997.

PIRES, R. R. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e do fracasso de programas federais. In: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 182-220.

PORTO ALEGRE. Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM). **Atas digitalizadas de Nº 1 ao Nº 6, de 2008 a 2010**. Porto Alegre: 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 656**, de 07 de dezembro de 2010. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Justiça e Segurança (COMJUS), os Fóruns Regionais de Justiça e Segurança (FRJSs) e os Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança (CCJSs). Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 2010.

\_\_\_\_\_. **Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana**. Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smdhsu>>. Acesso em: 14 mar. 2013.

RUA, M. G. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Washington: Indes/BID, 1997. Disponível em: <<http://www.ufba.br/~paulopen/AnalisedePoliticPublicas.doc>>. Acesso em: 22 jan. 2012.

SILVA, P. L. B.; MELLO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: Características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: Unicamp, 2000. Disponível em: <[www.nepp.unicamp.br/d.php?f=42](http://www.nepp.unicamp.br/d.php?f=42)>. Acesso em: 20 set. 2011.

SOARES, L. E. Notas sobre a problemática da Segurança Pública. Boletim **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, IPEA, n. 2. p. 121-129, 2001.

\_\_\_\_\_. A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007.

TAVARES DOS SANTOS, J. V. Segurança pública e violência no Brasil. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 83-95, 2008.

TECNICA 1. Assistente Social da Fundação de Assistência Social e Comunitária de Porto Alegre (FASC). **Intervenção VI**: Reunião do Fórum Regional de Segurança da Região Leste [21 jul. 2011]. Registro: Letícia Maria Schabbach. Porto Alegre, 2011.

WORLD BANK. **Prevenção Comunitária do crime e da violência em áreas urbanas da América Latina**: um guia de recursos para municípios. Washington: World Bank, 2003. Disponível em: <[http://www.observatorioseguranca.org/pdf/01%20\(25\).pdf](http://www.observatorioseguranca.org/pdf/01%20(25).pdf)>. Acesso em: 30 maio 2011.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZALUAR, A. Violência e Crime. In: MICELI, S. (Org.) **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: ANPOCS; Sumaré, 1999. p. 13-107.

14

TRANSFORMAÇÕES SOCIAIS,  
ECONOMIA E MUNDO  
GLOBALIZADO: REFLEXÕES EM  
TORNO DA POLÍTICA PÚBLICA

CARLOS R. ETULAIN

*Professor do curso de Administração Pública da Faculdade de Ciências  
Aplicadas da UNICAMP. E-mail: carlos.etulain@fca.unicamp.br*

# 1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é colocar no plano das ideias fundadoras do pensamento econômico as derivações a respeito da política pública e das intervenções do Estado. Propõe-se apresentar à maneira de ensaio aspectos associados às interpretações da política pública que fazem parte do mundo contemporâneo. A despeito do mundo globalizado atual se destacar pelo ritmo das inovações, as ideias sobre o papel das políticas públicas, especialmente as que provêm da economia política, foram formuladas em séculos passados e ao apontá-las indicam a tradição em que se inscrevem as posições do debate em favor e em contra das mesmas. Apresenta-se inicialmente uma reflexão sobre a globalização e as consequências para o papel do Estado, a seguir se aborda o conceito de ideologia que é pano de fundo do debate das políticas públicas. Apontar-se-á para as origens das interpretações que contrapõem o Estado como ator de intervenções e promotor das políticas públicas com a visão liberal, tradicional crítica das intervenções do Estado na sociedade e na própria economia.

Finalmente se formula aqui uma tentativa de identificação das particularidades do ensino da política pública para os gestores públicos e especialistas e do desafio associado à atual formação desses profissionais no Brasil. Esta é na visão do presente ensaio uma tentativa interdisciplinar e transversal de abordar temas do que, no Brasil, se convencionou em chamar de Campo de Públicas, envolvendo tanto a dimensão acadêmica (de ensino e pesquisa) quanto as conexões com a política e a preocupação com a ação prática desse campo de conhecimento. Daí a intenção de apresentar lineamentos em relação ao ensino e à formação dos profissionais dedicados à gestão das políticas públicas.

# 2. GLOBALIZAÇÃO

Quando se fala em globalização se apontam numerosos aspectos da sociedade moderna, embora de todos predomine a ideia de que globalização é um processo de unificação do mundo. Essa ideia de unificação do mundo é aparente e se reforça pela fluidez que apresenta o planeta em termos de circulação de mercadorias, capitais e pessoas, elementos que tornados comuns na esfera mundial – mesmo com diferentes características locais e regionais – se generalizam conformando uma realidade, em aparência, unificadora, ao todo, diversa e, sobretudo, capitalista.

Ianni (1995), um dos autores pioneiros na conceitualização e abordagem do problema, explicou que o mercado e as relações sociais a ele associadas avançam pelo planeta de maneira a consolidar uma entidade única e generalizada em que circulam rápida e livremente capitais e mercadorias, produzindo, nesse movimento, a igualação e a extensão das fronteiras econômicas e sociais.

No século XIX, a teoria de Marx antecipara a dimensão internacional inexorável do capitalismo na sua tendência à concentração de capitais, abolindo resistências, transformando barreiras e ampliando as fronteiras da acumulação, mas os exemplos históricos vieram bem depois. A internacionalização dos comportamentos econômicos (consumir, poupar, investir, financiar, contabilizar) nos padrões típicos do capitalismo moderno também não era evidente da forma como é hoje, e, mesmo quando se observa a órbita dos países capitalistas do séc. XX, nota-se que a especificidade de cada região e o predomínio das formações nacionais produziram capitalismos diversos muito mais que um capitalismo homogêneo em nível planetário. O processo, entretanto, alterou o ritmo impulsionado pela abrangência dos negócios sob o domínio crescente dos capitais, que se torna evidente a partir dos anos 90 do século passado.

Há um sistema mundial em consolidação cujo poder está atrelado à lógica da concorrência e da competição entre aqueles atores instalados em lugares hegemônicos e aqueles que aspiram um dia tomar um lugar de influência. Na Europa, a França e a Alemanha disputam a hegemonia da Grã-Bretanha, enquanto, fora da Europa, o Japão e os Estados Unidos, dotados de tecnologia e conhecimentos, deslocam para os países emergentes, dotados de mão de obra de baixo custo, processos produtivos que possibilitaram altas taxas de crescimento e forte concorrência para América Latina. A China, a Índia e o Brasil surgem como nações de grandes potencialidades futuras, haja vista a complexidade das suas economias e seus volumes de população.

Visto assim, a extensão da economia capitalista é o próprio planeta, o que significa pensar que a hierarquia delimitada e excludente das relações capitalistas segue a um ritmo veloz, por exemplo, o alinhamento das nações ao conjunto de determinações impostas por centros supranacionais (como FMI, Banco Mundial, ONU, OMC) ou por pequenos grupos de países centrais. Esta é uma dimensão bastante clara e aceita quando se fala em globalização do mundo ou mundialização das relações sociais. Outra realidade também evidente é a reprodução da pobreza em volume inusitado e a amplitude geográfica da taxa de desemprego.

Os avanços dessa forma planetária se vinculam às inovações no setor dos transportes, das comunicações e de métodos de produção. Esses avanços se produziram junto à aparição de novos produtos. O que deve ser destacado é que o progresso técnico acelerou não unicamente as relações econômicas, na verdade, o

progresso técnico trouxe transformações de ordem social tão significativas quanto as de ordem puramente econômica, em uma lógica carregada de efeitos e interdependência mútua, que torna difícil o reconhecimento do(s) elemento(s) causador(es) das mudanças.

Uma ideia importante em relação à globalização que confronta a percepção de aparente unificação do mundo é a de que as modificações no cenário mundial rompem o mapa do mundo, alteram as formas de sociabilidade e os processos de trabalho e recriam artefatos, valores e culturas em novos patamares e composições (com elementos novos e antigos). Muito do que parecia estabelecido sobre os mais diversos aspectos da vida social e econômica hoje tem outro sentido. Territórios, fronteiras, regimes políticos, estilos de vida se tencionam e dinamizam sob novas condições, o que nos faz pensar também em novas possibilidades mesmo em um mundo globalizado.

