

# GESTÃO PÚBLICA, MUNICÍPIO E FEDERAÇÃO

DIOGO JOEL DEMARCO  
ORGANIZADOR



GESTÃO PÚBLICA,  
MUNICÍPIO E  
FEDERAÇÃO



UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO RIO  
GRANDE DO SUL

Reitor

**Carlos Alexandre Netto**

Vice-Reitor e Pró-Reitor  
de Coordenação Acadêmica

**Rui Vicente Oppermann**

EDITORA DA UFRGS

Diretor

**Alex Niche Teixeira**

Conselho Editorial

**Carlos Pérez Bergmann**

**Claudia Lima Marques**

**Jane Fraga Tutikian**

**José Vicente Tavares dos Santos**

**Marcelo Antonio Conterato**

**Maria Helena Weber**

**Maria Stephanou**

**Regina Zilberman**

**Temístocles Cezar**

**Valquiria Linck Bassani**

**Alex Niche Teixeira**, presidente

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

**Diretor**

Pedro Cezar Dutra Fonseca

**Vice Diretor**

Cláudio José Müller

**Conselho Superior CEGOV**

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

**Conselho Científico CEGOV**

Carlos Schmidt Arturi, Cássio da Silva Calvete, Diogo Joel Demarco, Fabiano Engelmann, Hélio Henkin, Leandro Valiati, Jurema Gorski Brites, Ligia Mori Madeira, Luis Gustavo Mello Grohmann, Marcelo Soares Pimenta, Vanessa Marx

**Coordenação Coleção Editorial CEGOV**

Cláudio José Muller, Gentil Corazza,  
Marco Cepik

# GESTÃO PÚBLICA, MUNICÍPIO E FEDERAÇÃO

DIOGO JOEL DEMARCO  
ORGANIZADOR

PORTO ALEGRE  
2015

© dos autores  
1ª edição: 2015

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

### **Coleção CEGOV Capacidade Estatal e Democracia**

Revisão: Fernando Preusser de Mattos

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

Capa: Joana Oliveira de Oliveira

Diagramação: Liza Bastos Bischoff

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora UFRGS

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

G393 Gestão pública, município e federação / organizador Diogo Joel Demarco – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2015.  
212 p. : il. ; 16x23cm

(CEGOV Capacidade Estatal e Democracia)

Inclui figuras, gráficos, quadros e tabelas.

Inclui referências.

1. Política. 2. Gestão pública. 3. Administração pública. 4. Nação soberana – Cidadania. 5. Governança – Gestão estratégica de pessoas – Setor Público. 6. Capacitação Ensino A Distância – Planejamento estratégico municipal – Desenvolvimento territorial. 7. Federalismo – Políticas públicas – Direitos humanos – Brasil. 8. Cartas de serviços ao cidadão – Agências reguladoras. 9. Metodologia de custos – Sistema de Custos do Governo Federal – Sistema de Saúde dos Municípios – Rio Grande do Sul – 2011. 10. Mudanças institucionais – Componentes dos Legislativos Municipais – Composição – 2013-2016. 11. Desenvolvimento – Municípios – Pelotas – Rio Grande – Perspectiva comparada. 12. Formação acadêmica – Prática profissional – Administradores – Setor Público. I. Demarco, Diogo Joel.

CDU 35(816.5):364

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

ISBN 978-85-386-0276-7

# SUMÁRIO

	PREFÁCIO	7
	<i>Ronaldo Coutinho Garcia</i>	
	APRESENTAÇÃO	12
	<i>Diogo Joel Demarco</i>	
1	SOCIEDADE MULTICULTURAL E PLURAL CONTEMPORÂNEA E A PROBLEMATIZAÇÃO AO ESTADO MODERNO	18
	<i>Renata O. Albernaz, Ariston Azevedo</i>	
2	GOVERNANÇA E GESTÃO ESTRATÉGICA DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO	33
	<i>Sandro Trescastro Bergue</i>	
3	UM BALANÇO DO PROJETO DE CAPACITAÇÃO EAD EM PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	55
	<i>Diogo Joel Demarco, Pedro de Almeida Costa, Bruna Cruz de Anhaia, Janaína Ruviano da Silva</i>	
4	FEDERALISMO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL PÓS-DEMOCRATIZAÇÃO	75
	<i>Lígia Mori Madeira</i>	
5	CARTAS DE SERVIÇOS AO CIDADÃO: A EXPERIÊNCIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS	107
	<i>Aragon Êrico Dasso Júnior</i>	
6	SISTEMA DE INFORMAÇÕES DE CUSTOS DO GOVERNO FEDERAL (SIC): USO DE DADOS ORÇAMENTÁRIOS PARA CÁLCULO DE CUSTO DOS SERVIÇOS DE ATENÇÃO À SAÚDE PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL (2011)	126
	<i>Angelo Pagot Zortea, Janice Dornelles de Castro</i>	

# SUMÁRIO

- 7 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS, ALTERAÇÕES NA COMPOSIÇÃO  
DOS LEGISLATIVOS MUNICIPAIS, GASTOS PÚBLICOS E  
DEMOCRACIA NO BRASIL 143  
*Rosa Angela Chieza, Vitor Chagas da Costa*
- 8 A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS  
DE PELOTAS E RIO GRANDE EM PERSPECTIVA COMPARADA 167  
*Naiara Dal Molin, Cesar Alessandro Sagrillo Figueiredo, Elias Medeiros Vieira*
- 9 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
DOS SEUS FUNDAMENTOS À PRÁTICA PROFISSIONAL 191  
*Clezio Saldanha dos Santos*



# PREFÁCIO

RONALDO COUTINHO GARCIA

*Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). As posições aqui defendidas são de responsabilidade exclusiva do autor.*

A publicação do presente volume atende a uma necessidade gritante, ao mesmo tempo em que se apresenta com enorme oportunidade, tendo em vista a realização de eleições municipais no ano que vem. Ao tratar de assuntos sensíveis ao bom funcionamento dos diversos níveis de governo, aponta problemas que não são exclusivos dos municípios gaúchos e revela equacionamentos que devem ser objeto de reflexão por parte dos que os compartilham.

Se os municípios gaúchos experimentam dificuldades para conduzir uma gestão eficaz da coisa pública e atender aos anseios de suas respectivas populações, muito mais dramática é a situação dos pequenos (em todas as dimensões) municípios que dominam os territórios dos estados que não conheceram uma história de superação como a construída pelo Rio Grande do Sul.

Entre os muitos atributos que definem o “Federalismo à Brasileira”, destaca-se o fato de sermos o único onde o município é um ente federado autônomo, conforme definiu a Constituição Federal de 1988 (CF). Além disso, a Lei Maior também reduziu competências e poderes do ente estadual e estabeleceu atribuições para os três entes, que ainda hoje estão a reclamar regulamentação e cumprimento.

Por outro lado, em que pesem as significativas desigualdades demográficas, territoriais e econômicas entre municípios, todos são reconhecidos com as mesmas funções e competências. Observa-se que 70% dos municípios brasileiros

possuem menos de 20.000 habitantes e dispõem de muito modestas capacidades institucionais para atender às demandas de suas respectivas populações, majoritariamente privadas de condições dignas de vida. Na outra ponta do espectro, temos municípios inchados, prenes de deseconomias de aglomeração e irracionalidades do gigantismo, com enormes periferias, onde se concentra a pobreza urbana. Muitas integram regiões metropolitanas que não contam com regulamentação apropriada, que não possuem planejamento e gestão integrada, que não têm uma autoridade coordenadora. Em uma frase: o Brasil é submunicipalizado e mal municipalizado. Situação não muito diferente é encontrada entre os estados, que sob diversos critérios apresentam grandes desigualdades e inúmeros déficits de natureza técnico-política e administrativo-financeira para o cumprimento de suas atribuições.

Tal quadro produz tensões no nosso arranjo federativo, que comprometem a necessária coesão nacional e impedem a cooperação e as sinergias requeridas pelo processo de desenvolvimento. São exemplos: a consciência das desigualdades e a inconformidade com sua persistência, a gerarem movimentos pela criação de novos estados e municípios, sem que se disponha de um plano nacional de ordenamento do território (Art. 21, IX, da CF); a guerra fiscal, ilusória e perversa forma de atração de investimentos, que acaba por debilitar as finanças públicas sem gerar benefícios equalizadores; as frustrações geradas pela incapacidade dos governos de estados e municípios de conceber e executar projetos de investimento financiados pelo governo federal; as Marchas dos Prefeitos de cada ano, sempre recebidas com abordagens pontuais de problemas estruturais; as ofertas de empréstimos aos governos estaduais mediante alteração de limites de endividamento, ao invés de uma renegociação das regras de partilha de recursos, no âmbito de uma reforma fiscal comprometida com a equidade e com o desenvolvimento sustentado e sustentável.

O governo federal tem concebido leis, políticas e programas a serem executados de forma descentralizada, sem preparar técnica, administrativa e materialmente os governos subnacionais. Vem adotando medidas tributárias de incentivo à produção que comprometem as fontes de recursos repassados aos entes federados. Dá-lhes atribuições e, ao mesmo tempo, os constrange em suas capacidades financeiras e operacionais (a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) impede ampliação de despesas com pessoal). Ou seja, o governo federal tem negligenciado a fragilidade do quadro federativo.

Estados e municípios padecem sob as consequências de tal negligência. Não é arriscado afirmar que a maioria dos governos municipais brasileiros não reúne as condições para alcançar, por si só, uma gestão eficaz, eficiente e transformadora da insatisfatória realidade socioeconômica na qual se encontra.

E, por mais que algumas unidades estaduais se esforcem em estabelecer

uma republicana relação cooperativa com os municípios que as compõem, há uma evidente atrofia da presença federal nos arranjos institucionais estabelecidos com propósitos específicos ou gerais. Por exemplo, hoje, no Brasil, temos apenas um consórcio público integrado por União, estado e município: o da Autoridade Pública Olímpica, que junta os governos federal, estadual e o do município do Rio de Janeiro.

No entanto, há um sem número de grandes intervenções federais realizadas nas mais diversas regiões que não são objeto de devida preparação e nem de uma articulação interfederativa condizente.

Bons exemplos recentes são os fatos social e politicamente dramáticos acontecidos em Porto Velho decorrentes da construção das duas grandes hidroelétricas no Rio Madeira e o processo assemelhado na construção da Usina Belo Monte, em Altamira/PA, o drama social no entorno do Complexo de Suape/PE, os conflitos sociais, a devastação ambiental e a concentração da riqueza provocados pela pavimentação da BR 163 (MT/PA), os transtornos socioeconômicos e ambientais causados pelos investimentos privados no setor mineiro-metalúrgico na região do Alto Paraopeba/MG, a implantação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), em Itaboraí, para se ficar apenas em alguns casos. Em todos eles, regiões (pobres) com grande potencial não foram preparadas para receber pesados investimentos e tirar o máximo proveito deles, fazendo-os motores de um desenvolvimento local inclusivo, democrático, sustentável e dinâmico. Na ausência de adequada preparação irão conhecer explosão demográfica, aumento da criminalidade, da prostituição infanto-juvenil, das doenças transmissíveis. Serão acompanhadas pela desestruturação das economias rural e urbana e de degradação ambiental, da especulação imobiliária expulsora das populações pobres para áreas marginais, de sobrecarga insuportável sobre os serviços sociais básicos, da presença expansiva do tráfico e consumo de drogas, do aumento do custo de vida, entre outras tantas mazelas [...]

Os estudiosos dizem que os melhores problemas enfrentados pelos governos são os previsíveis ou evitáveis. Os primeiros por poderem ser atacados eficazmente logo ao seu surgimento, consumindo poucos recursos e reforçando a imagem de competência do governante. Os segundos por não chegarem a se concretizar devido às medidas preventivas. Ambos, no entanto, se transformam no que há de pior quando se realizam com alta intensidade. Mais desgastante do que esta última alternativa é quando ao não se aproveitar oportunidades grandiosas, permite-se que se convertam em problemas complexos e profundos<sup>1</sup>.

---

(1) GARCIA, R. C.; CARDOSO JR., J. C. **Subsídios para Repensar o Sistema Federal de Planejamento**. Brasília, DF/Rio de Janeiro: IPEA, 2015. p. 13-14. (Texto para Discussão, nº 2061). Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3827/1/td\\_2061.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3827/1/td_2061.pdf)>. Acesso em: 6 ago. 2015.

A ausência de um planejamento interfederativo e de eficaz coordenação das ações empreendidas pelos governos envolvidos faz frequente a ocorrência dessa segunda possibilidade, como indicado acima.

De tais constatações não é difícil depreender a necessidade de reverem-se as atribuições dos entes federados, inclusive com a União assumindo uma função capacitadora das unidades constitutivas mais frágeis, para o que deverá estar devidamente preparada. Com os estados dedicando-se, também, a coordenar e apoiar os seus municípios para a execução de políticas nacionais e estaduais. Com uma revisão da LRF, de forma a expurgar o seu conteúdo anti-investimentos sociais (que impõem o aumento das despesas com pessoal). Com a criação de municípios viáveis social, política, administrativa e financeiramente, apoiados por governos estaduais e órgãos federais desconcentrados.

Em um país continental, com uma federação integrada por unidades extremamente heterogêneas e marcada por fortes desigualdades de todos os tipos, é um contrassenso que o Governo da União esteja quase que totalmente concentrado no Distrito Federal. É imperiosa a sua gradual desconcentração, de modo a poder fornecer assistência técnica aos entes federados, principalmente na implementação de programas nacionais com execução descentralizada (a grande maioria), exercer a supervisão de ações desenvolvidas direta ou indiretamente, promover a coordenação público-privada em áreas de influência de grandes investimentos, assegurar sinergia, em um mesmo território, entre as ações sob a responsabilidade das diferentes unidades federadas, entre outras tantas.

Aos entes estaduais é requerido um movimento assemelhado, adequado às características de cada qual, pois possuímos estados gigantescos, maiores do que muitos países, com baixa densidade demográfica e socioeconômica e alguns poucos estados de porte médio, dotados de uma relativamente equilibrada rede urbana, de infraestrutura integradora e de uma razoável distribuição de atividades econômicas e de população no espaço.

Há que se avaliar a viabilidade global de muitos municípios brasileiros e, sob um legitimado e detalhado plano nacional de ordenamento do território, lançar mão das possibilidades oferecidas pelo Artigo 18, § 4º da Constituição Federal, modificado pela emenda constitucional nº 15/1996:

A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados, na forma da lei.