A globalização do mundo, conseqüentemente, é um processo histórico-social de vastas proporções, que abala os quadros sociais e mentais de referência de indivíduos e coletividades (IANNI, 1998). A alteração se produz em termos de mentalidades e imaginários dos indivíduos e das coletividades, nas formas em que se desenvolvem os processos de dominação e de distribuição dos recursos em escala mundial atingindo povos, tribos e nações e na forma como os fatos são percebidos e apreendidos.

Com a globalização, todas as realidades sociais do mundo e todos os seus atores, do indivíduo à coletividade, passam a ser influenciados por configurações internacionais comuns, mesmo sob o pano das diferenças sociais regionais e diferenças geográficas e culturais. Assim, tanto um povo, ou uma tribo, quanto uma organização multilateral, um partido político, um sindicato ou um movimento social tiveram que apreender a confrontar suas estratégias e decisões contando os elementos globalizantes como referência ou como determinação da situação em questão.

Isso que é um processo histórico que aumenta a complexidade das sociedades modernas pode ser visto como o elemento que leva a um novo patamar na esfera inteligível da mesma, os sujeitos passam a ter um novo grau de análise das suas relações e do contexto de que fazem parte. Giddens se refere à reflexividade dos sujeitos, no sentido em que em “suas atividades, e através destas, os agentes reproduzem as condições que tornam possíveis essas atividades (...) É a forma especificamente reflexiva da cognoscitividade dos agentes humanos que está mais profundamente envolvida na ordenação recursiva das práticas sociais.” (GIDDENS, 1984, p. 2).

Essa condição social que surge do processo histórico que denominamos globalização está associada ao quadro de conhecimentos, experiências e sentimentos dos indivíduos sobre a realidade, ao que os sujeitos pensam e sentem, e à maneira que orienta as ações dos indivíduos. Na medida em que o contexto ganha uma dinâmica cada vez mais complexa, os indivíduos sobrevivem a essa complexidade

com a sua capacidade reflexiva também complexa que permite criar e dispor de elementos para tomar decisões, para argumentar, para justificar comportamentos.

O contexto social e econômico se altera. Os problemas que eram estritamente nacionais ou regionais atingem patamar mundial, o indivíduo, sempre circunscrito à realidade local abre suas possibilidades de reflexão, colocando-se o desafio de um modo de pensar, agir, sentir e imaginar, que se desloca do mundo local e mais íntimo para a esfera global.

A própria configuração do contexto social sendo condição para a ação individual e para o comportamento dos sujeitos apresenta novos códigos e valores, de maneira que nessa esfera o movimento se torna mais rápido e complicado (ORTIZ, 1994). De fato, em tal contexto, os atores são também mais reflexivos, incorporam-se novas linguagens, selecionam-se e digerem-se as informações com maior rapidez e com maior velocidade; ainda criam-se ou se extinguem processos de racionalização, territórios e culturas.

Entretanto, aparecem novas dificuldades no mesmo processo. Um anúncio protagonizado por uma estrela do esporte ou da TV veicula o consumo de um produto norte-americano vendido no Brasil, mas fabricado na Ásia. Um evento político ocorrido do outro lado do mundo repercute instantaneamente na economia nacional. Cabe então questionarmos se os sujeitos se tornam mais conhecedores e, por isso, mais sábios no desenho das suas ações ou se, na verdade, estariam fadados apenas ao controle e monitoramento dos atores com maior poder e dotação de equipamentos técnico-científicos. Até onde se trata da reflexividade dos indivíduos e até onde do domínio das coisas sobre os indivíduos? Seriam assim sujeitos individuais alienados? Nesse dilema há atores cruciais, como a mídia e os meios de comunicação.

Esses meios resultam imprescindíveis no processo de abrangência mundial dos modos de organização social, especialmente do capitalismo generalizado em termos planetários. A mídia veicula imagens e conteúdos através de um sistema complexo de comunicação de massa, por essa via oferece também conhecimentos e difunde valores, divulga realidades distantes, envolvendo o mundo, e, ao fazê-lo, domina pelos valores que difunde, confirma e generaliza. Sendo assim, não escapa à ideia de globalização o domínio cultural diretamente vinculado à dotação tecnológica de cada país ou região (SÁNCHEZ NORIEGA, 1999).

Outra posição associada à globalização é a que a interpreta como terceira revolução industrial, pela formação de áreas de livres comércio e blocos econômicos e pela crescente interligação e interdependência dos mercados físicos e financeiros. Essa definição, embora esclarecedora do ponto de vista prático, recebe as críticas daqueles que entendem que o comércio e o movimento das mercadorias não são novidade, ao contrário, tratar-se-ia de um processo tão antigo quanto a própria sociedade. Comércio, acumulação de capital, equipamentos, transportes

intercontinentais e valores circulam há vários decênios e as empresas multinacionais prosperam há séculos por meio dessa dinâmica econômica e social. Porém e em favor dessa interpretação, no processo contemporâneo há novidades de peso como a desintegração do comunismo soviético, único sistema de organização social em grande escala que concorria com o capitalismo em nível planetário. Desse ponto de vista, o fim do comunismo soviético possibilitou de fato globalizar o capitalismo, com as implicações de aumento do fluxo de comércio, de informações e de expansão das empresas multinacionais para mercados antes fechados.

Nesse sentido, a globalização apareceria como fase suplementar que veio completar a internacionalização antecipada por Marx e que no séc. XX ganharia de Keynes o adjetivo de inacabada. Globalização é idêntica também a mundialização. Chesnais (1994) utilizou o termo “regime mundializado de dominação financeira” e o prefere a simplesmente mundialização, para destacar o fato de a globalização ser, antes de tudo, um fenômeno financeiro, pela esfera de circulação por meio da qual o capital financeiro se expande dominando todas as áreas produtivas da atualidade. Em um simples toque de computador, bilhões de dólares se evaporam entre um centro financeiro e outro.

Entre aqueles que acreditam estar diante da grande transformação, e os que a negam, surgem outras diversas posições sobre o tema. A globalização, na verdade, cria vários enigmas para quem pensa o fenômeno cientificamente quanto para quem toma decisões. Os problemas revelam-se simultaneamente mundiais e locais, ao tempo em que se desenvolvem novas formas de relações. As sociedades nas quais se inserem os indivíduos e as coletividades se tornam mais complexas porque muitas vezes quando mais se precisam se dissolvem as referências tradicionais.

Como fica a visão do Estado nesse contexto? As concepções sobre o Estado e seu papel como ator das políticas públicas têm na sua origem dois paradigmas em confronto, ambos resultado da trajetória de ideias da economia política e dos desdobramentos das ciências sociais. O paradigma liberal que admite o Estado e a política econômica apenas para casos assinados como falhas de mercado e, de outro lado, a tradição heterodoxa que considera o Estado um ator estratégico como agente do desenvolvimento e atribui a ele papel fundamental na formulação e execução da política pública.

O Estado sempre esteve sujeito à rejeição na tradição liberal. Promovida pela mídia e pelas empresas multinacionais, a postura antiestatal se atualiza no discurso neoliberal focando-o como esfera a ser minimizada. Na outra linha de pensamento, o Estado ganha lugar central baseado nos estudos da dinâmica concorrencial do capitalismo e das estruturas que regem a conduta e o desempenho das organizações. Segue-se disso que o Estado, tendo que zelar por direito constitucionais, deve cumprir com o providenciamento dos bens e serviços públicos, deve promover ações e programas para mitigar a pobreza, deve reverter o quadro de assimetrias sociais e favorecer o acesso da população aos bens públicos.

Essas posturas em relação ao papel do Estado também tiveram o seu percurso marcado pelo confronto de forças políticas e doutrinárias ora em favor das políticas intervencionistas com vistas a atender as demandas sociais, ora perdendo o Estado sua dimensão social para reforçar o papel de *gendarme* dos gastos nacionais. Cada política é resultado de articulações de formas de poder, muitas vezes confrontadas, apoiadas ou combatidas pelos grupos econômicos, pelos sindicatos e pelos movimentos sociais.