Não é conveniente para o futuro do país, para a coesão e a integridade do

território nacional continuar postergando o enfrentamento do grave problema federativo brasileiro.

Trata-se de declarar que o chamado Pacto Federativo está falido. Que uma nova Federação há de ser construída por toda a nacionalidade, que seja contemporânea ao século XXI e que lance pontes para outros tempos, que dê conta da nossa complexidade e da do mundo atual. Não poderá ser um remendo, e sim uma revolução na organização político-administrativa e uma poderosa frente de inovações institucionais. Será uma revolução a ser lutada em múltiplas frentes. Há uma frente técnico-política para a formulação de proposta global com forte potencial transformador, mas detentora de viabilidade inicial. A frente financeiro-fiscal para conceber o rol de possibilidades e construir os cenários que combinem as diversas fontes de recursos. A frente da comunicação social, criando um clima favorável mediante o esclarecimento sobre a natureza do jogo (soma positiva) e suas temporalidades, suas regras e seus objetivos. E, sem esgotar, a frente da negociação e da concertação política e social.

Os problemas decorrentes de uma federação falida se agravam e se avolumam. Postergar o enfrentamento apenas faz maiores e mais potentes os problemas. O tempo não é uma variável que as lideranças políticas controlem. Em o sabendo, podem aproveitá-lo.

# APRESENTAÇÃO

DIOGO JOEL DEMARCO

*Professor de Administração Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e coordenador do Grupo de Trabalho (GT) Gestão Pública, Município e Federação.*

12

Este volume integra o projeto editorial “Capacidade Estatal e Democracia”, produzido e publicado pelo Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e pela Editora da UFRGS. Esta coleção objetiva, a partir da reflexão e do debate das pesquisas sobre governo realizadas na UFRGS, contribuir com o aperfeiçoamento da ação do Estado brasileiro, qualificando suas políticas públicas e sua capacidade de intervenção.

Os assuntos tratados neste volume são fruto da atuação de pesquisadores e colaboradores vinculados ao GT Gestão Pública, Município e Federação. Criado no final de 2011, o GT tem como foco principal a análise de processos de descentralização de políticas públicas em direção aos governos locais que, no caso brasileiro, se intensificaram após a Constituição Federal de 1988.

As temáticas propostas pelo GT partem do reconhecimento de que a Constituição de 1988 abriu uma perspectiva diferenciada com políticas descentralizadas que transferiram novos encargos aos municípios, assegurando-lhes uma relativa autonomia jurídico-política com a ampliação dos recursos a serem repassados pelos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios e por outros programas governamentais. Entretanto, 90% dos municípios brasileiros têm menos de 50 mil habitantes e dependem de transferências institucionais para pagarem 80% de suas despesas. Questões fundamentais, como gestão dos recursos, articulação com as políticas federais, modernização das estruturas administrativas, requerem maior

análise e são investigadas dentro de três linhas de pesquisa distintas, a saber:

1. Planejamento estratégico governamental, abordando as implicações da sistemática de planejamento sobre os mecanismos de gestão pública e sobre a formulação e implementação das políticas públicas.
2. Pacto federativo e relações inter e intragovernamentais, abordando a relação entre os poderes Executivo e Legislativo dos municípios, bem como a lógica das iniciativas políticas e a composição das burocracias locais.
3. Constituição de redes e governança no setor público, analisando as novas formas de articulação entre governos locais e sociedade civil e suas decorrências na participação e controle social na gestão pública.

A obra em questão busca contribuir com o debate em torno desses temas, enfocando o papel do Estado e das políticas públicas no aprofundamento e na consolidação da democracia brasileira, na qualificação e no fortalecimento de uma gestão pública comprometida com a redução das desigualdades sociais e regionais. Para tanto, o coletivo de pesquisadores do GT, em conjunto com pesquisadores convidados, empenhou esforços no sentido de produzir textos que são fruto tanto de projetos<sup>1</sup> realizados no âmbito do GT, quanto das pesquisas realizadas individualmente pelos seus membros.

O livro conta com a contribuição de dezoito autores e está estruturado em nove capítulos que se articulam com as linhas temáticas do GT Gestão Pública, Município e Federação. Os textos complementam-se e partem de um tema mais geral para abordagens mais específicas, analisando o desenho e a implementação de políticas públicas que demandam cooperação federativa na sua implementação.

O **primeiro capítulo** faz uma reflexão acerca da noção de Nação soberana e seu correlato vínculo de cidadania, como uma das unidades sociais que têm se imposto para a construção e a delimitação do poder do Estado. Segundo essa noção, cada nacional subordina-se, em última instância, ao poder do seu Estado e, em contrapartida, este se obriga a garantir ao cidadão direitos políticos, civis e alguns direitos sociais. Ocorre que, na atualidade, a nacionalidade e a cidadania

---

(1) Dois projetos já foram realizados pelo GT Gestão Pública, Município e Federação. O primeiro foi o projeto “Diagnóstico das Ações de Modernização da Administração Pública Federal”, em parceria com a ASEGE/MPOG, encerrado em julho de 2014. Esse projeto realizou o levantamento e a análise das contratações e parcerias do governo federal, bem como da capacidade do mercado no campo de apoio técnico, estudos e consultoria relacionados à modernização da gestão pública federal. O segundo foi o projeto “Capacitação EAD em Planejamento Estratégico Municipal e Desenvolvimento Territorial”, uma parceria ainda em andamento com a SPI/MPOG, que visa à elaboração e à criação de uma rede eletrônica de suporte à qualificação de gestores públicos locais na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação dos Planos Plurianuais (PPAs) nos municípios brasileiros.

revelam-se como critérios insuficientes para manifestar uma unidade básica dos pleitos e projetos em sociedades que se mostram cada vez mais multiculturalistas, plurais e heterogêneas. Os autores apresentam as principais críticas ao conceito de Estado nacional e de cidadania moderna, críticas construídas com base nas teorias do multiculturalismo e do pluralismo político e jurídico, evidenciando soluções para reconstruir a cidadania e o Estado nacional que estão sendo apresentadas por pesquisas nessas correntes teóricas.

O **segundo capítulo** trata dos conceitos de governança e de gestão estratégica de pessoas no setor público, analisando como se relacionam e podem se reforçar mutuamente em sua dimensão política. O autor busca descrever e analisar que arranjos de governança são possíveis para a formação de ambientes colaborativos capazes de suportar uma gestão estratégica de pessoas e uma administração pública que se articule de forma mais efetiva – e, portanto, legítima – com a sociedade civil.

O autor ressalta que pensar gestão estratégica no setor público implica assumir a administração pública em seu contexto, reconhecendo seus valores e elementos culturais mais essenciais e estruturantes, reconhecendo sua construção histórica e especificidades, além da complexidade e necessária transversalidade que podem envolver o aparentemente mais singelo de seus objetos. Para isso, as estruturas de governança precisam ser pensadas a partir dos contornos que definem a administração pública contemporânea. Compreender esse momento no percurso histórico de formação da administração pública brasileira, além de assumir a suas influências e a sua singularidade, permite assinalar um entre tantos aspectos essenciais para a consecução de bons arranjos de governança, qual seja, reconhecer que a administração pública é política, e que a técnica é instrumento da política. Desse modo, também a partir da ênfase na expressão política dos elementos conformadores do conceito de gestão estratégica de pessoas no contexto do setor público, o autor retornar ao conceito de governança.

O **terceiro capítulo** apresenta e faz um balanço do projeto de Capacitação EAD em Planejamento Estratégico Municipal e Desenvolvimento Territorial (CEGOV/SPI-MPOG), um projeto de pesquisa e extensão universitária visando apoiar a criação de uma rede eletrônica de suporte à qualificação de gestores públicos locais na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação dos PPAs nos municípios brasileiros.

Os autores do texto ressaltam que as ações voltadas ao planejamento e à promoção do desenvolvimento, que resultem em melhorias efetivas na vida dos cidadãos, são um desafio que se impõe às administrações municipais, mas que requer também o aprimoramento da cooperação federativa, mediante a ampliação e o fortalecimento dos mecanismos de articulação entre os governos federal, esta-



dual e municipal para a promoção do desenvolvimento integrado, em âmbito nacional, regional e local. Para que os municípios possam aproveitar de modo eficaz tal oportunidade, contudo, é fundamental desenvolver, junto aos dirigentes e às equipes técnicas municipais, competências essenciais no campo do planejamento e gestão. Nesse contexto, argumentam, a modalidade EAD revela-se um instrumental importante para a qualificação de gestores públicos, por atingir públicos descentralizados, permitindo flexibilidade aos alunos para os estudos, uma vez que eles necessitam um treinamento *in government*, promovendo, assim, a formação continuada no contexto de organizações de governo.

No **quarto capítulo**, a autora analisa as relações entre o federalismo brasileiro e a institucionalização de políticas públicas de direitos humanos no Brasil pós-democratização. O objetivo do estudo é compreender o papel dos arranjos federais na institucionalização e na implementação de políticas de direitos humanos no Brasil.

Para a autora, o Brasil tem um sistema federativo com três entes autônomos. No entanto, desde meados dos anos 1990, há uma tendência centralizadora no modelo brasileiro, combinando a produção de políticas públicas em nível federal, deixando a implementação de tais políticas para os estados e municípios. No nível federal, o retorno à democracia levou à criação de estruturas institucionais para a promoção dos direitos humanos, tais como a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), responsável por uma série de políticas destinadas aos grupos sociais mais vulneráveis do país. Contudo, apesar da criação institucional, graves violações dos direitos humanos perduram, tendo como autores, muitas vezes, os próprios agentes do Estado, especialmente aqueles relacionados à segurança pública.

No texto, a autora analisa a adesão de estados e municípios a programas e políticas federais, através de convênios com a SDH/PR e outros órgãos do governo federal responsáveis pela formulação de políticas de direitos humanos. Nesse sentido, direitos humanos são compreendidos ora como um setor de políticas públicas, ora como uma demanda transversal a outros setores de políticas públicas, como segurança, educação, saúde e assistência social.

No **capítulo cinco**, o autor discute o papel das Cartas de Serviços ao Cidadão a partir da experiência das Agências Reguladoras. A “Carta de Serviços” é um documento elaborado por uma organização pública, tendo por objetivo informar aos cidadãos quais os serviços prestados por ela, como acessar e obter esses serviços e quais são as obrigações assumidas com o atendimento. No Brasil, a “Carta de Serviços” foi introduzida em 2009, obrigando os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que prestam serviços diretamente ao cidadão a elaborarem e divulgarem suas “Cartas”. O objetivo central do texto é examinar a experiência

das “Cartas de Serviços ao Cidadão” nas agências reguladoras nacionais: ANEEL, ANATEL, ANP, ANVISA, ANS, ANA, ANTT, ANTAQ e ANAC. Comparando-as e buscando identificar características comuns nas Agências Reguladoras selecionadas, o autor aponta que as “Cartas de Serviços” são instrumentos importantes de transparência, com potencial de facilitação do controle social, mas que ainda estão distantes de uma efetiva participação cidadã.

No **capítulo seis**, o texto apresenta as principais considerações da pesquisa que aplica a Metodologia de Custos do Sistema de Informações de Custos do Governo Federal (SIC) para analisar o Sistema de Saúde dos Municípios do Rio Grande do Sul no ano de 2011. Neste estudo, os autores aplicam os conceitos utilizados pelo SIC para obter o custo dos serviços prestados pela atenção à saúde pública a partir dos dados orçamentários. São utilizados diversos indicadores a fim de analisar a prestação de serviços pelo SUS em uma amostra de municípios de diferentes portes no Rio Grande do Sul.

Os autores destacam que os menores municípios apresentam maior custo por habitante, que diminui por ganhos de escala conforme aumenta a população, voltando a crescer nos municípios maiores, por centralizarem a atenção especializada. Ressaltam, no entanto, que não há como inferir que o nível de custo por habitante reflita por si a situação da saúde: mesmo com altos custos, os municípios acabam falhando em atender a algumas necessidades de saúde. O baixo custo por vezes na amostra revelou uma boa relação para com o acesso e a efetividade, mesmo aquém do parâmetro ideal.

O **sétimo capítulo** traz estudo sobre as mudanças institucionais implementadas no Brasil a partir de 2009, que representaram alterações na composição dos Legislativos municipais a partir do pleito realizado em 2012, com mandato 2013-2016. Os autores analisam o impacto na composição (número de cadeiras) dos parlamentos municipais no Brasil, no comportamento dos gastos públicos na função Legislativa. O acréscimo no número de cadeiras nos parlamentos municipais brasileiros no mandato de 2013-2016 foi de 5.443 vereadores, representando gasto adicional médio estimado em R\$ 4,2 bilhões, por mandato, na função legislativa do total dos municípios brasileiros. Os autores concluem, considerando os elementos que caracterizam uma sociedade democrática e as dimensões da democracia brasileira (sistemas representativo, participativo e do controle da burocracia), não haver evidências de que a ampliação do número de cadeiras no Poder Legislativo municipal contribui para reduzir o “descolamento” entre o corpo de representantes e o de cidadãos.

O **capítulo oito** versa sobre a questão do desenvolvimento nos municípios gaúchos de Pelotas e Rio Grande em perspectiva comparada. Os autores do estudo objetivam investigar o desenvolvimento dessas cidades em perspectiva histórica,

os percalços socioeconômicos e políticos ao longo do século XX e, mais enfaticamente, os incrementos que elas conseguiram lograr no início do século XXI, a fim de reconquistar a sua posição econômica no mapa do Rio Grande do Sul. Além desse reflexo de âmbito econômico, analisam o perfil da população dos dois municípios, uma vez que estes gozavam, em princípios do século XX, de excelente índice de desenvolvimento quando comparados com as demais regiões do estado.

Baseados em dados e fontes documentais, os autores caracterizam o perfil socioeconômico com o intuito de verificar o atual quadro de desenvolvimento de Pelotas e de Rio Grande, bem como traçam um perfil político das últimas eleições no Executivo municipal, e o papel que estas cumprem em trazer para Pelotas e Rio Grande verbas que possam tornar sua atividade econômica mais efetiva.

Por fim, o **nono capítulo** discute a relação entre os conteúdos abordados na formação acadêmica e a prática profissional dos administradores atuantes no setor público. O autor parte da identificação dos principais fundamentos da Administração Pública Contemporânea enquanto formação acadêmica no Brasil e, diante das trajetórias acadêmicas curriculares analisadas, procura descrever as principais ênfases de conteúdo e relacionar com as novas diretrizes curriculares para a Administração Pública. Ao analisar as principais áreas funcionais de atuação profissional dos administradores no setor público, o autor sugere um canal de interlocução entre os profissionais e a academia, a fim de traçar conjuntamente espaços de formação profissional.

Com isso, esperamos propiciar uma leitura agradável e que os textos aqui expostos possam contribuir como subsídios à reflexão e ao debate de questões que, certamente, preocupam estudiosos, gestores públicos e políticos.

Boa leitura a todos!

# SOCIEDADE MULTICULTURAL E PLURAL CONTEMPORÂNEA E A PROBLEMATIZAÇÃO AO ESTADO MODERNO

RENATA O. ALBERNAZ

*Docente na Escola de Administração – Curso de Administração Pública e Social – UFRGS. Docente no Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Patrimônio Cultural da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL).*

ARISTON AZEVEDO

*Docente no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).*

## INTRODUÇÃO

Uma das unidades sociais que, modernamente, têm se imposto para a construção e a delimitação do poder do Estado em termos de seu alcance subjetivo (o grupo sobre o qual ele tem vigência) e do âmbito de sua legitimação é a nação, marcada por seu qualitativo de nação soberana. O vínculo de cada um dos integrantes dessa nação com o Estado que politicamente a representa é dado pela noção de cidadania. Segundo essa noção, extremamente fortalecida na modernidade, cada nacional (membro da nação) subordina-se, em última instância, ao poder do seu Estado e, na contrapartida, este, em sendo um Estado de Direito, obriga-se a garantir ao cidadão direitos políticos (de participação no Estado), civis (no mínimo, direito à liberdade e à segurança) e alguns direitos sociais. Cidadania, assim, é este contrato moderno travado entre cidadão (individual, pois não há cidadania coletiva) e o seu Estado, garantindo subordinação, mas também alguma reciprocidade.

Ocorre que, na atualidade, a nação e a sua correspondente cidadania revelam-se como critérios, senão falhos, pelo menos insuficientes para manifestar uma unidade básica dos pleitos e dos projetos em sociedades que se mostram cada vez mais heterogêneas, plurais e complexas. Segmentações sociais de várias índoles, e que somente por um esforço por demais reducionista poderiam ser enquadradas como minorias no jogo democrático, perturbam a integridade básica suposta no caráter da nação e, assim, a precisão do vínculo de cidadania. Mais do que isso, constata-se que algumas dessas segmentações não são amorfas ou inorganizadas política e juridicamente a ponto de apenas comporem uma diferenciação social suportável à unidade do Estado e da cidadania nacionais modernos; pelo contrário, elas engendram, por vezes, política e juridicamente, aquilo que Melucci (2001, p. 21) denomina – relativamente aos movimentos sociais, mas que podem ser expandidos para outras experiências de vida social – “campos de conflitos intersistemáticos” ao sistema político e de direito nacional. Essa afronta é baseada na afirmação de um outro modelo de sistema de ação social, de novas lógicas e orientações sistêmicas – mesmo no caso daquelas de pequena escala, envolventes da vida cotidiana –, choques, inclusive, que devem servir para delimitar tal sistema político e de cidadania nacional. Estudos pertinentes ao multiculturalismo, ao pluralismo jurídico e aos “novos movimentos sociais”, entre outros, têm revelado esse estado de pluralização da sociedade.

A América Latina, aliás, no que se refere a essa pluralização social e a sua consequente delimitação do poder do Estado, do direito e da cidadania nacional, tem sido solo fértil para a constatação desse fenômeno, sendo algumas de suas manifestações, em conformidade com vários estudos<sup>1</sup>, as lutas e as conquistas de

(1) Aqui se enquadram estudos como os de Santos (1988); Borrero (1991), Villoro (1998),

afirmação e reconstrução cultural de comunidades indígenas e comunitárias tradicionais e a emergência e as conquistas alcançadas pelos “Novos Movimentos Sociais” no continente. O reconhecimento dessa pluralidade social, e de alguns casos em que o desajuste entre ela e a configuração do Estado/cidadania/direito nacional acusa a necessidade de reformas sociais e políticas importantes, já tem se institucionalizado, suscitando alterações políticas importantes seja nas esferas de alguns estados nacionais, seja no cenário das organizações internacionais.

As intenções, neste trabalho, portanto, são apresentar as principais críticas dos estudos sobre o pluralismo jurídico e o multiculturalismo aos critérios de estado-nacionalidade e de cidadania modernas e aventar as possíveis soluções propostas por esses estudos, reconfigurativas a tais critérios, com destaque para aquelas soluções que atentam para a pluralização em sociedades periféricas e desiguais como as latino-americanas.

## A NAÇÃO MODERNA COMO CRITÉRIO DE DELIMITAÇÃO DO PODER ESTATAL E DE SEU DIREITO: UMA REALIDADE EM QUESTÃO

O Estado moderno ocidental foi delimitado, primordialmente, sobre um formato de unidade social – a *Nação Soberana*. A modernidade, aliás, gestou a nação como um de seus atributos simbólicos mais significativos, tanto que ela acabou por se constituir como que dotada de um caráter quase sagrado, paralelo apenas à ideia de religião e, em parte, dela derivada, tornando-se o seu substituto laico ou até o seu mais poderoso aliado (LLOBERA, 2000, p. xii). No entanto, insta destacar que o nacionalismo sugerido na modernidade, diga-se, aquele emergente após a Revolução Francesa, era o que acentuava, predominantemente, o seu atributo político, deixando de lado o seu atributo cultural, tal como formulado pela primeira vez por Herder e seguido pelo romantismo e pelo historicismo. Assim sendo, o sentido nacional que prevaleceu na modernidade foi aquele que gerou o atrelamento necessário entre o Estado e a nação, que afirmou a supremacia da ideia de soberania nacional e que consolidou a figura do cidadão como alguém que, para além de suas diferenças étnicas, classistas, de gênero, etc., seria igual a todos os outros nacionais perante o poder central do Estado. Nesses termos, as nações modernas, conforme ensina Smith (1999, p. 47-49), foram compostas como “nações de massas”, ou seja: a) transformaram todo o povo, todos os estratos e membros

Salas (1999); Wolkmer (2001); Rosário Garcia (2002); Maria Garcia (2002); Neves (2003); Souza Filho (2003); Rangel (2007); Albernaz (2008); Wolkmer, Veras Neto e Lixa (2013).

de uma população, em um único todo, no qual cada membro, ou cidadão, era igual aos demais perante a lei e tinha uma relação imediata com o Estado nacional; em assim sendo, os limites da nação definiam-se como o conjunto de cidadãos que eram governados por códigos comuns de lei e estavam, dessa forma, sob a subordinação de um mesmo Estado; b) eram elas reconhecidas como nação não tanto em virtude de sua coesão interna e unidade cultural ou étnica, mas por sua soberania e autonomia perante as outras nações nas relações internacionais; e, por fim, c) tais nações eram territoriais.

No que tange a essa relação entre Estado e nação, a visão moderna assimilou o princípio da autodeterminação, segundo o qual “a cada nação um Estado e nenhuma nação sem Estado”, de tal modo que esse princípio se tornou a forma de legitimação *sine qua non* de qualquer estado nacional. Contudo, tal princípio da autodeterminação era também político, ou seja, o critério de identificação nacional era o de identificação de um Estado, e não o de uma unidade cultural (recentemente, uma transfiguração do sentido desse princípio tem sido usada, justamente, para afirmar o direito de autonomia de grupos étnicos e religiosos que foram subjugados por essa autodeterminação política anterior). O Estado-Nação, afirma Guibernau (1996, p. 58, tradução nossa), é, portanto, um fenômeno especificamente moderno:

[...] caracterizado pela formação de um tipo de Estado que detém o monopólio do que define o uso legítimo da força dentro de um território delimitado e que busca conseguir a unidade da população sujeita a seu governo mediante a homogeneização<sup>2</sup>.

A nação moderna, assimilada ao Estado, constituiu-se em um fator delimitativo do poder político e, em tendo sido arrogado a este a competência exclusiva de produção de direito positivo, ela também se tornou um critério delimitativo da força e da legitimidade de cada ordem jurídica, dita nacional. Essa exclusividade, assim, formou aquilo que a doutrina veio a denominar como sendo o Monismo Jurídico (um só direito para todos, e só era direito o posto pelo Estado). Pressuposto do monismo foi a ascensão da lei como a forma primordial de juridicidade, em detrimento do costume, que era mais disperso, desconcentrado e construído pelos diferentes grupos e comunidades<sup>3</sup>. Essa negação do costume como forma de juridicidade foi, além de monopolista, uma política colonial. Nesta temática, Quijano (2005, p. 257) denuncia, inclusive, que o surgimento do Estado-Nação na

(2) “[...] caracterizado por la formación de un tipo de estado que posee el monopolio de lo que define el uso legítimo de la fuerza dentro de un territorio delimitado y que busca conseguir la unidad de la población sujeta a su gobierno mediante la homogeneización”.

(3) A oficialização desta hierarquia entre a lei e o direito costumeiro deu-se no Código Civil Francês de 1805 que, para impor sua onipotência sobre os diversos grupos étnicos existentes na França da época, tratou de revogar todos os costumes locais e gerais relativos aos assuntos nele tratados.

Europa Ocidental “foi paralelo à imposição da dominação colonial que começou com a América”, fato que não pode ser ignorado na compreensão histórica do fenômeno nacional no continente americano e do eurocentrismo que dele decorreu. Isso porque tratou-se de afirmar o Estado-Nação em um cenário em que ele era necessário a uma colonização que foi não apenas territorial, mas também de poder, pois, afirma Clavero (1994, p. 22-23), ele implicou o tratamento das regiões colonizadas como um território “vazio”, política e juridicamente, representando a negação cabal dos sistemas de poder e de direito vigentes no novo mundo, ou a “privação jurídica da população indígena”, como uma estratégia para a autoafirmação e a sobreposição do poder e do direito do colonizador<sup>4</sup>. Na sequência dessa solução, a ideia de Estado-Nacional Europeu acabou sendo transplantada para as nações coloniais, não apenas como colonização política, mas também como colonização ideológica (em que o modelo de Estado-Nação foi erigido como supostamente universal, apesar de eminentemente eurocêntrico), e que impingia tal ideia como o formato de organização política ao qual se deveriam encaminhar todos os povos, inclusive em seus processos de independência, visto que o Estado Nação representava a evolução social. Tal colonização ideológica perpetrou-se nas ideologias das teorias da modernização, aventadas em países periféricos por décadas.

Além dessa negação do costume, a primazia da lei também erigiu o Estado Moderno como um obediente às leis – ou um Estado de Direito. Mas tal Estado de Direito sustentava-se em uma ordem unitária e sistemática de leis, e não em todo e qualquer direito emergente da sociedade. Tal ordem jurídica era, além de unitária, indiscutível, pois impunha que só poderiam ser considerados os juízos de sua justiça que se referissem aos critérios de sua lógica interna da não contradição e do pertencimento, ou não, ao sistema, não se admitindo qualquer outro critério

(4) Essa privação jurídica prova-se, entre outras coisas, na solução que se deu a um leque de discussões aventadas à época e que, segundo historia Rangel (1991, p. 49-135), envolvia o problema do direito ou não da coroa Portuguesa-Espanhola de: a) impor o seu modo social (ou de sociabilidade) sobre os índios, para fins de ocupar e explorar as terras e as riquezas do novo mundo como legítimos possuidores; b) exigir desses povos a subserviência política aos reis dessas coroas; c) submeter esses nativos à conversão cristã, ou à religião oficial do Estado, inclusive mediante o recurso da “guerra santa” caso resistissem a isso, e também; d) o direito de punir práticas tradicionais e costumeiras consideradas criminosas na Europa, como eram os atos relativos aos rituais antropofágicos, impondo uma hierarquização do direito do Estado europeu sobre esse direito costumeiro dos nativos. Nessas discussões, em defesa dos povos indígenas e de suas autonomias, elevaram-se as vozes de Frei Pedro de Córdoba, de Antonio Montesinos, de Bartolomé de Las Casas, de Francisco de Vitória e do Padre Antônio Vieira, afirmando o direito desses povos de: a) sendo seres humanos (e não espécies animais), deverem ser considerados os legítimos donos das terras, pelo princípio da primeira ocupação; b) sendo povos, terem o direito de autogoverno e, assim, de resistirem à subserviência às autoridades (no caso, aos reis europeus) que não considerassem legítimas; e c) sendo inocentes, terem o direito de não conhecer a Cristo e a continuar seguindo as leis da natureza e suas práticas tradicionais. Apesar dessas defesas, predominou a solução que afirmava a onipotência do poder da Coroa Portuguesa-Espanhola sobre as terras do novo mundo, nas vozes, entre outros, de um Juan Ginés de Sepúlveda.



substancial externo para basear tais juízos. Essa indiscutibilidade, afirma Villegas (2002, p. 13-48), teve raízes históricas na América Latina, haja vista que o ideário revolucionário adotado nesta foi diferente daquele admitido, por exemplo, na América do Norte. Enquanto na América Latina o ideário francês propunha uma noção de cidadania como participação na vontade geral e no ato constituinte da lei, havendo a submissão a esta após a sua consolidação, o constitucionalismo inglês, adotado na América do Norte, propunha a primordialidade dos direitos individuais, de defesa e civis, antes mesmo dos direitos políticos. A lei, na América Latina, representou mais submissão do que potencialidade de direitos efetivos, pois de sua administração e interpretação o cidadão já não mais participava – instituída a lei, ela não mais poderia ser questionada.