Diz-se que o que ocorre é que, em sua maioria, os conceitos e ideias que possibilitam a análise e que orientam as decisões foram construídos tendo como referência a sociedade nacional, mas o mercado – que afinal de contas é o modo que mais se generaliza – continua sendo, no plano analítico, um objeto escuro e abstrato. Ainda que muitas interpretações extrapolem esse terreno, é inegável que o parâmetro correntemente usado foi o do mercado e da sociedade nacional, porém, na atualidade, o mercado transcende a própria sociedade nacional. Todavia, este não é o único obstáculo, está também o fato de que o mercado surge das relações sociais, das organizações, dos grupos de poder, e que, em todo caso, o mercado resulta de uma construção social, e isso exige entender como diferentes setores e grupos de poder estão inseridos e como atuam na sua (re)produção.

Os estudos sobre a globalização revelam um mundo amplo e universalizado pelos critérios do mercado, o desafio, sobretudo para quem pretende compreender o mundo para atuar na esfera da política pública, consiste na urgente necessidade de pensar um sistema que possibilite acompanhar o ritmo desse processo dotando o ser humano de capacidade de análise e reflexão para assim identificar as condições que possibilitam superar as situações de pobreza e exclusão social. Esta seria possível na visão deste ensaio através da construção interdisciplinar e transversal do que, no Brasil, se convencionou em chamar como Campo de Públicas, envolvendo tanto a dimensão acadêmica (de ensino e pesquisa) quanto as conexões com a política como ação prática desse campo de conhecimentos. Daí a preocupação em apresentar alguns lineamentos sobre o ensino e a formação dos profissionais dedicados à gestão das políticas públicas nesse contexto.

O processo de educação deveria preparar tecnicamente e ao mesmo tempo preparar para a vida, formar cidadãos e contribuir com a ética solidária dos indivíduos, promovendo formas de reflexão e conhecimento das políticas públicas que potencializem as ações práticas tanto como a atividade criativa dos agentes envolvidos na sua elaboração e execução. Preparar cidadão com formação em políticas públicas exige, no mínimo, preparar atores com formação técnico-científica que permita na sua atuação em diferentes esferas sociais e institucionais introduzir justamente os valores que o cálculo de mercado não tem condições de incluir, tais como os bens públicos e o interesse coletivo.

### 3. IDEOLOGIA, ESTADO E MERCADO

De uma forma ampla, pode se dizer que ideologia é um sistema de pensamento de uma pessoa ou de um grupo de indivíduos que está na base do pensamento vinculado às ações políticas. O termo foi usado de forma marcante por Antoine Destutt de Tracy (1970), filósofo francês que publicou entre 1801 e 1815, “Eléments D’Idéologie” postulando a fundação de um campo original de estudos destinado a formar a base de todas as ciências que ganhou o nome de ciência das ideias.

O conceito de ideologia foi aprofundado por Marx, relacionando ideologia a sistemas teóricos (políticos, morais e sociais) criados pela classe social dominante. De acordo com Marx, a ideologia da classe dominante tinha como objetivo último manter os mais ricos no controle da sociedade. A metáfora de Marx da câmera fotográfica (câmera obscura, nos seus termos) que inverte a imagem no seu interior, foi utilizada por ele para representar toda ideia invertida, que seria a essência da ideologia uma vez que a sua finalidade é transtocar o real para manter e defender interesses particulares (ou de classe).

A consciência nunca pode ser mais do que o ser consciente e o ser dos homens é o seu processo da vida real. E se em toda a ideologia os homens e as suas relações nos surgem invertidos, tal como acontece numa câmera obscura isto é apenas o resultado do seu processo de vida histórico, do mesmo modo que a imagem invertida dos objetos que se forma na retina é uma consequência do seu processo de vida diretamente físico. (MARX, 1999).

Marx usou o termo para destacar a posição dominante das ideias da classe dirigente. De certo, a avaliação dessa oposição de forças positivas e negativas não fica distante de uma investigação histórica completa do que é chamado também de influência desfiguradora ou camuflagem (EAGLETON, 1997, p. 19).

[A] ideologia oculta o caráter contraditório do padrão essencial oculto, concentrando o foco na maneira pela qual as relações econômicas aparecem superficialmente. Esse mundo de aparências constituído pela esfera de circulação não só gera formas econômicas de ideologia, como também é um verdadeiro Éden dos direitos inatos do homem, onde reinam a liberdade e igualdade. (MARX, 1985).

Em Marx, ideologia é prevalência de ideias dos outros (por tanto, alheias) na mentalidade dos setores populares, daí que o conceito de ideologia nos é apresentado aqui como referência não só do pensamento de um ou outro setor da sociedade, uma ou outra classe social, mas como a correspondência enganosa de interesses impostos pelo mecanismo da dominação e da legitimação que em cada momento da história dependem das combinações de ações e meios de quem detenha o poder. Mantenhamos presente então o termo ideologia associado à motivação da suspeita!

Na obra de Marx há um substrato de concepção da natureza humana e uma doutrina moral da libertação humana para a qual essa obra proporciona um fundamento (BOTTOMORE, 1981). Compromisso moral e doutrina humanista da autorrealização humana: a missão do proletariado é a de se constituir como classe universal, dissolver a sociedade existente e provocar a emancipação humana geral desse mundo no qual se produz uma constante desvalorização humana a par da valorização das mercadorias. Portanto, qualquer outro sistema de pensamento que não privilegiasse essa proposição não seria aquele que verdadeiramente corresponderia à classe trabalhadora, haveria na verdade uma substituição de ideias e de visões que seriam desconfiguradoras do real em benefício de quem exerce a dominação.

O conceito de ideologia aparece também, em variadas oportunidades, associado ao pensamento de um setor, grupo ou classe social, não necessariamente dominante. Se diz que o marxismo é uma ideologia da classe trabalhadora, assim como se diz que o liberalismo é a ideologia da classe burguesa. Nessa perspectiva de uso do termo ideologia, não há precisamente o movimento de inversão da câmera obscura; não é o desvio que está sendo apontado, mas o que aponta é o pensamento que representa os interesses de cada classe. O conceito de ideologia nesse caso insiste menos na dimensão de desvio e de ocultamento de interesses, porém ainda mantendo o seu *status* negativo. Ideologia no sentido de defesa de interesses de grupos e, por isso, sujeito à suspeita.

No século XX, várias ideologias se destacaram. Podem ser exemplificadas, nesse sentido, a ideologia fascista de caráter autoritário, expansionista e militarista implantada na Itália e Alemanha, nas décadas de 1930 e 1940; a ideologia comunista, implantada na Rússia e outros países (principalmente do Leste Europeu), após a Revolução Russa (1917); a ideologia democrática surgida na Grécia Antiga como ideal de participação dos cidadãos na vida política; a ideologia capitalista, vinculada ao desenvolvimento da burguesia, ao lucro e à acumulação de riquezas que surgiu na Europa durante o Renascimento Comercial e Urbano do século XV; a ideologia conservadora com suas ideias de manutenção dos valores morais e sociais da sociedade mais tradicional; a ideologia anarquista que defende a liberdade e a eliminação do Estado e das formas de controle de poder; a ideologia nacionalista da exaltação e valorização da cultura do próprio país; e a ideologia neoliberal com sua exaltação do mercado e conseqüente desqualificação do Estado.

No Brasil, por exemplo, se estudou com profundidade a ideologia do Estado autoritário, que se refere ao núcleo de ideias políticas dos pensadores da Primeira República. Trata-se de uma modalidade de ideologia de Estado que caracterizou como irrealistas e fadados ao fracasso os ensaios de organização do Estado com base no princípio da soberania popular, considerando a suposta incompatibilidade de tal princípio com as características da formação social brasileira, com o baixo

grau de educação política do povo e com os imperativos da necessidade econômica. Economistas como Eugênio Gudín e Roberto Campos desenvolveram, no período de vigência da Constituição de 1946, conceitos e posições que recriam e atualizam o sistema de pensamento social cristalizado na obra de sociólogos como Oliveira Vianna e Azevedo Amaral, que eram críticos veementes do constitucionalismo liberal e apologistas da Constituição autoritária de 1937 (SILVA, 2004).

Ideologia tem, de acordo com o relatado acima, um claro sentido político quando se aponta a configuração do sentido desde os setores dominantes, em referência ao uso dos aparelhos do poder. “Nessa situação, parece simples, para alguns teóricos da ideologia, abandonar por completo a questão epistemológica, em favor de um sentido mais político ou sociológico da ideologia em quanto meio pelo qual homens e mulheres travam suas batalhas sociais e políticas no âmbito dos signos, significados e representações” (EAGLETON, 1997, p. 23).