O Estado de Direito Monista moderno, assim: a) suplantou a capacidade orgânica da sociedade de criar as suas próprias regulações sociais, aniquilando os costumes para erigir a supremacia da lei; b) pasteurizou a diversidade social, submetendo-a a um único sistema unitário e coerente de organização social e de cidadania; e c) aniquilou qualquer resquício de questionabilidade ou juízo de reprovação a esse Estado e a seu Direito; d) na relação com o Estado, o cidadão era tido como um igual a todos os outros, ao arrepio de suas diferenças sociais e culturais e de suas particularidades coletivas. Com isto, derrubou-se o que D'Adeski (2001, p. 190) denominava como sendo a “tendência exclusivista de pertencimentos”, atribuída à etnia e à cultura, para que se tornasse possível, com esses pertencimentos mais frouxos, nações unitárias, apesar de pluriétnicas. O modelo de cidadania, marcado pela neutralidade cultural do Estado, era, portanto, em consonância com Hall (2003, p. 77), a base do universalismo liberal ocidental: ele era afirmado como pressuposto para uma homogeneidade cultural entre todos os governados que permitisse um consenso político sobre as questões públicas essenciais, reservadas as diferenças apenas para a esfera privada. Walzer (1999, p. 34-37 e 72-77) denuncia, porém, que o conceito de “Estado-Nação” nunca significou que ele tivesse uma nacionalidade homogênea, mas que um único grupo dominante organizasse a vida da comunidade – de modo que esta refletisse a história e a cultura desse grupo – e aceitasse, com reservas, os indivíduos (e não o coletivo!) dos grupos minoritários.

Mas a crise desta instituição moderna – o Estado-Nação – remonta às suas origens. Segundo Guibernau (1996, p. 131), nesse processo aglutinador, que pugnava por extensão e uniformidade subordinativa, formaram-se ora “Estados sem nação”, no sentido daqueles povos que não compuseram Estados, tendo sido submetidos, arbitrariamente, a um Estado ilegítimo, à ignorância de suas identidades culturais e linguísticas, ora “nações sem Estado”, ou aquelas que nunca chegaram a formar um Estado, criando-se milhares de apátridas. De tal modo que, em muitos dos casos dos Estados-Nações modernos, as identidades nacionais – ou seja, o sentido de que certos indivíduos compartilham a mesma cultura, são ligados por

herança ou nascimento a um mesmo território, possuem a experiência de um passado comum e sustentam um projeto compartilhado para o futuro – e os Estados – entendidos como os aparatos administrativos-políticos-jurídicos que representariam essa identidade – não foram coincidentes.

A questão nacionalista também é problemática em países “descolonizados”, envolvidos em um complexo e difícil processo de aprender a falar-se e representar-se (SPIVAK, 2010) e de “descorporificar” o colonizador/dominador (NASCIMENTO, 1982), atualizando nações nativas violentamente dispersas, desintegradas, dizimadas ou mantidas à marginalidade. As pressões dos grupos minoritários ou marginalizados e dos movimentos sociais contemporâneos, do mesmo modo, têm aberto verdadeiras valas na solidez do sentido moderno de nação e de cidadania, questionando a sua insuficiência em termos de legitimidade e de representatividade de seus sistemas políticos e jurídicos. Enfim, a pluralidade social de fato passou a pôr à mostra os limites da unidade da cidadania, do Estado e do direito nacional.

Desse modo, consoante Smith (1999, p. 3),

[...] estamos já a testemunhar o colapso da “nação homogênea” em muitas sociedades cujas culturas e narrativas de identidade nacional se estão a tornar cada vez mais híbridas e ambivalentes.

Assiste-se à emergência, que alguns designam reemergência, de sociedades multiétnicas mais fragmentadas. Apesar disso, há uma forte tendência, nos estudos sobre o nacionalismo não de suprimir o Estado nacional e a sua noção de cidadania, mas de se chegar ao ponto ótimo de coincidência entre os Estados e as nações. Tal coincidência seria alcançada seja por meio da criação de novos Estados – de acordo com os reclamos de unidades sociais politicamente organizadas, como forma de constituírem-se autonomamente –, seja por um esforço do Estado nacional de reuniformizar as diferenças e de alcançar um todo nacional consensualmente homogêneo, seja ainda pela formação de Estados plurais. Estes, no entanto, conclui Smith (1999, p. 73-99), estariam postos diante de dois problemas: 1) o de como conciliar as diferenças sem criar uma nação predominante ou principal; e 2) o de como impedir que a diversidade perpetre-se a tal ponto que o Estado se dissolva e se perca em tão diversos reclamos a serem atendidos. Bobbio (1988, p. 32) também problematiza este fragmentarismo pluralista, que reduz o interesse público a “uma miríade decomposta e não mais recomponível de interesses privados”. Esse panorama sugere, assim, que, na atualidade, a nação moderna e a sua correlata ideia de cidadania revelam-se como critérios, senão falhos, pelo menos insuficientes para expressar a totalidade dos pleitos e dos projetos coletivos em sociedades cada vez mais complexas, devendo-se empreender uma tentativa de atualização desse critério a fim de reajustar legitimidade e representatividade política e jurídica com a pluralidade cultural e social vigentes.

## A PLURALIDADE SOCIAL E AS ATUAIS DISCUSSÕES SOBRE CIDADANIA, DIREITO E ESTADO

A pluralidade do social tem sido uma constatação de fato revelada em estudos atinentes ao multiculturalismo, ao pluralismo jurídico, aos “novos movimentos sociais”, entre outros, que, não compartilhando a premissa moderna de que o “Estado seja o único instituidor do social” (WAGNER, 1996), ou seja, de que produz, por conta de suas leis, a coesão de uma sociedade de indivíduos difusos que só a ele estariam subordinados, abre ensejo à percepção de uma sociedade mais fragmentada, autoconstituída e autorregulada. Tal virada teórica foi importante porque, afirma Wagner (1996, p. 43), gerou: a) o deslocamento da ênfase analítica sobre sociedades pressupostamente coesas e prontas, segundo a linguagem da estrutura e da integração, para o estudo dos múltiplos processos de produção dessa coesão; b) a atenção, já prevalente nos clássicos, para explicar as condições elementares da vida coletiva na preocupação em expressar as mais diversas formações de sociabilidade existentes; c) a abertura da perspectiva sociológica à percepção de novas e plurais práticas sociais que ficaram escondidas ou subordinadas ao formato de sociedade moderna (dissonância entre as identidades (nação) e as práticas sociais); d) a visão de fronteiras entre as unidades sociais não mais absolutamente rígidas, fixas ou exclusivas (categorias mais abertas e flexíveis); e, por fim, e) a impossibilidade de reforçar a coesão social recuperando o modelo dos Estados europeus do século XIX, a menos que se o faça de maneira absolutamente repressiva e arbitrária (necessidade de uma viragem política também).

No cenário latino-americano, essa abertura de visão à pluralidade social, no entanto, é acentuada porque tal pluralidade constata-se nas margens da sociedade nacional – lá onde a cidadania não tem efetividade ou a ignora, pois que marcada por uma condição real de subcidadania. Essa subcidadania na América Latina, em consonância com Souza (2006), adveio de uma modernização falha nos países que o autor chama de “nova periferia” – ou seja, aqueles países tomados “por assalto” por um processo modernizante, sem que, para tanto, tivessem já consolidado uma base consensual e simbólica própria para esquematizá-lo. Tal modernização foi falha porque, desconsiderando o enraizamento cultural e social de séculos de regime escravocrata, ela não conseguia sustentar, sobre a base social desses países, as suas principais raízes simbólicas, quais sejam, as raízes da dignidade e da igualdade humanas. Como resultado, ao invés de libertária e igualitária, a modernização nessa “nova periferia” consolidou-se gestando uma “ralé social”, ou seja, pessoas à parte da cidadania, desconsideradas, de fato, em sua dignidade por se tratarem de

[...] seres humanos a rigor dispensáveis, na medida em que não exerciam papéis fundamentais para as funções produtivas essenciais e

que conseguiram sobreviver nos interstícios e nas ocupações marginais da ordem produtiva (SOUZA, 2006, p. 122).

Essa “ralé”, não participando ou mesmo sendo contemplada nas estruturas e instituições sociais modernas, acabou compondo uma “subcidadania”, ou cidadania de segunda classe, com uma participação política de fachada e com pouca efetividade de acesso aos bens do Estado, gerando uma diversidade social criada pelo abandono, invisibilidade e escassez.

Contra tal situação, erigiu-se, a partir da década de 1980 em muitos países latino-americanos, um movimento não só de redemocratização do Estado e da Justiça, mas também de descentralização da política e do direito e de pluralismo jurídico. A situação da existência de várias experiências sociais de afronta ou delimitação do direito estatal tem sido denominada como “Pluralismo Jurídico”, e é estudada por uma corrente de pesquisa que leva o mesmo nome. O núcleo para o qual converge o Pluralismo Jurídico, no entanto, adverte Wolkmer (2001, p. 183), é a negação de que o Estado seja a fonte única e exclusiva de juridicidade e a concordância da proeminência de fundamentos ético-sociológicos sobre tecnoformais, sobrelevando-se a produção normativa multiforme e de conteúdo concreto gerada por corpos ou movimentos organizados semiautônomos que compõem a tecitura social. Nesse impulso de autonomização política e jurídica, foram importantes as lutas de grupos étnicos-culturais, com destaque aos grupos indígenas. No cenário dessas lutas, assevera Ghai (2003, p. 570), a expressão dos Direitos Humanos tem sido a sua aliada, reiteradamente afirmando, por exemplo, algumas coletividades étnicas como identidades portadoras de direitos coletivos de preservação de sua diferença cultural, religiosa e linguística e detentoras de direitos à autonomia, à autodeterminação e à participação nos assuntos que as afetam. Tal posicionamento mundial manifesta-se em várias Convenções e Declarações de Direitos emitidas pelas Organizações Internacionais nas últimas décadas<sup>5</sup> e refletiu-se na promulgação de algumas constituições pluriculturais Latino-Americanas, como foram as Constituições Federais do México (1917), da Nicarágua (1987), do Brasil (1988), da Colômbia (1991), do Paraguai (1992), do Peru (1993), da Venezuela (1999), do Equador (2008) e da Bolívia (2008), estas que, em maior ou menor grau, reconheceram a autonomia política e, em alguns casos, a autonomia jurídica de grupos étnicos que não se ajustavam perfeitamente aos elementos do Estado e do Direito Nacional.

A importância do direito internacional dos direitos humanos em termos da cidadania contemporânea, aliás, é dupla. Primeiro, no sentido até aqui discutido, ele institucionalizou, na sociedade internacional, e, posteriormente, em al-

(5) Entre elas, está o *Convênio 169/1989* da Organização Internacional do Trabalho, a *Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes às Minorias Étnicas, Religiosas e Linguísticas*, adotada pela Assembleia Geral da ONU, em 1992, a *Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento* e a *Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas*, 2007.

gumas sociedades nacionais, os pleitos de autonomia cultural, política e, às vezes, jurídica, de grupos étnico-culturais historicamente dominados e de comunidades tradicionais dispersas e desintegradas, garantindo-lhes um espaço diferenciado no exercício da cidadania, seja em seus espaços comunitários, seja nos espaços convencionais da cidadania do Estado nacional. Segundo, ele admitiu que certas questões humanas devessem ser consideradas essenciais, que seriam direitos pertinentes a toda a humanidade, não podendo, dessa forma, estar sob a gerência (ou ingerência) de um Estado nacional concedê-las ou não. A institucionalização dos direitos humanos, nesses termos, redefiniu, segundo Piovesan (2008, p. 11), o âmbito e o alcance do tradicional conceito de soberania estatal, erigindo esses direitos como questão de legítimo interesse internacional a ser oposto em defesa dos seres humanos, mesmo contra os seus Estados nacionais. Ainda, tal institucionalização reclassificou o indivíduo, de uma condição de cidadania estrita e exclusivamente vinculada ao Estado nacional para uma cidadania vinculada à sociedade internacional, podendo esse indivíduo exigir, também da sociedade internacional, os seus direitos, e ser cobrado por ela acerca de seus deveres. Lafer (1988, p. 22), confere destaque a esse segundo aspecto de transformação da cidadania: dada a condição da súbita e completa destituição da cidadania e do desamparo da legalidade que os regimes totalitários da Segunda Guerra geraram a certas pessoas, o que os tornou direitos efetivamente supérfluos e instáveis, Hannah Arendt conclui, calcada na realidade destas *displaced people* dos regimes totalitários, que a cidadania é o “direito a ter direitos”, direito básico que deve ser afirmado, porque as experiências de banalização da violência provaram que a dignidade e a igualdade humana não são um dado, que elas precisam ser construídas e garantidas institucionalmente para não as deixar sob o auspício e o arbítrio de qualquer ditador de um Estado nacional.

Afirma-se, nesse pensamento, uma *cidadania universal e integradora* atinente ao gozo e à garantia de tais direitos humanos. Trindade (2007, p. 228-229), nesse sentido, advoga que a perspectiva do ser humano, da qual os direitos humanos decorrem, deve ser reconhecida em um plano global, afastando-se as polaridades “cidadão X não cidadão”, criadas pelo critério de estado-nacionalidade, e erigindo, universalmente, todos os humanos à condição de cidadãos e de sujeitos dos direitos humanos, independentemente se nacionais, estrangeiros ou apátridas. Essa cidadania universal seria, talvez, uma solução possível para a condição de “subcidadania”, anteriormente discutida, possibilitando desvelar e remediar as condições de “direitos de fachada” mantidas em muitos Estados latino-americanos, uma vez que estas passariam a sofrer o crivo e a crítica, também, de organizações e da sociedade internacional em geral.

Mas a grande conquista de nosso tempo representa uma inversão do sentido descendente (ou de cima para baixo) de cidadania moderna, ou seja, desta considerada como uma concessão dos poderes Internacional-Estatal-Social aos seus indivíduos. Inversão que representa a cidadania como uma conquista, e não

uma doação, e como conquista vinda de “baixo para cima” (LAVALLE; CASTELLO; BICHIR, 2004), ou seja, da própria sociedade para os centros de poder. E, nessa inversão, não se pode deixar de fazer um destaque à importância dos Novos Movimentos Sociais na América Latina. Aliás, segundo Scherer-Warren (1993, p. 60), as lutas travadas por esses movimentos eram, justamente, em prol da:

[...] redefinição da cidadania (num sentido mais pleno: econômico, político e social), a deslegitimação de decisões tomadas autoritariamente pelo Estado, o fortalecimento das relações comunitárias em seu sentido político, a forma de agir pela resistência ativa não violenta, a tentativa de democratização das práticas cotidianas e a busca de autonomias relativas.

Este movimento de reempreender modos de organização e participação política tem não só “colocado entre parênteses” a cultura política moderna que “deixou ser e reproduzir” tal “ralé social”, como também constituído uma *nova cultura política*. Costa (1997, p. 10) percebeu que tais movimentos questionaram o hiato que se estabelecia quando a cultura política tradicional funcionava segundo uma distinção visivelmente marcada entre os atores da esfera pública (porta vozes de partidos, grupos organizados, interesses econômicos, etc.) e o público (no sentido de plateia), e no qual uma parte desse público “percebe que os temas que lhe interessam não estão recebendo o tratamento adequado pelos ‘atores da esfera pública’”. Daí que os movimentos sociais, asseveram Alvarez, Dagnino e Escobar (2000, p. 18), conduziram a uma crítica radical deste funcionamento democrático, propondo uma *nova cultura política*: eles defendem não apenas o acesso, a incorporação ou a participação no “sistema político”, nos termos em que ele estava constituído, mas o direito de participar na própria redefinição desse sistema e da sociedade na qual se querem ver incluídos. Afinal, o que está em jogo nas sociedades desiguais e multiculturais são os próprios parâmetros da democracia, as fronteiras do que deve ser definido como arena política: seus participantes, instituições, processos, agenda e campo de ação. Dagnino (1994, p. 112), por sua vez, ressalta que tal reconfiguração democrática revelou uma *nova cidadania* marcada por: 1) o registro de uma sociedade civil emergente; 2) a pluralização da noção de bem público; e 3) a extensão da noção de cidadania para além da relação entre Estado e indivíduo, incluindo as complexas relações que envolviam o Estado, a sociedade civil, os atores sociais e os indivíduos.

Finalmente, os reflexos dessa nova cidadania impregnaram-se, também, na *multiplicação e na descentralização do espaço público*, garantindo a sua maior inclusão e extensão. Além da multiplicação de experiências dos conselhos gestores e deliberativos, notadamente em questões de interesse público fundamental (saúde, infância e adolescência, meio ambiente, terras indígenas, cultura, previdência social, etc.), outros indícios dessa descentralização e democratização, no Brasil, podem ser citados em vários dispositivos legais hoje em vigor.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sintetizando as análises decorrentes deste estudo, percebe-se que a pluralização societária vem, em um processo ainda em consolidação, ampliando e pluralizando a noção de cidadania em, basicamente, três orientações complementares:

1. A primeira é a do reconhecimento e do empoderamento da cidadania pela esfera internacional, com destaque para o direito internacional dos direitos humanos, compondo uma condição de proteção universal – cidadania universal – inviolável, mesmo contra as necessidades, interesses e contingências do Estado do qual o sujeito é nacional.
2. A segunda envolve uma cidadania estatal mais ativa, participativa e descentralizada, em um esforço de democratização e pluralização do Estado em curso nos países latino-americanos, propondo a configuração de: a) um Estado mais democrático e, assim, mais complexo e poroso aos pleitos das várias segmentações sociais (exemplo do Brasil e do Chile); b) um Estado como instituição que reconheça e que articule as diferenças culturais e sociais (exemplo da Bolívia e da Colômbia); ou ainda, c) um Estado e um Direito Militantes, ou seja, comprometidos com as conjunturas sociais e aliados às forças progressistas e emancipatórias necessárias para fazer frente ao poderes monopolistas estabelecidos e aos movimentos hegemônicos do capital globalizado (exemplo da Venezuela e do Equador). Em todas essas situações, sua exigência *sine qua non* seria uma mais ampla e efetiva participação política na elaboração dos direitos e a garantia de mecanismos eficientes de amplo acesso à justiça e aos serviços públicos para efetivá-los.
3. A terceira é a busca de uma cidadania de autonomia. Assumindo a sua identidade e auto-organização, tais grupos e movimentos sociais resolvem não mais esperar do Estado, ou por uma idealização deste, e empenham-se, em termos fáticos, na construção de formas organizativas e regulativas próprias e paraestatais, a fim de regular a sua convivência concreta e diuturna, de dirimir os seus conflitos e de solucionar seus problemas concretos.

A tarefa de articular essas várias orientações de cidadania é um dos desafios de nosso século, e já instiga pesquisas e proposições em vários sentidos, mas ainda é uma questão aberta e à busca de soluções. O que não é possível, neste caso, é forçar soluções do passado, baseando-se em paradigmas que estão mostrando as suas inconsistências e debilidades, o que exige reinventar novos paradigmas e atualizar, no que se puder, as noções modernas para este novo cenário.

## REFERÊNCIAS

ALBERNAZ, Renata Ovenhausen. **A delimitação de formas de juridicidade no Pluralismo Jurídico**: a construção de um modelo para a análise dos conflitos entre o direito afirmado pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a juridicidade estatal no Brasil. Tese (Doutorado em Direito). 320 f. 2008. Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2008.

ALVAREZ, Sônia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. Introdução: o cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. In: ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Orgs.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Ideologias e poder em crise**. Brasília: Editora UnB, 1988.

BORRERO, Camilo. A pluralidade como direito. **Qual Direito?** Seminários, n. 16, Rio de Janeiro: AJUP/FASE, 1991.

CLAVERO, Bartolomé. **Derecho indígena y cultura constitucional en América**. México: Siglo XXI, 1994.

COSTA, Sergio. Movimentos sociais, democratização e construção de esferas públicas locais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 35, fev. 1997.

D'ADESKY, Jacques. **Pluralismo étnico e multiculturalismo**. Racismos e anti-racismos no Brasil. Rio de Janeiro: Palas Editora, 2001.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, E. (Org.). **Os anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 103-115.

GARCIA, Maria Del Pilar Valência. Justicia embera, identidad y cambio cultural (reflexiones en torno a una experiencia). **El otro derecho**. Pluralismo jurídico y alternativa judicial, n. 26-27, p. 113-134, abr. 2002.

GARCIA, Rosário. Aproximación a los mecanismos alternativos de resolución de conflictos en América Latina. **El otro derecho**. Pluralismo jurídico y alternativa judicial, n. 26-27, p. 150-171, abr. 2002.

GHAI, Yash. Globalização, multiculturalismo e direito. In: SOUSA SANTOS, Boaventura (Org.). **Reconhecer para libertar**. Os caminhos do cosmopolitismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 557-614.

GUIBERNAU, Montserrat. **Los nacionalismos**. Barcelona: Editorial Ariel S.A., 1996.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Tradução Tomás Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. 7. ed. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2003.



LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**. Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LAVALLE, Adrián Gurza; CASTELLO, Graziela Luz; BICHIR, Renata Miranda. Quando novos atores saem de cena. Continuidades e mudanças na centralidade dos movimentos sociais. **Política e Sociedade** – Revista de Sociologia Política, Florianópolis, v. 3, n. 5, p. 35-53, out. 2004.

LLOBERA, Josep R. **O Deus da modernidade**. O desenvolvimento do nacionalismo na Europa Ocidental. Tradução Vítor Ferreira. Oeiras, Portugal: Celta Editora, 2000.

MELUCCI, Alberto. **A invenção do presente**. Movimentos sociais nas sociedades complexas. Tradução Maria do Carmo Alves do Bomfim. Petrópolis: Vozes, 2001.

NASCIMENTO, Abdias. **O Negro Revoltado**. 2.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

NEVES, Lino João de Oliveira. Olhos mágicos do Sul (do Sul): lutas contra-hegemônicas dos povos indígenas no Brasil. In: SOUSA SANTOS, B. (Org.). **Reconhecer para libertar**. Os caminhos do cosmopolitismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 113-151.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, E. (Org.). **A colonialidade do saber**. Eurocentrismo e ciências sócias. Perspectivas Latino-Americanas. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2005. p. 227-278.

RANGEL, Jesús Antonio de la Torre (Org.). **Pluralismo Jurídico**. Teoría y Experiencias. San Luis Potosí – México: Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho, 2007.

RANGEL, Jesus Antonio de la Torre. **El uso alternativo del Derecho por Bartolomé de las Casas**. Aguascalientes: Universidad Autónoma de Aguascalientes, 1991.

SALAS, Hernando Roldan. La justicia comunitaria y la construcción de consensos em las comunas de Medellin. Caso del barrio Moravia. **Justicia y desarrollo**. Debates. Paz e democracia: el aporte de la justicia comunitaria. ISSN 0123-3726. Bogotá. Ano II, n. 10, diciembre/1999, pp. 86-101.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O discurso e o poder**. Ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. São Paulo: Loyola, 1993.

SMITH, Anthony D. **Nações e nacionalismo numa era global**. Caeiras, Portugal: Celta Editora, 1999.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Multiculturalismo e direitos coletivos. In: SOUSA SANTOS, B. (Org.). **Reconhecer para libertar**. Os caminhos do cosmopolitismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 72-109.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania**. Para uma sociologia política da modernidade periférica. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2006.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. **Pode o subalterno falar?** 1. ed. Tradução Sandra Regina Goulart Almeida; Marcos Pereira Feitosa; André Pereira. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2010.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. Desafios e Conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos no início do século XXI. In: MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de (Org.). **Desafios do Direito Internacional Contemporâneo**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. p. 207-323.

VILLEGAS, Maurício Garcia. Notas preliminares para la caracterización Del derecho em América Latina. **El otro derecho**. Pluralismo jurídico y alternatividad judicial, n. 26-27, p. 13-48, abr. 2002.

VILLORO, Luis. **Estado plural, pluralidad de culturas**. México. D. F: Editorial Paidós Mexicana S. A., 1998.

WAGNER, Peter. As crises da modernidade. A sociologia política no contexto histórico. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 31, ano 11, p. 29-43, jun. 1996.

WALZER, Michael. **Da tolerância**. Tradução Almiro Piseta. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**. Fundamentos de uma nova cultura no Direito. 3. ed. São Paulo: Editora Alfa Omega, 2001.

WOLKMER, Antonio Carlos; VERAS NETO, Francisco. Q.; LIXA, Ivone. M. **Pluralismo Jurídico**. Os caminhos da contemporaneidade. São Paulo: Saraiva, 2013.

# GOVERNANÇA E GESTÃO ESTRATÉGICA DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO

SANDRO TRESCASTRO BERGUE

*Doutor em Administração. Professor da Universidade de Caxias do Sul (UCS) e do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da UCS. Auditor Público Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e diretor da Escola Superior de Gestão e Controle do TCE-RS.*

## INTRODUÇÃO

Como os conceitos de governança e de gestão estratégica de pessoas no setor público se relacionam e podem se reforçar mutuamente em sua dimensão política? Que arranjos de governança são possíveis para a formação de ambientes colaborativos capazes de suportar uma gestão estratégica de pessoas e uma administração pública que se articule de forma mais efetiva – e, portanto, legítima – com a sociedade civil?

Pensar gestão estratégica no setor público implica assumir a administração pública em seu contexto, reconhecendo seus valores e elementos culturais mais essenciais e estruturantes, reconhecendo sua construção histórica e especificidades, além da complexidade e necessária transversalidade que pode envolver o mais aparentemente singelo de seus objetos. Para isso, as estruturas de governança precisam ser pensadas a partir dos contornos que definem a administração pública contemporânea (seção 2). Compreender esse momento no percurso histórico de formação da administração pública brasileira, além de assumir suas influências e sua singularidade, permite assinalar um entre tantos aspectos essenciais para a consecução de bons arranjos de governança, qual seja, reconhecer que a administração pública é política, e que a técnica é instrumento da política (seção 3). Desse modo, também a partir da ênfase na expressão política dos elementos conformadores do conceito de gestão estratégica de pessoas no contexto do setor público, pode-se retornar ao conceito de governança (seção 4).

34

## GOVERNANÇA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB A PERSPECTIVA DA GESTÃO DE PESSOAS

*Governança* é um conceito em construção, que exige especial cuidado na definição de seus contornos em razão do contexto e dos propósitos de sua adoção, podendo oferecer uma perspectiva mais ampla de reconhecimento das relações em sociedade (VILLANUEVA, 2006). A gestão de pessoas é um espaço de relações fluidas e marcadas pela instabilidade decorrente de sua complexidade, tornando-se todos os membros da organização os articuladores dos arranjos de governança e os estimuladores da formação de espaços de interação compatíveis com a fluidez que o tema exige para a mobilização de interesses e potencialidades que identificam cada instituição em suas relações com a sociedade.

Sendo as estruturas de governança espaços em que múltiplos interesses e

forças se autorregulam, é possível reconhecer que a noção de governança avança em relação às dimensões técnica e econômica da ação do Estado para alcançar também as suas expressões social e política, ressaltando a forma mediante a qual o poder é exercido (meio) para a consecução dos fins públicos da ação estatal (resultados econômicos). Desse modo, sob a perspectiva das organizações do setor público, a governança aborda não somente os resultados da ação dos órgãos que constituem o arranjo do aparelho do Estado (perspectiva econômica), mas a forma como o poder de administração e governo é exercido de modo articulado com os deveres de agir orientado para a promoção do interesse público e de prestar contas, ou, em sentido mais amplo, de *accountability*. No particular, a transparência dos atos de gestão é requisito basilar para a conformação de redes que se auto-organizam pela via da manifestação, escuta e síntese de posições e interesses entre os atores.

A adoção do conceito de governança pública requer a assunção da arena política como espaço legítimo de envolvimento dos diferentes atores sociais em torno do processo decisório nos vários momentos do ciclo de produção das políticas públicas (criação de valor público). Nesse contexto, a transparência – interna e externa – é meio não somente para a viabilização da prestação de contas, como também elemento de envolvimento e engajamento de diferentes atores sociais no processo de planejamento das ações de governo, mormente na formulação, execução e avaliação das políticas públicas. Nesse cenário, o agente público – agente político e servidor público – é um ator social. Integra a sociedade e a representa, evidenciando-se como ator social qualificado.

Com isso, sobressai o imperativo de fortalecer e trazer efetivamente a sociedade para o centro do processo de decisão política, promovendo a boa administração assentada no interesse público. Reafirma-se que, nesse processo, as pessoas – os agentes públicos – estão em posição central, pois eles levarão a efeito os atos de gestão no âmbito dos arranjos de governança. Para isso, no entanto, são exigidas a formação e a mobilização de competências específicas, de conteúdo técnico e político.

A noção de governança não somente transcende a esfera pública convencional (aqui tomada em sentido estrito de limites da administração pública enquanto estrutura administrativa de Estado), como extrapola a dimensão formal das relações desses órgãos e entidades em relação à sociedade. Uma nova configuração de relações se impõe como requisito de legitimidade da ação estatal. Implica reconhecer nesse conceito as percepções e envolvimento também informais e por vezes marginalizados pela perspectiva tradicional de administração pública. A governança pública exige também a fluidez e a permeabilidade das fronteiras institucionais, fazendo do reforço das relações interinstitucionais seu espaço de efetivação.