A noção de ideologia aparece, portanto, diretamente relacionada ao discurso exercido desde o poder,

as formas simbólicas são ideológicas somente enquanto servem para estabelecer e sustentar relações sistematicamente assimétricas de poder; e é essa atividade, a serviço das pessoas e grupos dominantes, que tanto delimita o fenômeno da ideologia, dando-lhe especificidade e distinguindo-o da circulação das formas simbólicas em geral, como dá a essa concepção de ideologia proposta um sentido negativo. Ideologia, de acordo com essa concepção, é, por natureza, hegemônica, no sentido de que ela necessariamente serve para estabelecer e sustentar relações de dominação e, com isso, serve para reproduzir a ordem social que favorece indivíduos e grupos dominantes (SILVA, 2000, p. 90-91).

Pode-se situar a ideologia, nesta interpretação, como sendo mais uma questão de discurso que de linguagem. Isso diz respeito aos usos efetivos da linguagem entre determinados sujeitos humanos para produzir efeitos específicos sobre determinados grupos sociais (EAGLETON, 1997, p. 22). A ideologia funciona então como carga simbólica que se generaliza, imprimindo sentidos a partir de uma classe ou setor da sociedade. O discurso ideológico imprime sentido ao universo simbólico com implicações, mesmo que em forma velada, em termos de posicionamentos em relação ao presente e ao passado e à própria memória que influencia as decisões futuras (THOMPSON, 2000). A ideologia, nessa dimensão, não deixa de ser uma tentativa de imprimir destino ao tempo futuro, pois a direção política do neoliberalismo e do Consenso de Washington, por exemplo, se tornou hegemônica na década de 80 e, fiel seguidora das diretrizes dos organismos internacionais, lançou mão ao recurso discursivo, que apresentou sua visão da conjuntura histórica e as medidas que se justificavam a partir dessa situação como a única portadora de um projeto de modernidade, com uma única e exclusiva via de inserção do país no mundo globalizado.

A problemática marxista do Estado se relaciona diretamente com a ideologia, parte do pressuposto segundo o qual não existe um interesse comum de toda a sociedade, sendo que é o Estado quem vincula ideologicamente os interesses de parte da sociedade, mais precisamente dos que se associam a uma classe social. No interior do marxismo existem inúmeras concepções sobre o assunto, assim como sobre os problemas da história. Do ponto de vista da teoria, destacamos inicialmente a Engels, no “Anti-Düring”, que atribui ao Estado tanto a função de organizar a dominação de classe, quanto uma função social supraclassista de integrá-la em outro plano da vida política. Já na sua obra “A origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado”, essa função classista atinge maior importância, segundo a primeira concepção de Engels, podemos entender que inclusive as sociedades sem classes teriam alguma forma de organização estatal, porém na concepção de “A origem da Família” pode-se deduzir que uma sociedade sem classes seria também uma sociedade sem Estado (ENGELS, 2006). O debate de ideias distingue pelo menos duas posições: a da socialdemocracia alemã e da II Internacional, na qual há uma visão do Estado que é permanente; e a da III Internacional que caracteriza o Estado como sendo uma instituição particular de classe (LENIN, 1977).

Tanto Gramsci como Althusser atribuíram ao Estado funções supraclassistas. Althusser com uma visão em que a função de ocultar e defender os interesses de classe no interior do Estado seria permanente e que se realizaria por sobre todo processo histórico (ALTHUSSER, 1965, 1974), portanto, foi criticada como determinista. Gramsci, com relação a esse ponto, destaca que o grupo ou classe social ascendente é que torna sua ideologia hegemônica, comportando o aspecto de estabelecer uma função ética e civilizadora perante as demais classes sociais (GRAMSCI, 1968).

Nessa linha cabe perguntar como é que o Estado desempenha os interesses de classe? Poulantzas destaca que o Estado desenvolve funções que são necessárias ao Estado-Burguês, Miliband destaca não a função, mas a ação dos agentes do Estado-Burguês em defesa dos interesses da burguesia (POULANTZAS; MILIBAND, 1975). Posteriormente, Poulantzas esclareceu a ideia de que a função do Estado varia em um plano mais amplo segundo a correlação de forças de classes sociais em luta para uma sociedade em um período histórico específico (POULANTZAS, 1978).

Porém, o método precípua da ideologia segundo Althusser é a utilização do discurso lacunar, um mecanismo de sujeição mediante o qual a ideologia dominante revelaria aspectos da realidade ocultando outros com a finalidade de fazer prevalecer os interesses dominantes. Isso explica por que as classes dominadas introjetam e assumem como próprias ideias e valores que lhe são alheios, afastando, dessa forma, a classe trabalhadora da sua missão histórica. Desse modo, a essência do discurso lacunar é o não dito (porém, sugerido). Uma ideologia difere do mundo

concreto não em aquilo que afirma, senão no que cala, o discurso lacunar não nega a ideologia apenas escamoteia a existência de conflitos na sociedade.

Na obra de Lukács (1970), a consciência de classe é vista como verdadeira e falsa consciência. Para os trabalhadores, a verdadeira consciência seria a da concepção socialista que serviria como finalidade para orientar a luta operária. A falsa consciência estaria instalada no proletariado, mas não pertence a ele, nem defende seus interesses, provocando assim uma interpretação da vida social que seria inadequada para sua própria libertação, essa ideologia de classe é falsa por preconceituosa, estreita, ilusória e arbitrária e funcionaria adequadamente aos interesses opostos por desviar uma classe do seu projeto histórico. A falsa consciência funciona, portanto, como desvio empírico, tal o termo de utilizado pelo autor, daquilo que se espera dos trabalhadores (LUKÁCS, 1970). A interpretação não está livre de críticas, resulta difícil acreditar que um número maciço de pessoas viveria e por vezes morreria em função de ideias absolutamente equivocadas e impostas e resulta questionável também pela postura que induz no sentido de alguém diferenciar alguma forma de consciência em relação a homens e mulheres comuns aos que se qualifica como portadores de falsa consciência (EAGLETON, 1997, p. 24).

Marx desvendou a ideologia de mercado para denunciá-la;

[...] o valor de troca ou, mais precisamente, o sistema monetário é de fato o sistema da igualdade e liberdade, e as perturbações que enfrentam no desenvolvimento ulterior do sistema são perturbações a ele imanentes, justamente a efetivação da liberdade e igualdade, que se patenteiam como desigualdade e ausência de liberdade. (MARX, 2011, p. 303).

Isso indica que o mercado é essencialmente a razão de existência mercantil, mas não necessariamente da garantia de liberdades políticas. Isso só poderia acontecer se o mercado for integrado a um sistema político que garanta essas liberdades tal como é o caso da democracia. Portanto, o mercado não é pressuposto de democracia. “Mas é claro que a ideologia burguesa da liberdade e da igualdade oculta o que ocorre sob o processo superficial de troca, onde essa aparente igualdade e liberdade individuais desaparecem e revelam-se como desigualdade e falta de liberdade.” (BOTTOMORE, 2001, p. 184).

A dinâmica capitalista é o movimento permanente na busca da reprodução ampliada do capital; esse movimento, entretanto, tem como condição necessária a ampliação dos mercados para proporcionar demanda crescente capaz de realizar o movimento das mercadorias e com isso possibilitar o permanente retorno do capital a sua forma monetária. Todavia, a ampliação dos mercados que é necessária à circulação dos capitais exige a presença e intervenção do Estado, controlando, orientando, eliminando barreiras, sustentando o nível da demanda agregada. Por-

tanto, podemos observar como a presença do Estado é condição do desenvolvimento e de maturação do próprio capitalismo. Desse ponto, a relação Estado-mercado aparece menos como composta por polos antitéticos e muito mais na forma de esferas que se atraem.

Esse mesmo processo oculta a contradição, pois as necessidades do capital levam à crescente ocupação do Estado, o qual é, de outro lado, a própria negação do mercado uma vez que o espaço ocupado pelo Estado não será no mesmo momento ocupado pelo mercado. A história dos países capitalistas mostra em que medida a ampliação do sistema de produção de mercadorias amplia a necessidade de presença e ação do Estado. Pode-se inferir, portanto, que, na relação nada linear entre um e outro, há múltiplas necessidades nesse vínculo, e o Estado contribui com a ampliação do mercado, sendo que, na interação, Estado e mercado jamais se eliminam por completo, assim como o traço excludente do segundo sempre prevalece. Pode-se reparar na operação ideológica mais comum: pensar o Estado e o mercado como absolutamente contrários.

Inerente ao capitalismo, a necessidade de ampliação da produção de valores de uso sob a forma de mercadorias é movida através de toda sua história pela tendência à generalização da forma-mercadoria, sendo o mercado a máxima ampliação possível do âmbito da produção de mercadorias na sociedade. Entretanto, há limites à mercadorização da produção, o que reclama a presença e intervenção do Estado mais uma vez. Exatamente o que pode e o que não pode ser produzido enquanto mercadoria varia segundo o estágio de desenvolvimento do capitalismo e segundo a configuração histórica. Todavia, as grandes áreas de intervenção do Estado reconhecidas inclusive pela tradição liberal, porque promovem a mercadorização, são infraestrutura, educação, justiça, saúde. As mesmas que identificam as demandas da política pública.

Entretanto, a relação Estado-mercado é dialética no sentido em que a intervenção do Estado visa assegurar a ampliação do mercado (fornecendo-lhe a necessária infraestrutura), mas assim fazendo, ao diretamente produzir valores de uso, acaba cerceando o âmbito essencial do mercado. A tendência de generalização da forma-mercadoria acaba suscitando assim a contratendência que é a sua própria negação, materializada na intervenção do Estado. O mercado e o Estado formam, assim, uma relação definida pelo antagonismo com respeito à generalização da forma-mercadoria. Essa ação do Estado, ao produzir valores de uso, nega o mercado, ainda que lhe seja necessário. Quanto mais se desenvolve a produção de mercadorias, mais se amplia a necessidade de intervenção do Estado, no estágio intensivo em que a ampliação da produção de mercadorias fica essencialmente restrita ao aumento da produtividade do trabalho e a circulação atinge o planeta, o papel do Estado vai ampliando a ponto de atrofiar o mercado.

Ainda dentro da possibilidade do Estado ampliar as fronteiras do capital e do mercado, as políticas neoliberais constituem precisamente uma tentativa de remercadorização das economias. O Estado é necessário nesse movimento uma vez que ele atua como agente para assegurar as condições da produção de mercadorias, é sua razão de ser do ponto de vista do capital, mesmo que ao promover a mercantilização tenha que ocupar espaços, ampliar territórios e realizar gastos. De outro lado, escapa inteiramente ao Estado o fato de que sua atuação seja a negação do mercado. Esse ponto é importante, pois está na base do significado das políticas públicas, sua negação pelo programa do neoliberalismo basicamente orientado para a privatização dos serviços públicos são no curto prazo uma maneira de recriar mercados para os capitais, não são, entretanto, mesma coisa que mercadorização podendo resultar em prejuízo para a própria sociedade (DEÁK, 1989).

Duas frentes que elaboram posições doutrinárias sobre a relação Estado-mercado são a do neoliberalismo, que é anti-intervencionista, e a keynesiana, que entende que o capitalismo não consegue sozinho, com o seu *animal spirit*, conquistar a melhor alocação de recursos e a distribuição mais justa dos seus produtos.

Os liberais entendem que no mercado há um mecanismo de precificação dos recursos e da distribuição dos bens que é o melhor possível em termos de alocação e distribuição. A intervenção do Estado, desse ponto de vista, soa a distorção e afastamento da perfeição. Keynesianos, ao contrário, entendem essa formulação como frágil, pois se assenta em pilares inconsistentes. O comportamento típico de mercado segue o padrão da cópia e da repetição para a maior parte dos jogadores, portanto, os keynesianos consideram que os erros apresentam grande potencialidade de contágio, o que torna o mercado incerto e a economia instável. Desse ponto de vista, deve o Estado intervir como forma de correção de erros e de contenção de impactos.

A relação do Estado com os interesses classistas é variável, no neoliberalismo o ataque à participação do Estado em todos os níveis se completa com a defesa das virtudes do mercado. Propõem-se o desmonte do Estado desenvolvimentista e a ampliação das oportunidades de mercado (privatizações – telefonia, correios, água e esgoto –, concessões, abertura econômica, política de juros). O discurso do neoliberalismo ganhou hegemonia chamando de ineficiente a ação pública estatal, apagando nessa interpretação o fato de que, na verdade, o Estado resulta útil e necessário para os capitais privados na hora da ampliação das oportunidades de negócios. Esta foi a operação ideológica do discurso neoliberal que tomou conta nos países de América Latina e outras regiões do planeta no final do século XX.

A análise comparativa do desenvolvimento é bom recurso para enfrentar as ideologias que opõem em forma simplista a relação Estado-mercado. Pode-se constatar que o que menos houve nos países de América Latina foi uma estratégia pura, ao contrário, a dinâmica mais geral tem sido a de enfrentar falhas e ultra-

passar limitações em um jogo em que avança o mercado com avanços do Estado, e também os excessos de dirigismo estatal ou de mercado e os fracassos das políticas econômicas que se voltam exclusivamente para privilegiar um ou outro lado são um bom sinal dos tempos para repensar a relação Estado-mercado.

Ainda algumas observações sobre a relação Estado-mercado apresentadas aqui apontam criticamente para o argumento em favor das finanças serem geridas com maior perfeição em mercados puros. As teorias keynesianas de finanças têm elementos convincentes em favor da negativa dessa posição, reforçando a posição de que as regulamentações prudenciais são benéficas porque estabelecem as condições de viabilidade dos mercados financeiros (TOBIN, 1978).

Quanto ao progresso técnico que movimenta a economia capitalista, sua complexidade deve ser encarada considerando as externalidades associadas à inovação, e o conhecimento que está na base de toda sociedade e que é motor do progresso técnico, portanto, se bem planejado por meio das políticas públicas, permite transformar o avanço técnico-científico em progresso social. Quando isso sucede, doses de rendimentos sociais – medidos por meio de diferentes indicadores –, superam o rendimento privado induzido pela mesma fonte de progresso. Portanto, o crescimento pode ser potencializado com intervenções de políticas públicas que convertem o movimento de acumulação em dinâmicas favoráveis socialmente porque rompem as condições do atraso, reduzem assimetrias na distribuição da renda e aumentam o patamar de reflexividade da sociedade.

Em outras palavras, a política pública permite transformar o crescimento e os ganhos de produtividade econômica em maiores patamares de qualidade da sociedade, isto é, níveis mais altos de desenvolvimento, os quais por sua vez têm potencial de induzir novos ciclos de produtividade e maiores ganhos. Este é um argumento de peso em favor da gratuidade do ensino público em toda nação.

Ademais, o Estado recupera na contemporaneidade um papel que é carência do mercado, não somente porque corrige lacunas ou porque na prescrição liberal tenha que ocupar os espaços que não são de interesse privado, mas, sobretudo porque é agente capaz de abrir novos mercados e ampliar os já existentes, pela sua condição diferenciada no manejo do gasto macroeconômico e pelo seu poder executivo na promulgação de regras, encampando iniciativas, viabilizando projetos (BOYER, 1999).

O debate sobre a desestatização dos serviços públicos, inscrito no processo de crise do Estado e globalização na virada de século, repôs no palco das discussões de desenvolvimento, de um lado, a eficácia dos serviços prestados ao público e, de outro, as temáticas relacionadas à pobreza e à exclusão social que, paradoxalmente, explodem no mundo, porém são reduzidas nos países que implementam políticas públicas para atender as demandas sociais surgidas dessas situações e para reverter o processo concentrador de renda que é característico do mercado.

## 4. IMPLICAÇÕES SOBRE O ENSINO DA POLÍTICA PÚBLICA

Historicamente se registra em torno do debate político a tensão entre os que negam e os que promovem as políticas públicas. No contexto atual, o debate se dá para dirimir os rumos do desenvolvimento e comparar as ações mais efetivas. No ideário do mercado e no quadro da doutrina liberal, o mercado é o portador de racionalidade, predomina esse princípio na tradição liberal, é o mais divulgado pelos meios de comunicação e aparece também, na maioria das vezes, reforçado nas escolas de economia que estão na base da formação dos administradores e gestores públicos. Porém, essa perspectiva tem como decorrência a própria negação da política pública, especialmente da política pública na sua dimensão universal, pois no pensamento liberal é o próprio mercado que levaria à sociedade para a harmonia e igualdade muito mais que os processos de intervenção decorrentes da política pública.