É na força desses enlaces também com atores da sociedade civil, conformadores de uma ampla rede, que reside a consistência e a legitimidade da boa

administração. Estabelecer esses laços depende de capacidade de comunicação, não somente de informar e, menos ainda, de disponibilizar dados à sociedade. É imperativo que os demais atores estejam informados e sejam capazes de produzir conhecimento para poderem agir, destacando-se a emergência de um outro perfil de agente público e de cidadão.

Nesse contexto, a gestão de pessoas, em particular o desenvolvimento de pessoas, assume especial destaque. Voltar-se para a sociedade a fim de qualificá-la a agir em seu próprio nome, em seu contexto e junto às instituições constitui esforço que as instituições empreendem orientadas para o esclarecimento, e que tem como finalidade o reforço de mecanismos de envolvimento na formulação, na execução e na correção da trajetória e do aperfeiçoamento das políticas públicas e ações de governo.

O exercício do poder legítimo, no concerto da governança pública, advém mais da capacidade de coproduzir produtos públicos, e menos dos cercamentos e reforços dos monopólios especializados de poder das instituições e demais atores sociais. A capacidade de articular e de promover a ação coletiva orientada para o interesse público é, portanto, fonte principal de legitimidade desses atores, construída mediante a adoção efetiva de instrumentos de articulação e cooperação, tais como audiências públicas, ações cooperadas, representações, ações de educação, qualificação de portais institucionais interativos, mídia, redes sociais, etc. É imperativo, assim, o estabelecimento de novas interfaces e a consolidação de relações de interação tendentes ao alcance de níveis mais elevados de engajamento de outros atores da sociedade com a administração pública, reforçando a dimensão política desses enlaces, buscando menos evidenciar os atributos que conformam os polos das articulações institucionais, e mais a força dos enlaces de cooperação que são construídos entre esses atores.

Também fundamental nesse novo arranjo de exercício de poder, e que contrasta com nossas raízes culturais historicamente erigidas, é o pressuposto da confiança. O estabelecimento de relações de confiança e de presunção de legitimidade das ações e motivações dos atores sociais constitui aspecto a ser valorizado na coprodução de valor público. Esse valor da confiança opera como solvente de crenças e atitudes que se assentam no predomínio da postura autoritária e opaca no exercício do poder.

São respostas institucionais orientadas para a governança: a formação e o aperfeiçoamento de servidores; o fomento à transparência (interna e externa); o reforço da comunicação institucional (interna e externa); o estabelecimento de instrumentos de ouvidorias; a realização de audiências públicas, entre outros. O compartilhamento de conhecimentos e de ações de cooperação em um modelo de governança pública para a organização pode ter como atores sociais órgãos autô-

nomos, entidades da administração indireta, secretarias, ministérios, associações, conselhos, veículos de comunicação, escolas, universidades, entre outros. Os mecanismos de governança também podem ser desenvolvidos em regime de ações interinstitucionais (conjuntas), assinatura de termos de cooperação técnica para compartilhamento de informações e conhecimento, oferta de cursos de capacitação a esses atores, institucionais e da sociedade, inclusive audiências públicas, seminários e encontros. São também canais relevantes para o fomento da governança os portais institucionais qualificados, a utilização das redes sociais. Sob uma perspectiva que alcance a dimensão intraorganizacional, em particular no tocante à gestão de pessoas, o conceito de governança se efetiva a partir da adoção de comissões ou comitês estratégicos, comissões de gestão de pessoas, de promoções, comitês de ética, publicações de dados e informações sobre a gestão de pessoas da organização (senso de transparência interna), normatizações de programas e ações, instrumentos de comunicação interna, entre outros.

Nesse contexto, entre os desafios que se impõem aos administradores públicos estão: a promoção da autonomia e da cidadania; a adoção de uma postura transparente de gestão; o fortalecimento da dimensão ética e a orientação para o interesse público; a busca da aprendizagem contínua e da profissionalização das equipes de trabalho; o desenvolvimento da cultura do planejamento na administração pública.

## ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PERCURSO E CONTORNOS DE UMA DEFINIÇÃO

A administração pública encerra um conteúdo predominantemente *substantivo*, informado pelo conceito de Estado em suas múltiplas expressões e significados. A definição de administração pública é fortemente influenciada por sua orientação para a sociedade e para o interesse público, de forma geral. A organização pública, de outra parte, é determinada pela administração pública, mas tem sentido mais estrito, envolvendo uma expressão de inclinação mais *instrumental*. Nesses termos, o conceito de *organização pública* orienta-se para um senso geral de *organização*, compartilhando pressupostos estruturantes em larga medida. A organização pública, em sua expressão formal, é em parte significativa, traduzida e representada pelo correspondente *sistema de gestão*. A organização é a expressão predominantemente instrumental da administração pública, explicitando o modo de compreender e organizar pessoas e suas relações formais e informais, observada uma multiplicidade de objetivos em movimentos de acomodação, cultura, tecnologias, processos e recursos das demais ordens.

Como se disse, a organização pública é carregada pelo conteúdo da administração pública, o que a faz diferente em muitos aspectos, alcançando mesmo seus elementos mais substantivos. O senso de continuidade, a extensão e as formas do poder, a reserva de espaço de atuação em termos de oferta de bens e serviços públicos, os objetivos, entre outros, são aspectos da *administração pública* que se projetam nas *organizações públicas* e definem diferenças importantes em seus contornos. A organização pública é a *resultante possível* de tensões, conflitos e contradições sociais, políticas e econômicas dinâmicas, temperada com modelos de gestão que lhe são necessários ao funcionamento.

O propósito aqui reside em estabelecer os contornos de uma definição para administração pública a fim de que se possa pensar de modo mais consistente a gestão estratégica de pessoas nesse contexto. Um dos eixos fundamentais em torno dos quais se pode buscar a definição de administração pública reside nos esforços de contraste desse campo com os elementos que especificam a administração privada. White (1929, p. 2, tradução nossa) é um dos precursores dessa abordagem:

A administração pública é a gestão dos homens na realização dos fins do Estado. Essa definição enfatiza a dimensão gerencial da administração e minimiza seus aspectos legalista e formal.

[...] O objetivo da administração pública é a utilização mais eficiente dos recursos à disposição de funcionários e empregados. Esses recursos incluem não apenas as dotações atuais e equipamentos materiais sob a forma de edifícios públicos, máquinas, estradas e canais, mas também os recursos humanos vinculados às centenas de milhares de homens e mulheres que trabalham para o Estado<sup>1</sup>.

White (1929, p. 4, tradução nossa) sintetiza: “A administração pública é a execução dos negócios públicos; o objetivo da atividade administrativa é a realização mais rápida, econômica e completa de programas públicos”<sup>2</sup>. É relevante assinalar, neste ponto, o escopo restrito da definição de administração pública, com foco na *gestão* e notadamente convergente com o valor dominante daquele período histórico – a eficiência. Também relevante é perceber na atualidade a permanência e reforço desses valores, em particular nas tecnologias gerenciais transversais à gestão de pessoas.

(1) “*Public administration is the management of men materials in the accomplishment of the purposes of the state. This definition emphasizes the managerial phase of administration and minimizes its legalistic and formal aspect [...] The objective of public administration is the most efficient utilization of the resources at disposal of officials and employees. These resources include not only current appropriations and material equipment in the form of public buildings, machinery, highways and canals, but also the human resources bound up in the hundreds of thousands of men and women who work for the state*”.

(2) “*Public administration is, then, the execution of the public business; the goal of administrative activity the most expeditious, economical and complete achievement of public programs*”.



González (2001, p. 192, tradução nossa) reconhece a posição de Leonard White como precursor intelectual da adoção do termo *management* em administração pública, destacando a perspectiva desse pioneiro “ao assumir que ela deve repousar mais no *management* do que no fundamento da lei”. Lynn Junior (2010), passando pela perspectiva de Leonard White, faz consistente revisão conceitual sobre o tema, encaminhando, em particular, uma distinção entre administração e gestão, o que aqui não se reforça, pois para os fins visados por este texto administração e gestão são tomados como sinônimos em sua essência.

Amato (1971), ao revisar as perspectivas de definição da administração pública como campo de estudo, revelando os limites próprios das proposições teóricas pioneiras, também aproxima a leitura de White daquelas abordagens fragmentadas produzidas por outros teóricos clássicos como W. Wilson e Luther Gulick, por exemplo.

A administração se destina a fazer coisas, a realizar objetivos definidos. A ciência da administração é, portanto, o sistema de conhecimento com o qual os homens podem desenvolver relações, prever efeitos e influir sobre os resultados, em qualquer situação em que haja pessoas trabalhando conjuntamente, de forma organizada, para um fim comum. A Administração Pública é a parte da ciência da administração que se refere ao governo, e se ocupa por isso, principalmente, do Poder Executivo, onde se faz o trabalho do governo, ainda que haja evidentemente problemas administrativos que se relacionem aos Poderes Legislativo e Judiciário. A Administração Pública é, pois, uma divisão da Ciência Política e uma das ciências sociais (GULICK, 1937 apud AMATO, 1971, p. 6-7).

Até aqui se percebe ainda uma perspectiva bastante limitada acerca do que se entende por administração pública – circunscrita à função gerencial em sentido estrito. Nesse particular, a administração pública (reconhecendo, por óbvio o estágio nascente da administração como ciência) é reduzida ao que mais propriamente se poderia denominar de *sistemas de gestão organizacional*. Essa perspectiva bastante particular acerca da definição de administração pública, como se percebe, impacta substantivamente a definição dos contornos das políticas públicas, em especial no que tange à distinção entre *políticas governamentais* e *políticas públicas*.

A partir de um ponto de vista essencialmente positivista de ciência (que, entre outros elementos, pressupõe tanto a neutralidade da ciência, quanto a possibilidade de um posicionamento de suspensão por parte do pesquisador, em relação ao fenômeno organizacional), Simon (1965, p. 292) procurou definir a ciência administrativa nos limites da possibilidade de atribuir falsidade ou veracidade a uma proposição referente a processos administrativos, ou seja, acentuando sua expressão factual:

Pensa-se, comumente, que tendo em vista o uso frequente das pala-

avras “bom” e “mau” no que escrevem os estudiosos da administração, a ciência da administração contém um elemento essencialmente ético. Se isso fosse verdade, a existência de uma ciência da administração seria inviável, pois é impossível escolher empiricamente entre alternativas de natureza ética. Felizmente isso não ocorre. Sempre que os termos “bom” e “mau” são usados num estudo de administração, raramente possuem um sentido puramente ético. Os métodos são considerados “bons” sempre que levam à consecução de objetivos especificados, e “maus” sempre que falham nesse intuito. A avaliação de sua eficiência ou ineficiência é puramente uma questão de fato, e é esse elemento factual que constitui o verdadeiro substrato de uma ciência administrativa.

Ora, quando se pensa em administração pública, esse componente ético, no processo de tomada de decisão, tende a assumir posição de maior destaque e contornos mais substantivos. Em se tratando de gestão pública, portanto, essa redução de abordagem da racionalidade administrativa não pode ocorrer. Não sem comprometer o significado de administração pública em sua essência.

As abordagens envolvendo as questões de Estado e de administração pública no Brasil estão histórica e fortemente vinculadas ao campo das ciências jurídicas. A administração pública tem sido, em geral, definida especialmente a partir da matriz valorativa e conceitual emanada do direito constitucional e administrativo, e essa tende a ser a perspectiva de análise e o referencial dominante de conformação dos limites de compreensão dos fenômenos que se desenvolvem no setor público. É a administração pública, no espaço de produção e difusão do conhecimento, que define essas áreas do direito, bem e reiteradamente conceituada, em face do que, nesses termos e nas perspectivas analíticas, dispensam-se aqui maiores reflexões, impondo-se tão somente sua reprodução. Di Pietro (1999, p. 54, grifos do autor) define administração pública nos seguintes termos:

- a) em sentido **subjetivo, formal** ou **orgânico**, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende **pessoas jurídicas, órgãos** e **agentes públicos** incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;
- b) em sentido **objetivo, material** ou **funcional**, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a administração pública é a própria **função administrativa** que incumbe, **predominantemente** ao Poder executivo.

Também dos campos do direito constitucional e administrativo, buscam-se não somente os contornos de suas dimensões estruturais direta e indireta, nesta a definição de seus entes constituintes, mas, com destaque, também os princípios gerais expressos informadores dos atos do agente público, contidos no *caput* do art. 37 da Constituição da República, quais sejam: o da legalidade, da impessoali-

dade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. Os princípios de administração pública, a propósito, bem representam uma convergência com os pressupostos clássicos do pensamento administrativo.

Apenas mais recentemente tem se assistido a uma produção nascente de abordagens de análise a partir de outros referenciais, mas que não descuidam do vínculo com a abordagem jurídica, ao mais preciso estilo delineado na formação histórica do país. Busca-se aqui explorar outras perspectivas desse conceito – *administração pública* –, a fim de que se possa compreendê-lo a partir de outros parâmetros analíticos. Lynn Junior (2010) destaca a amplitude da literatura e a multiplicidade de abordagens. Para Denhardt (1999, p. 90, tradução nossa):

Em termos gerais, a administração pública se ocupa de dirigir a mudança em busca de valores sociais publicamente definidos. Na definição do campo estão implicadas profundas questões teóricas.

Os teóricos que operam no campo das políticas públicas e das ciências sociais tendem a deslocar o foco de análise para a administração pública como um fenômeno social, de onde se extrai a noção antes referenciada de valor social publicamente construído. Definir mais precisamente os contornos da administração pública encaminha a compreensão de suas aproximações e os distanciamentos em relação aos organismos que compõem o que se denomina setor privado. Então, importa também conhecer os limites de fronteira entre a administração pública e as organizações do setor privado – não somente empresas –, caso se pretenda doravante entender seus modelos de gestão e sobre eles promover esforços de transformação. Ramió (1999) diferencia a administração pública segundo os parâmetros que seguem:

- a. a organização pública é uma organização complexa. Não pela dimensão ou pelo tamanho, mas pela diversidade funcional e estrutural;
- b. há profunda interdependência entre política e administração, em qualquer dos níveis organizacionais;
- c. não existe correlação direta entre as atividades da administração pública e o aporte de recursos orçamentários e financeiros. Isso impacta na dificuldade de medir a eficiência ou o rendimento da ação administrativa. Além disso, a definição dos parâmetros de resultados se subordina à intensa ingerência política;
- d. a dinâmica organizacional está fortemente limitada pelos padrões normativos, notadamente no que diz respeito à gestão de recursos humanos;
- e. diferentemente das empresas privadas, que competem por recursos no mercado, as organizações públicas têm certa garantia de financiamento;

- f. é difícil identificar com precisão o produto da ação governamental e construir indicadores para medir eficiência e eficácia da produção da administração pública;
- g. em face das múltiplas funções que perfazem a administração pública, coexistem diferentes categorias profissionais, que requerem diferentes processos e estruturas.