Para os economistas preocupados com o ensino de ciência e com a formação de gestores de públicos, os debates sobre as políticas públicas têm levado a importantes reflexões. Inicialmente, foram identificados o escopo e as contribuições científicas e metodológicas que estão na base da formação de gestores e administradores que atuam nas políticas públicas. Houve também mudanças claras da política governamental, e, nesse sentido, da esfera da nação e do conjunto de determinações internacionais indicadas quando se fala em globalização que produziram reavaliações do papel do Estado, do desenvolvimento e das políticas públicas. Pode-se dizer que hoje as polêmicas em torno dos projetos de país passam pelas políticas públicas muito mais do que isso aparecia nos debates de desenvolvimento do século XX.

Todavia, a forma atual do capitalismo aparece, quando se fala em globalização, como uma tendência irreversível de universalização de certos valores e da compressão do espaço e do tempo. Se universalizam processos mentais de base ideológica pela amplitude da sua divulgação, porém, como foi apresentado anteriormente, no processo de globalização, ao mesmo tempo, fragmentam-se o setor produtivo, as firmas, o trabalho, a cultura e as identidades. A sociedade diante da surpresa da globalização parece aceitar que a sobrevivência das instituições está na reconversão em organizações flexíveis com capacidade para desenhar estratégias e programas que garantam a adaptação ao mercado. Reproduz-se, em consequência, a visão da realidade como conjunto de forças que impõem limites que o comportamento individual deverá resolver sob a forma de um jogo tal como simulam as relações de mercado, no caso das instituições de ensino, o jogo impõe uma conciliação difícil entre as necessi-

dades da sociedade atual e a natureza específica do conhecimento sobre a sociedade que os profissionais que participam da política pública devem ganhar.

Uma das preocupações está na formação sem prática, porém, isto não como ruptura entre teoria e prática, mas como uma formação consistente que focalize o mundo real. Essa preocupação tem conduzido as escolas superiores para um diálogo reflexivo entre as elaborações teóricas e metodológicas e o terreno empírico em que se manifesta o fato social que dá origem à política pública e às organizações e instituições envolvidas.

Entretanto, o próprio deslocamento do espaço público para o mercado que experimentou o Brasil preconizado pelo discurso neoliberal nos anos 90 impôs aos cientistas políticos e sociais comprometidos com o estudo das políticas públicas um ambiente de debate no qual a política pública e seus instrumentos de intervenção na realidade social eram vistos com extrema restrição como decorrência da doutrina liberal de que o Estado não deve intervir e pela restrição ao gasto público da política econômica da época. Isso foi enfrentado em anos recentes com a reflexão acerca do tipo de relação entre aquilo que se ensina, a saber, um complexo interdisciplinar de teorias e métodos que integram (nunca exaustivamente) o que passou a ser chamado e reconhecido como Campo de Públicas e as demandas sociais das quais se evadem os imperativos do mercado. Deve-se distinguir claramente, para a eficácia do processo de ensino, aquilo que o mercado impõe como moda, daquilo que é estrutural ou permanente para, dessa formas ensinarmos os instrumentos que permitam aos gestores públicos lidar com o mundo real em sintonia com os desafios sociais.

Para uma formação adequada de gestores e administradores públicos não se poderá nem deverá abandonar a relação complexa entre teoria e prática, pois não há divórcio, desde as origens da ciência econômica – uma das ciências que está na base da formação em políticas públicas. Sabe-se o quanto que a racionalidade econômica das políticas públicas é fruto das necessidades de administrar o reino, e que, mesmo na linhagem filosófica dessa ciência, a preocupação com a ação (com a política) está presente.

A formação de profissionais que atuam em políticas públicas diante da impossibilidade de se dissociar do seu papel na estrutura da sociedade requer, para além da reprodução de uma importante combinação de conhecimentos sobre a sociedade, a comunidade e o Estado, uma ciência econômica preparada para instrumentar o estudo dos setores produtivos que estão na base das políticas setoriais. Especificamente, pense-se do ponto de vista microeconômico nos instrumentos da organização industrial para a avaliação das estruturas de mercado, das cadeias produtivas, e dos indicadores macroeconômicos que são de domínio público, mas que requerem conhecimentos especializados.

A compreensão da língua, o aprendizado de técnicas sofisticadas de medição, a análise social acurada, o domínio das regras básicas da análise econômica, a interpretação da história contemporânea, todos oferecem ao profissional que formamos como gestor e/ou administrador público, os recursos indispensáveis para seu posicionamento em face da realidade, inserem-no na divisão do trabalho, e, sobretudo, fornecem as chaves metodológicas para a elaboração, execução e avaliação das políticas públicas, cuja reflexão teórica busca a superação de obstáculos, e o faz no marco de uma percepção mais profunda da sociedade, da ação humana e da cidadania. A ciência econômica, o direito, a ciência política, as ciências sociais, a administração pública, todos têm enorme importância na formação do gestor e administrador público não unicamente pelo conjunto de teorias e métodos para enfrentar os problemas públicos, mas também pelo *ethos* republicano que as vincula constitutivamente no Campo de Públicas.

A consolidação de uma sociedade democrática implica justamente formar indivíduos para uma participação plena na vida social, cultural e política. A política pública como área interdisciplinar de conhecimento, pela amplitude de suas fronteiras e pela relação entre história, teoria econômica e métodos, possibilita desde várias frentes trabalhar esses aspectos.

## 5. SERVE A ECONOMIA À POLÍTICA PÚBLICA?

Essa questão pode ser explanada no sentido de apontar para a função do conhecimento da ciência econômica na formação dos gestores e administradores públicos. Isso, em termos mais amplos, pode ser encarado como o problema de relação (de causalidade múltipla) entre o saber da ciência econômica e a realidade social. A dimensão do problema é ampla envolvendo não unicamente métodos e resultados, mas também ideologias e processos históricos.

O mesmo aspecto, a relação entre o conhecimento e a realidade que se propõe conhecer, tem várias dimensões. Toda explicação e, como tal, as da ciência econômica, opera por algum mecanismo de abstração que está na base do raciocínio e que permite construir uma percepção acurada da realidade. No caso da economia, essa realidade é a própria sociedade capitalista moderna. Ao tentar analisá-la, cria-se certo processo de seleção, que faz parte da decisão existente na tentativa de elaborar uma determinada argumentação. O processo metodológico que está na base do conhecimento seleciona o que há de mais relevante no universo que se busca compreender.

Na produção da ciência econômica põem-se claramente em jogo esquemas teórico-explicativos com a finalidade de apreender a realidade social. São esses esquemas e suas categorias conceituais que são ensinados no estudo da disciplina. Logo, a ciência econômica é por natureza teórica, porém isso não deveria ser tomado como um problema, nem é o que poderia invalidar a sua razão prática. Ao contrário, a teoria e os métodos estão na própria construção da ciência econômica e nos seus desdobramentos políticos.

Contudo, não é por a pergunta ser mal formulada no sentido de rivalizar teoria e prática que deixa de existir o problema. A questão que se coloca é a de que se trata de uma área difícil de aplicar, pois os conhecimentos dessa disciplina devem construir a passagem metodológica da ideia abstrata construída seletivamente pela teoria para o mundo infinitamente mais complexo da realidade prática. Por exemplo, para um aluno faria mais sentido apreender os refinamentos da escola econômica neoclássica se pudesse encontrar, ao mesmo tempo e por meio deles, exemplos de aplicações práticas reais ou descrições de casos reais do mundo produtivo. Estudos de casos e exemplos abundam nos manuais de uso corrente da ciência econômica, entretanto, são explicações isoladas seletivamente, mas desconexas da realidade em termos de historicidade.

O problema se refere à dificuldade da teoria e do método de construir um caminho de circulação entre a abstração e a realidade social que permita compreender historicamente o problema abordado. As práticas acadêmicas, no entanto, se apresentam esvaziadas de conteúdos ou formuladas com grande dose de considerações *ad hoc*. Enquanto isso, é urgente a necessidade de reconhecer como se articulam as empresas em cada mercado, quais as barreiras e os mecanismos da inovação, por citar apenas alguns dos aspectos que devem ser mapeados na elaboração de políticas públicas. A análise dos custos das empresas, a eficácia das estratégias competitivas, a formação de preços de mercado, são todas questões que demandam análise de aplicação da teoria econômica e que integram o universo de conhecimentos do Campo de Públicas.