Esses são atributos diferenciadores das organizações públicas e privadas, que afetam em diferentes níveis de intensidade a *gestão* e os *sistemas de gestão* das organizações. Mas há uma dimensão mais substantiva que se deve destacar quando se pretende delimitar melhor o campo da administração pública. Denhardt (1999, p. 117), após cuidadosa análise envolvendo o estado da produção teórica em administração pública, sinaliza a agenda futura e os limites de estudo no campo:

Na minha opinião, a administração pública tem estado limitada por duas posições importantes, profundamente arraigadas na história da disciplina: a) uma noção da responsabilidade moral e política concebida em termos hierárquicos segundo a responsabilidade das agências ante os funcionários eleitos e b) uma transposição dos valores empresariais, ou pelo menos dos valores gerenciais, à conduta das agências públicas.

Aqui outro elemento fundamental para a compreensão da gestão de pessoas no setor público segundo uma expressão estratégica, a apropriação de conceitos e valores gerenciais originariamente concebidos no campo privado. O enfrentamento dessa questão remete à reflexão acerca de que impactos essas transposições têm, entre outras expressões, sobre os sistemas de gestão das organizações e sobre a *boa gestão pública*. A propósito, o que é uma boa administração pública? Ao passo que um executivo de empresa busca maximizar resultados para o acionista, extraindo as maiores margens possíveis de rendimento dos recursos produtivos disponíveis, impõe-se, por outro lado, questionar: como essa relação ocorre na administração pública, assumindo que, do ponto de vista instrumental e funcional a esta, não deixa de ser um concerto de organizações? Essa relação faz algum sentido na administração pública? Que feições têm, por exemplo, as relações laborais no setor público em termos de expropriação do valor do trabalho? Como se medem resultados em segmentos centrais da ação do Estado, tais como saúde, educação, justiça, exemplificativamente? Como se avalia a gestão tributária? E o desempenho da fiscalização nesse campo da gestão? E no campo do controle da administração pública? Essas são questões em aberto, mas que merecem um esforço de resposta.

As respostas a essas questões não são triviais e demandam a produção de interfaces entre diferentes campos de estudo, entre os quais, além da Administração, a Ciência Política, a Sociologia, a Filosofia, ao melhor estilo da abordagem

da complexidade. Bem assim, se faz imperativo perceber os distintos momentos históricos e os paradigmas dominantes – não estanques –, que influenciaram os arranjos institucionais vigentes em diferentes momentos.

## A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA É POLÍTICA: A TÉCNICA É INSTRUMENTO DA POLÍTICA

Entre as questões orientadoras dessa abordagem podem estar: o que é interesse público? O que se entende por administração? O que se entende por política? Qual é sua alçada? O que se entende por técnica? Política e técnica são incompatíveis? Existem cargos técnicos e cargos políticos? Quando um técnico assume um cargo político continuará pensando e agindo estritamente como técnico? Por quê? Mas a questão fundamental é: o que é e qual é a natureza da administração pública?

Abordar um fenômeno complexo, sob a ótica de uma dicotomia, por si já constitui uma limitação de análise. Uma dicotomia, por definição, “é uma distinção entre duas opções adversativas” (BAGGINI; FOSL, 2008, p. 117). É fato, contudo, que no contexto atual do debate de superfície envolvendo a administração pública em geral convivem em conflito os temas *administração*, *política* e *técnica*. No centro dessa discussão estão, fundamentalmente, duas categorias de agentes públicos: o agente político (eleito ou designado em caráter de confiança) e o servidor público (concurso). A natureza e as perspectivas de mundo que caracterizam essas duas formas de ascensão a postos na administração pública têm promovido discussões, no mais das vezes estéreis.

O tratamento desse tema é essencial para a gestão de pessoas não somente porque são as pessoas que produzem esses conceitos e seus significados, mas pelo fato de que a sua reprodução afeta o contexto de emergência e de tratamento de questões fundamentais, tais como a liderança, a gestão de carreiras, as definições de cargos, os padrões de remuneração, a comunicação, o clima organizacional, entre outros fenômenos de alta relevância. A reflexão em torno do tema e a dissolução da falsa dicotomia entre técnica e política constituem, portanto, aspectos essenciais.

É imperativo assumir, de início, que o administrador público opera não somente ponderando o *interesse público* e o *marco jurídico vigente*, mas em uma arena resultante do espaço formado entre o *marco jurídico vigente*, o *interesse público*, *interesses setoriais* e o *interesse pessoal*. A administração pública tem seus contornos influenciados não somente pelas contingências sociais de cada período histórico,

mas também, não dissociado disso, pelos ciclos de pensamentos dominantes em cada momento. A influência da Ciência Política e do pensamento gerencial clássico em ascensão, sobretudo, forjou as bases para a valorização de estruturas profissionais para a administração pública, opondo-as ao plano político, este representado, essencialmente, pelos reflexos da busca dos interesses pessoais desses atores assentados em valores patrimonialistas e clientelistas. Tomados de forma restrita os limites e propósitos da profissionalização, embebidos em um caldo cultural peculiar, instalam-se no Brasil os fundamentos para uma dicotomização entre a política e a técnica.

Outro aspecto tão ou mais danoso à boa administração pública se refere à identidade atribuída entre *técnica* e *administração*. A administração não pode ser reduzida a técnica, tampouco no particular espaço da administração pública. São por certo distintas a administração das empresas e a administração da coisa pública, mas ambos os campos do conhecimento integram um campo de alcance ainda mais amplo ou comum – o da *administração* – que não existe por si, tampouco simplesmente se divide naquelas duas áreas (pública ou privada), senão empresta-lhes elementos constitutivos essenciais.

A administração é constituída de uma dimensão técnica, instrumental, utilitarista, e outra política, envolvendo o poder e os interesses em conflito, de fundo essencialmente substantivo que se integram e conformam-se mutuamente. Reduzir administração aos seus elementos de aplicação e ferramentas de ação, desprezando a dimensão conceitual que conforma seu referencial de suporte reflexivo, não só evidencia compreensão limitada desse campo das ciências sociais aplicadas, como restringe as possibilidades de transformação que o seu conteúdo e expressão substantiva encerram.

A administração pública, pelo fato de constituir espaço de convergência de múltiplos interesses, em distintos graus de legitimidade, e precisar dar conta de respostas, é essencialmente política. A técnica é instrumental à administração pública, que é substantivamente política. Não pode a técnica, nem o técnico, suplantam a dimensão política da administração pública sob o pretexto de ser *melhor*.

Nessa linha, na qualidade de crítico da abordagem clássica, cujos fundamentos filosóficos assentam-se no pragmatismo, no utilitarismo e no positivismo, Waldo (1966) destaca-se como uma das referências da denominada abordagem da *Administration-as-Politics* (administração como política). Negando, portanto, a dicotomia entre política e administração (mais precisamente, *técnica*),

Waldo nega que as considerações sobre política e política pública possam ser excluídas da administração. Além disso, os fatos não podem ser separados de valores. Consequentemente, a administração é, inevitavelmente, arte e ciência, e talvez mais arte do que ciência.

Além disso, uma vez que a administração não pode ser separada da política, Waldo argumenta que a administração pública é diferente de administração privada, destacando-se pelo ambiente político em que o administrador público deve operar. Nosso objetivo, argumenta Waldo, não deve ser o de afastar os administradores dos assuntos políticos, mas incentivar a cooperação entre os domínios políticos e administrativos e descobrir maneiras de colher benefícios das contribuições criativas possíveis e substantivas dos funcionários administrativos (FRY; RAADSCHELDERS, 2008, p. 303, tradução nossa).<sup>3</sup>

É importante assinalar que esse debate é antigo, tanto na literatura nacional quanto internacional, assumindo diferentes perspectivas de tratamento e desdobramentos (MARTINS, 1997, 1998; LEARMONTH, 2005; FREDERICKSON; SMITH, 2003; ROUBAN, 2010). Os elementos fundamentais delineadores do debate estão concentrados no que se pode entender como esferas de atuação, notadamente no que diz respeito aos objetivos e meios. Nesse particular, Frederickson e Smith (2003, p.17-18), também minimizando o senso de dicotomia, representam um compartilhamento entre política e administração, em diferentes níveis de intensidade, do foco em objetivos e meios. Não se trataria, portanto, de uma divisão mais rígida de competências em “caixas”, mas, interagindo em um mesmo ambiente, a coexistência e o compartilhamento dessas funções, com distintas intensidades em termos de definição de diretrizes para as políticas públicas e sua condução.

A distinção entre política e administração como propósito que transcende o analítico, ou seja, que busca estabelecer limites de atuação entre as esferas de poder político e da ação gerencial, é algo que emerge a partir da segunda metade do século XIX. Dentre as raízes dessa aparente dicotomia está a influência do pensamento norte-americano, em especial ilustrado pelo texto produzido por Thomas Woodrow Wilson em junho de 1887:

O campo da administração é um campo de negócios. É separado da azáfama e da disputa da política; em muitos pontos mantém-se à parte mesmo do terreno controvertido do estudo constitucional. É uma parte da vida política apenas como os métodos do escritório são uma parte da vida da sociedade; apenas como a maquinaria é parte do produto manufaturado. Mas, ao mesmo tempo, eleva-se muito acima do nível comezinho do mero detalhe técnico, mercê do fato de que através de seus mais altos princípios está diretamente li-

---

(3) *“Waldo denies that politics and policy considerations can be excluded from administration. Moreover, facts cannot be separated from values. Consequently, administration is inevitably both art and science, and perhaps more art than science. Also, since administration cannot be separated from politics, Waldo argues that public administration is different from private administration, being distinguished by the political environment in which the public administrator must operate. Our objective, argues Waldo, should not be to keep administrators out of policy and political matters but to encourage cooperation between the political and administrative domains and to discover ways in which we can benefit from the creative potential and substantive contributions of administrative officials”.*

gado às duradouras máximas da sabedoria política, às permanentes verdades do progresso político.

O objetivo do estudo administrativo é salvar métodos executivos da confusão e alto custo do experimento empírico e baseá-los em fundamentos firmemente arraigados em princípios estáveis.

É por essa razão que precisamos encarar a reforma do serviço civil em seus presentes estágios como apenas o prelúdio de uma mais ampla reforma administrativa.

[...] Deixem-me ampliar um pouco aquilo que disse referente ao campo da administração. De maior importância para se observar é a verdade sobre a qual tanto e com tanta felicidade têm insistido os nossos reformistas do serviço civil; isto é, que a administração acha-se fora da esfera própria da política. As questões administrativas não são questões políticas. Embora a política estipule as tarefas para a administração, não se toleraria que manipulasse os seus escritórios.

Esta é uma distinção do mais alto alcance; eminentes autores alemães investem nela como evidente. Bluntschli, por exemplo, recomenda que separemos a administração tanto da política como da lei. Política, diz ele, é atividade do estado [sic] “em coisas grandes e universais”, ao passo que “administração, por outro lado”, é “a atividade do estado em coisas individuais e pequenas. A política é assim a área de interesse especial do homem de estado [sic], a administração a do funcionário técnico” (WILSON, 1966, p. 91-92).

É grande ainda a influência dos termos desse texto no arranjo contemporâneo de administração pública. Conforme já assinalado, são comuns referências a essa “dicotomia” como pressuposto nos relatos e nas práticas de agentes públicos de todos os níveis organizacionais. Essa alegada oposição entre as expressões *técnica* e *política* da gestão faz parecer que a expressão racional da organização deve ser maximizada. A organização, no entanto, não se esgota na sua dimensão racional; é, pois, um arranjo social, e, como tal, a ela são inerentes as relações de poder – assim entendidas as tensões que moldam a dimensão política da organização. Desse modo, não é possível definir claramente as fronteiras entre a técnica e a política. Ao gerenciar uma equipe, ou um conflito entre pessoas, o gestor precisa negociar interesses, reconhecer distintas perspectivas de compreensão das situações em cena, se posicionar, fazer escolhas e buscar a convergência de esforços orientada para um propósito que seja aceito como comum aos atores.

Em uma perspectiva mais ampla, as decisões estratégicas de posicionamento institucional são essencialmente pautadas por uma sensibilidade e um olhar político, assim entendido aquele que busca a constituição e a manutenção de uma teia de relações que não isole a organização, mas sim a integre no arranjo institucional. Esses movimentos, no entanto, nem sempre correspondem a decisões e ações estritamente racionais, senão por vezes aparentemente incongruentes se tomados tão



somente sob as lentes tecnicistas. É importante ter em mente que a racionalidade que ampara e transpassa essas ações e decisões em nível estratégico considera um conjunto de variáveis não convencionais e é de fundo essencialmente político, tão somente temperado ou revestido por traços de elementos técnicos. A estabilidade institucional, fundamento para a legitimidade e, por conseguinte, a sobrevivência da organização, não admite contrastes mais perenes em relação ao contexto. Nesse particular, Bryner (2010, p. 315) refere que “a administração é política: escolhas políticas são endêmicas à administração e é preciso compreender que as burocracias públicas estão aninhadas no interior de uma rede de atores políticos”.

Para fins de gestão de pessoas em particular, refere-se, ainda, que a expressão política da organização está presente em todos os seus níveis, de modo que a oposição entre os componentes *técnico* e *político* revela-se, de fato, uma crença idealizada, com pouco ou nenhum suporte no plano da realidade. São duas dimensões distintas, mas não excludentes, que coexistem e se influenciam mutuamente. Rigorosamente, a ideia de que as organizações públicas precisam valorizar a dimensão técnica e minimizar a influência política é, em si, um discurso de acentuado conteúdo político. De fato, esse argumento constitui uma das expressões da disputa por espaços de poder nas organizações.