O mundo das empresas (grandes ou pequenas) é complexo, a disponibilidade e a coleta de dados não são coisa certa, o domínio de conhecimentos e técnicas para atuar na área exige tanto conhecer a própria teoria econômica quanto a matemática, a estatística e a informática. Visto a partir do leque dos problemas da economia, a empresa e seu meio podem parecer apenas um campo aparte dentre os mais variados temas da realidade e da ciência, entretanto, é justamente o diálogo entre teoria e prática nesse terreno que cria uma demanda de técnicos para a formulação de políticas públicas setoriais.

Veja-se o exemplo de Albert Merlin (1995) sobre impacto prático do livro “Estratégias Competitivas”, de Michael Porter (2005). A obra está destinada aos agentes práticos que devem desenvolver estratégias empresariais e funciona como uma espécie de decodificador e aplicador da teoria econômica para diferentes situ-

ações de mercado, com exemplos da Coca-Cola e da General Motors. O livro não é fundamental nos programas das disciplinas de economia, o é mais nas áreas vizinhas que precisam de um apoio nesse terreno – como a administração e a gestão de empresas. Na formação dos economistas se discute mais do que isso e se consultam e analisam as próprias fontes – para a mesma área do livro de Porter (2005), por exemplo, Sylos-Labinni (1979), Steindl (1983), Schumpeter (1984), para citar apenas grandes autores –, mas, para os profissionais das áreas vizinhas, o livro é um receituário acabado de instrumentos e aplicações que funciona como instrumento prático. Funciona como uma caixa de ferramentas.

Retenhamos então a ideia de que o questionamento sobre a utilidade dos conhecimentos da ciência econômica faz emergir um campo fértil de problemas justamente porque obriga a (re)ver a relação entre o conhecimento e suas práticas, assim como a relação entre a realidade social e as elaborações da economia (como disciplina). É um campo fértil pelos desafios que impõe, devido aos esforços metodológicos e mesmo pedagógicos que os divulgadores, intérpretes, pesquisadores e, em geral, os professores de economia têm de defrontar na tarefa do ensino dessa ciência com vistas a formar técnicos e elaboradores de políticas públicas.

No ambiente de modificações da economia e das mentalidades que envolvem a chamada globalização, o setor de educação recebe os impactos e ao mesmo tempo experimenta as modificações próprias do lugar social em que está inserido. Pensar a educação superior, e especialmente pensar na formação de gestores e administradores públicos nesse contexto, exige recompor a intrincada trama de relações sociais envolvidas na estrutura social e econômica em que se criam as demandas de políticas públicas. As elaborações da economia política, especialmente, as do século XIX, oferecem o pano de fundo da compreensão da sociedade capitalista contemporânea, as elaborações da ciência econômica do século XX, oferecem abordagens e instrumentos para a compreensão dos sistemas atuais de produção e de trabalho, com suas diferenças e particularidades. Quanto à pergunta sobre a finalidade do conhecimento da ciência econômica no ensino da política pública, ela é necessária para recompor passo a passo a rede de processos associados à acumulação de capital (em termos gerais) e ao fenômeno da concorrência das firmas (em termos particulares). Definir e delimitar a realidade social através da interpretação do processo econômico é uma tarefa interdisciplinar que possibilita elaborar ações e políticas para promover alterações virtuosas dos problemas sociais.

Todavia, essa complexidade conduz a reflexão da relação entre o pensamento intelectual e a sua ação prática. Nesse ponto é necessário retomar a expressão oportuna de Joan Robinson (1969) que considera o conjunto de instrumentos e categorias teórico-metodológicas para a resolução dos problemas econômicos como uma caixa de ferramentas, que deve servir, portanto, aos estudantes do Campo de Públicas.

## 6. COMENTÁRIOS FINAIS

Questões como a divisão de competências entre as esferas de governo, o padrão de financiamento das políticas setoriais e os resultados efetivamente alcançados pelas ações públicas fazem parte do pano de fundo em que se avaliam as políticas públicas na atualidade. Adicionalmente, a discussão das políticas públicas passa também pelo tratamento e debate dos problemas da ação governamental na indução de dinâmicas econômicas de crescimento, da regulação e da implementação e consolidação de direitos cidadãos, portanto, nos debates das políticas públicas estão diretamente apontados os desafios do desenvolvimento do país.

A política pública está associada à promoção do emprego e à justiça distributiva, todas situações que exigem a presença do Estado como ator essencial. Isso é especialmente verdadeiro no caso das economias em desenvolvimento, tais como a brasileira, em que emergem problemas como a inserção produtiva que é condição para superar a pobreza, geralmente caracterizada por precarização do trabalho, heterogeneidade estrutural, degradação ambiental, inflação e vulnerabilidade externa. A superação desse contexto que resulta determinante do atraso se faz por meio do manejo de políticas públicas e com o interesse coletivo politicamente articulado no quadro de um plano de desenvolvimento.

A esses objetivos, que se combinam em diferentes níveis dos programas e que comportam uma dimensão mais abrangente e integrada que é o plano de desenvolvimento, agregam-se a redução dos impactos ambientalmente degradantes da atividade econômica e a regulação do avanço da exploração mercantil no território do país em busca de riquezas. Essas grandes questões configuram outra que se projeta no debate sobre o desenvolvimento do país na atualidade sobre a adequação da logística de base e da infraestrutura econômica brasileira. Nesse âmbito, ganham especial destaque a discussão sobre a atualização da matriz energética brasileira, com ênfase em fontes renováveis e segurança energética, e a discussão sobre a revisão, a expansão e a integração adequada, dos pontos de vista tecnológico, regional e ambiental, da infraestrutura de telecomunicações e transportes.

Em termos institucionais é evidente a necessidade de que a estrutura do Estado esteja diretamente envolvida na execução das políticas públicas, em virtude do impacto que têm mostrado as ações na área social e do aprendizado quanto a mecanismos de gestão dos programas, a interinstitucionalidade das ações e rapidez e efetividade na transferência dos benefícios. Destaque-se quanto a isso a prática do planejamento governamental e o desenho e revalorização das funções das instituições públicas associadas a essas atividades.

No Brasil, ao longo das duas últimas décadas, em paralelo à desvalorização da função de planejamento em geral, em ambiente ideologicamente hostil à presença e à atuação do Estado, essa função pública foi adquirindo características muito diferentes daquelas com as quais costumava ser identificada. A estrutura e o funcionamento do planejamento governamental vigente no país avançam e se consolidam na medida em que as instituições envolvidas se integram para atingir as metas e finalidades das políticas, porém, sabe-se hoje que parte dessas instituições está esvaziada de conteúdo técnico e que ainda deve ser robustecida de ingredientes técnico-operacionais e de controles físico-financeiros de ações difusas, diluídas pelos diversos níveis e instâncias de governo, cujo sentido de conjunto e movimento, ainda que no nível setorial, não é nem fácil nem rápido de identificar.

Para as análises da teoria econômica de base do liberalismo – que é a de maior espectro de divulgação nas universidades e nos centros de poder no mundo todo –, o único padrão eficiente e generalizável de adesão das diferentes regiões do mundo é fundamentado em mercados livres, cabendo nesse contexto ao Estado concentrar suas ações no papel de regulador de um cenário macroeconômico favorável ao movimento dos capitais. Resulta difícil aceitar que os países que superaram situações de atraso tenham atuado historicamente dessa maneira, como se a expansão da riqueza pudesse vir acompanhada da justiça distributiva por uma mão invisível, e como se o conhecimento e os frutos do progresso técnico não estivessem atrelados aos mecanismos de decisão a que estão sujeitas todas as forças produtivas. Supõe-se, portanto, que os tomadores de decisões recriam as condições econômicas para a expansão dos níveis de vida e bem-estar de todos na sociedade, quando, na verdade, é o inverso que acontece, uma vez que o cálculo econômico em condições históricas reais atua pela busca do lucro, e, nesse tipo de decisões, as escolhas repelem o interesse coletivo.

A incoerência dessa visão provém da redução da macroeconomia do crescimento e do desenvolvimento a um conjunto de fenômenos econômicos perfeitamente inteligíveis a partir dos comportamentos de indivíduos isolados, postos em interação por meio de mecanismos puramente mercantis e concorrenciais. Em consequência, a vulgarização da concepção de que a economia global assentada na liberdade mercantil seria intrinsecamente eficiente, tanto do ponto de vista econômico quanto social, levou ao esvaziamento político dos papéis fundamentais do Estado no processo de desenvolvimento econômico das nações. Não faltaram as interpretações precipitadas de que a internacionalização das economias conduziria à eliminação das fronteiras entre países e ao fim dos Estados nacionais. O desenvolvimento, entretanto, é prerrogativa da sociedade e deve ser buscado ostensivamente pelo Estado e por suas instituições. Nesse sentido, as intervenções públicas são superiores aos mecanismos de mercado no que concerne às decisões estratégicas no âmbito da economia nacional.

Reforçando os argumentos anteriores, os resultados das análises históricas e das comparações internacionais mostram que as economias bem-sucedidas, em termos de crescimento econômico e bem-estar social, são aquelas que souberam combinar de maneira criativa Estado e mercado para enfrentar os desafios impostos pela globalização. Uma das lições da economia mundial do último quarto do século XX é a de que as estratégias de desenvolvimento que concentram todas as forças no Estado ou, ao contrário, no mercado encontraram limites endógenos infranqueáveis que acabaram produzindo custos sociais hoje não mais aceitos nas sociedades democráticas. Mercado e Estado não são substitutos, e a sua relação pode ser variável, mas, no que concerne ao estabelecimento de arranjos institucionais, funcionam como instâncias complementares capazes de garantir coerência macroeconômica e coesão social, crescimento e distribuição, progresso e democracia. Nesse complexo de atores e relações é que se desenvolve a profissão do gestor público e sua atuação.

Afastando-se das concepções convencionais e de maior divulgação, não há fundamento teórico nem empírico satisfatório que possa corroborar as interpretações de que os processos de liberalização econômica são geradores de maiores níveis de eficiência com significativa melhora dos padrões de vida da população. As experiências dos países centrais, seguidas da mais recente dos países asiáticos, confirmam que o recurso à estratégia consistente de desenvolvimento com políticas públicas adequadas é condição necessária para que os desafios impostos pelo mundo globalizado possam se converter em fatores propulsores do desenvolvimento das nações.

## 7. REFERÊNCIAS

ALTHUSSER, L. **Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado**. Lisboa: Presença, 1974.

\_\_\_\_\_. **Pour lire le Capital**. Paris: Maspéro, 1965.

BOTTOMORE, T. **Karl Marx**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BOYER, R. Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o séc. XXI? **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 12, p. 1-20, jun. 1999.

CHESNAIS, A. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1995.

DEÁK, C. O mercado e o Estado na organização espacial da produção capitalista. **Espaço & Debates**, v. 28, p. 18-31, 1989.

- EAGLETON, T. **Ideologia**. São Paulo: Boitempo; Unesp, 1997.
- ENGELS, F. **El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado**. Madrid: Fundación Federico Engel, 2006.
- GIDDENS, A. **A Constituição da Sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1984.
- GRAMSCI, A. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- IANNI, O. **A sociedade global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- \_\_\_\_\_. As ciências sociais na época da globalização. **Estudos de Sociologia**, v. 4, p. 4-12, 1998.
- LENIN, V. O Estado e a Revolução. In: LENIN, V. **Obras Escolhidas de V. I. Lênin**. Campo Grande: Editorial Avante, 1977. Tomo 2. p. 219-305.
- LUKÁCS, G. Conciencia de Clase. In: LUKÁCS, G. **Historia y Conciencia de Clase**. Habana: Editora de Ciencias Sociales, 1970. p. 76-109.
- MARX, K. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007
- \_\_\_\_\_. **O Capital**. México: Siglo XXI, 1985.
- \_\_\_\_\_. **Grundrisse**. São Paulo: Boitempo Editorial; UFRJ, 2011.
- MERLIN, A. Une Science en procès. De la critique du praticien à la critique du philosophe. **Problèmes économiques**, Paris, n. 2444-2445, 1995, p. 2-5.
- ORTIZ, R. **Mundialização e cultura**. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- POULANTZAS, N. **L'Etat, le Pouvoir et le Socialisme**. Paris: Press Universitaires de France, 1978.
- POULANTZAS, N.; MILIBAN, R. **Debate sobre o Estado Capitalista**. Porto: Ed. Afrontamento, 1975.
- PORTER, M. E. **Estratégia Competitiva: Técnicas para Análise de Industrias e da Concorrência**. São Paulo: Campus, 2005.
- ROBINSON, J. **The economic of imperfect competition**. London: Macmillan, 1969.
- SÁNCHEZ NORIEGA, J. L. Dominación comunicativa del Tercer Mundo y sensibilización para la solidaridad. In: ZAMORA, J. A. (Org.). **La Globalización y sus Excluidos**. Navarra: Foro Ignacio Ellacuría, 1999. p. 73-94.
- SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.
- SILVA, R. V. **A Ideologia do Estado Autoritário no Brasil**. Florianópolis: Argos, 2004.
- STEINDL, J. **Maturidade e estagnação no capitalismo americano**. São Paulo: Abril, 1983.
- SYLOS-LABINI, P. **Oligopólio e Progresso Técnico**. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

THOMPSON, J. B. **Ideologia e cultura moderna**: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. Petrópolis: Vozes, 2000.

TOBIN, J. A Proposal for Monetary Reform. **Eastern Economics Journal**, v. 4, p. 153–59, 1978.

TRACY, D. **Eléments D’Idiologie**. Local Paris: Editora Vrin, 1970.



Este livro foi composto na tipologia Chaparral Pro, em corpo 10 pt  
e impresso no papel Offset 75 g/m<sup>2</sup> na Gráfica da UFRGS

---

Editora da UFRGS • Ramiro Barcelos, 2500 – Porto Alegre, RS – 90035-003 – Fone/fax (51) 3308-5645 –  
editora@ufrgs.br – www.editora.ufrgs.br • Direção: Alex Niche Teixeira • Editoração: Luciane Delani (Co-  
ordenadora), Carla M. Luzzatto, Cristiano Tarouco, Fernanda Kautzmann, Lucas Ferreira de Andrade,  
Maria da Glória Almeida dos Santos e Rosangela de Mello; suporte editorial: Jaqueline Moura (bolsista)  
• Administração: Aline Vasconcelos da Silveira, Getúlio Ferreira de Almeida, Janer Bittencourt, Jaqueline  
Trombin, Laerte Balbinot Dias, Najára Machado e Xaiane Jaensen Orellana • Apoio: Luciane Figueiredo.

As políticas públicas configuram o verdadeiro epicentro das disputas em torno da superação das mazelas sociais. Discutem-se relevância, conteúdos, formas, eficiência, impactos etc. Ignorando a questão da escassez, conhecer a estrutura e a dinâmica das políticas converteu-se em demanda social, interesse acadêmico e dever governamental.

Nesta coletânea o leitor encontrará estudos sobre agenda, formulação, implementação, gestão e avaliação de políticas públicas em teoria e prática, compreendendo setores como assistência social, compras públicas, educação, gestão metropolitana, mobilidade urbana, recursos naturais, saúde e segurança pública.

Em sua totalidade, a obra expressa a multidisciplinaridade do campo de públicas, navegando entre diferentes disciplinas e suas confluências em meio à: administração, antropologia, ciência política, direito, economia e sociologia.

Dado o problema central da falta de integração e de coordenação das políticas públicas, em seu componente epistemológico, pretende-se: por um lado, fortalecer a identidade do Campo de Públicas, um campo multidisciplinar de formação em nível superior, comprometido com os valores democráticos; por outro, reunir contribuições científicas dessa diversidade para algumas questões relevantes aqui tratadas.

// **CEGOV** TRANSFORMANDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA //

O Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) busca realizar pesquisas e estudos aplicados sobre a articulação e o fortalecimento da relação entre capacidade estatal e democracia. Nesse sentido, a coleção de livros *Transformando a Administração Pública* tem o intuito de publicizar e destacar o posicionamento da universidade pública no desenvolvimento e aperfeiçoamento da administração pública brasileira.