Merece registro, ainda, outra perspectiva da relação entre política e administração, qual seja, a *politização* da administração pública. Rouban (2010) destaca o fenômeno em três expressões distintas: a) a politização como *participação do servidor público no processo de tomada de decisão política*; b) a politização como *controle de nomeações e designações*; c) a politização como *envolvimento político dos servidores públicos*.

Assumindo a política como um conceito estritamente relacionado com o de Estado e com o esforço de busca, manutenção e exercício do poder, e o processo político como moderador das relações e dos interesses entre os diferentes segmentos sociais, a primeira expressão da politização referenciada sugere:

A politização da administração pública é, nesse caso, sinônimo de participação na autoridade política. Nesse sentido, todos os servidores públicos são “políticos” porque exige-se que tomem decisões políticas, adaptem-nas e expliquem-nas, em outras palavras, que realizem um trabalho de natureza política que obviamente não está limitado à mera aplicação de normas jurídicas ou econômicas. O fato de que os servidores públicos são seres pensantes impede considerá-los como máquinas que não têm nenhuma liberdade de julgamento (ROUBAN, 2010, p. 337).

Quanto mais próximo do nível operacional de gestão, maior é o grau de vinculação do agente com a tarefa, com as normas ou com os padrões de operação, resultando, portanto, menores (e por vezes reduzidas, senão ausentes) as possibilidades de tal ator organizacional expressar sua vontade na consecução do traba-

lho. Por outro lado, quanto mais próximo do topo da organização, mais ampla é a perspectiva analítica do agente, mais fluidas são as normas que regulam sua ação e mais variáveis passam a interferir na sua equação de decisão. Portanto, maior tende a ser o seu espaço de discricionariedade; logo, maior é sua liberdade para exercer seu poder de influência e direcionar a organização conforme sua perspectiva particular de gestão.

A reafirmação da dicotomia entre política e administração influencia também a forma como o conhecimento produzido no campo da administração é percebido e apropriado pelas organizações do setor público, tanto em sua forma teórica (teoria das organizações), quanto tecnológica (tecnologias gerenciais). Nesse sentido, impõem-se algumas reflexões para melhor delinear as fluidas e movediças fronteiras entre a administração de organizações no campo privado e a administração pública, especialmente para os fins de transposição das teorias (análise organizacional) e das tecnologias de gestão (ação gerencial) entre esses distintos campos. Diferenciar em sua natureza as empresas e as organizações públicas é essencial para levar a efeito os processos de adoção de práticas de gestão de pessoas do campo empresarial por parte das organizações do setor público.

## GESTÃO ESTRATÉGICA DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO

A organização pública contemporânea – estruturas, processos e relações – é, em muito, reflexo do pensamento gerencial de inspiração clássica. A gestão de pessoas – dimensão essencial da organização – também reflete esses valores: mecanicismo, hierarquia, divisão do trabalho, especialização, formalização, padronização, em especial a redução da dimensão humana – as pessoas – a uma expressão funcional, de alcance menor. Nesse contexto, tem-se, predominantemente nas organizações do setor público, a gestão de pessoas em sua expressão tradicional: funcional (área de gestão de pessoas, com as funções de cuidar das pessoas e das matérias afetas “*a pessoal*” na organização). A proposta de definir gestão estratégica de pessoas passa por dizer ao que ela não se restringe – o que isoladamente não é – evidenciar o contexto que autoriza sua emergência como processo delineador de um conjunto de práticas contrastantes com o posicionamento funcional recorrente nas organizações públicas, e explicitar algumas dimensões explicativas dessa perspectiva alternativa – dita estratégica – para a gestão de pessoas nesse peculiar espaço de gestão. Definir gestão estratégica de pessoas, portanto, é definir um modelo de gestão que contraste com esse. Essa delimitação conceitual passa por reconhecer a gestão estratégica de pessoas como um modelo complexo, que não se esgota pela presença de um ou outro elemento constitutivo, entre os mais comuns:

- A adoção do termo “*estratégico*”, simplesmente, preservando-se a essência tradicional da função gestão de pessoas na organização. A banalização da adoção do termo *estratégico* é uma expressão dos modismos que povoam o campo da gestão;
- A implementação de *tecnologias de gestão de pessoas* (gestão por competências, gestão do desempenho, gestão do conhecimento, etc.), ou desconectadas entre si, ou não integradas (em seus valores e conceitos essenciais) ao sistema de gestão da organização. As tecnologias gerenciais são instrumentos de operacionalização da estratégia, mas que por si só não garantem a existência de uma gestão estratégica de pessoas efetivamente<sup>4</sup>. Podem constituir, sim, observada a forma e propósitos de sua adoção, etapas importantes e necessárias orientadas para a construção de uma gestão estratégica de pessoas;
- A participação da área de gestão de pessoas no processo de planejamento estratégico da organização;
- A participação de representante da área de gestão de pessoas nas reuniões da alta administração;
- O posicionamento da área de gestão de pessoas nos estratos mais elevados do organograma.

São todos aspectos importantes, mas que, isoladamente, não configuram essa expressão da gestão de pessoas, tampouco se levados a efeito em caráter estritamente instrumental ou formalístico. Também é relevante reconhecer que a transição da gestão tradicional para uma gestão estratégica de pessoas não se processa por rupturas de padrões de pensamento e ação, senão percorre uma trajetória de transformação das feições convencionais para a formação de traços delineadores de uma gestão com feições crescentemente estratégicas. Esse processo desenvolve-se segundo um conceito que, coerente com a complexidade de seu objeto e contexto – a gestão de pessoas no setor público –, apresenta diversas dimensões e interfaces de análise. Compreender a gestão estratégica de pessoas implica poder reconhecer a existência de múltiplas condições que moldam a forma de pensar na organização e que se projetam no seu modelo de gestão.

É necessário, de início, definir gestão de pessoas no contexto da administração pública e, após, os aspectos que remetem à sua expressão estratégica. Uma definição possível para gestão de pessoas no setor público é: *a articulação de*

(4) O decreto federal nº 5.707, de 2006, que estabelece a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal assentada no conceito de competências, constitui diretriz fundamental para o estabelecimento de uma gestão de pessoas de natureza estratégica, mas por si só não garante a instituição da gestão estratégica de pessoas na Administração Pública Federal.

*esforços de gestão orientados para o suprimento, a manutenção e o desenvolvimento de pessoas observados os valores culturais – de natureza social, política, jurídica e econômica – que moldam as condições do contexto em que se inserem as organizações públicas.*

A organização são as pessoas e as interpretações compartilhadas das suas relações. E especialmente no que se refere aos processos envolvendo as funções de manutenção e desenvolvimento nas organizações públicas, os desafios que se impõem aos gestores são muito grandes em razão de seu elevado nível de fluidez e complexidade. Nesse contexto, a *gestão estratégica de pessoas* pode ser definida a partir dos seguintes elementos:

- a adoção de uma perspectiva *política, sistêmica, complexa e contextualizada* de análise dos fenômenos organizacionais;
- a *inserção qualificada* dos profissionais da área de gestão de pessoas no *processo da estratégia*.
- uma gestão de pessoas *alinhada com a estratégia* da organização. As pessoas na organização são pensadas em termos estratégicos.
- a *função* gestão de pessoas (não necessariamente a *área*) próxima à alta administração;
- os agentes públicos (servidores e agentes políticos) no *centro da organização* e da sociedade;
- a gestão de pessoas como *compromisso de todos* os gestores;
- a gestão de pessoas como *função legitimada* no contexto organizacional;
- o reconhecimento das pessoas como elemento *fundamental na produção de valor público* e de *continuidade da organização*;
- um modelo erigido sobre *políticas de gestão de pessoas* assumida uma perspectiva de *longo prazo*;
- a existência de uma *suporte normativo formal* não somente para a atuação da área, mas para a gestão de pessoas em sentido amplo. Essa infraestrutura normativa não apenas sustenta, no plano da legalidade, as políticas e práticas, como também potencializa a continuidade das ações.

A gestão estratégica de pessoas no contexto do setor público implica, inicialmente, que a organização compartilhe – traduzindo em ação, e não somente no plano do discurso – a ideia de que a *gestão de pessoas* e tudo o que lhe seja afeto sejam *elementos considerados efetivamente nas decisões da alta administração*. Pecando pela redução, mas no intuito de que isso favoreça o início de um processo de compreensão

desse conceito, gestão estratégica implica que as pessoas sejam um *valor* sempre posto entre as categorias centrais de decisão e considerado política de Estado.

Isso remete à ideia de reconhecer as *pessoas* – servidores efetivos, comissionados, agentes políticos, terceirizados, estagiários – como *elemento central* na organização. Em que pese a aparente obviedade disso, impõe-se ao gestor buscar compreender a dinâmica que exclui as pessoas dessa posição central, ou seja, os motivos pelos quais essa diretriz não se efetiva. Essa é uma decisão política, e não técnica.

Outro elemento fundamental da gestão estratégica de pessoas na administração pública, que por vezes contrasta com as práticas cotidianas dessas organizações, é a noção de que o gerenciamento de pessoas é *compromisso de todos os gestores* do órgão ou da entidade. Nessa perspectiva, pensar estrategicamente a gestão de pessoas pressupõe, entre outros aspectos, deslocar a crença de que os temas relacionados a *pessoal* são *problemas da área de RH* (presente e explícita aqui a perspectiva funcional de arranjo organizacional).

Assume destaque também a noção de que gerenciar pessoas em uma perspectiva estratégica implica reconhecer a organização como um *sistema social em permanente interação com seu contexto* – tempo e espaço –, em transformação, portanto. Essas interações, a propósito, não podem ser analisadas à luz de marcos teóricos convencionais, de inspiração essencialmente cartesiana, ainda que sob aparente roupagem contemporânea e inovadora, incapazes de explicar a multidimensionalidade e a fluidez desse objeto. Sendo assim, os referenciais que se assentam nos pressupostos que informam a abordagem da complexidade, em particular nesse campo, tendem a reclamar especial atenção.

Essa percepção de interdependência é, rigorosamente, agregadora dos demais atributos e coerente com a noção de *todo* a que o conceito de estratégia remete. Pensar assim encaminha, por exemplo, a possibilidade de admitir que, se as pessoas são potencialmente capazes de se desenvolver continuamente ao longo de sua trajetória na administração pública, então as fronteiras organizacionais não devem constituir limites para as carreiras. Nesse sentido, conceber estruturas de carreira alternativas ao modelo vigente constitui um dentre tantos desafios para a gestão de pessoas no setor público sob uma perspectiva estratégica. Admitir que, além de possível, pode mesmo ser desejável que servidores atuem em organismos outros da administração pública que não aquele para o qual *prestou concurso* originalmente. Essa possibilidade de aplicação alternativa das competências das pessoas orientada para a ampliação (otimização) da geração de valor público é algo a ser pensado. Nesse sentido, as organizações públicas não podem constituir jaulas de aprisionamento profissional e pessoal; não podem se transformar em cofres de competências, especialmente se essas competências admitem alocação mais eficiente em outro ponto da administração pública – o sistema maior cuja orientação fundamental é o interesse público.

Por fim, mas não menos importante, o senso de *longo prazo*, que pode ter como uma de suas traduções no plano concreto a ideia de que as pessoas constituem o componente de continuidade, seja na sua expressão de memória organizacional, seja como estoque ou fluxo de conhecimento sobre o trabalho. Também, a gestão estratégica de pessoas deve, tanto quanto possível, se assentar em *políticas de gestão* que não cuidam somente de pessoas, mas que, baseadas em um senso de continuidade orgânica, integram as pessoas às áreas e funções da organização com o propósito de gerar valor público.

A gestão estratégica de pessoas, em suma, é um processo em constante elaboração (e não uma condição a ser alcançada) que contrasta com as práticas convencionais de gestão de recursos humanos com foco estritamente operacional. É algo passível de ser perseguido, observadas as condições de contexto, por qualquer organização pública do nível municipal, estadual ou federal. Afirma-se isso, porque se assume a organização em sua substância como resultante da interação entre as pessoas, operando em um contexto que requer o desenvolvimento e a mobilização de competências crescentes em complexidade, atuando em processos produtivos e contextos dinâmicos nos quais as práticas inovativas, a flexibilidade e a multifuncionalidade são atributos basilares. O desenvolvimento de uma gestão estratégica de pessoas, então, depende menos de estrutura e da dimensão da organização, e mais da intensidade com que o conceito se afirma e é traduzido em ação pelos gestores.

52

É imperativo afirmar que a implementação de uma gestão estratégica, independentemente da dimensão em que se pense, tem como principais vetores de implementação: a *alta administração*; a *área de gestão de pessoas*; e os *líderes em geral*. É fundamental o apoio da alta administração no patrocínio das ações, imprimindo parcela substantiva de legitimidade à gestão de pessoas. Esse componente de legitimidade assenta-se no pressuposto da hierarquia. A área de gestão de pessoas – em especial no conjunto de competências técnicas e gerenciais de seus profissionais – constitui outro importante vetor de fomento ao desenvolvimento de um pensamento estratégico em gestão de pessoas. A atuação da área de gestão de pessoas em capturar do ambiente os conceitos emergentes capazes de potencializar a produção de valor público e a tradução e ressignificação desses objetos culturais para o contexto da organização são essenciais para o desenvolvimento de uma gestão estratégica. Além disso, a operacionalização desses conceitos inovadores – em forma ou conteúdo – depende de uma consistente atuação sistêmica, seja sob a forma de assessorias internas em gestão, seja em ações de educação orientadas para o desenvolvimento técnico e gerencial.

Nesse movimento de desenvolvimento de um pensamento estratégico que autorize a edificação de uma gestão estratégica de pessoas, o papel da liderança em todos os níveis e áreas funcionais merece especial destaque. São esses os atores capazes de traduzir estratégia em ação, bem como de apropriar-se de conhecimentos

novos e traduzi-los de modo significativo para os membros de suas equipes. Dotar os gestores em geral de competências técnicas e gerenciais necessárias para essa atividade de constante produção de um pensamento estratégico é um desafio que se impõe também aos demais atores destacados – alta administração e os profissionais da área de gestão de pessoas.

Em suma, essa lacuna de gestão – entre o estratégico e o operacional – é preenchida a partir da formação de um pensamento estratégico em matéria de gestão de pessoas. E não deverá ser tão somente por desejo ou por impulso dos gestores, mas antes por um imperativo do contexto em que a administração pública contemporânea se constrói. Dito isso, impõe-se aos gestores dos diferentes organismos e níveis da administração pública uma reflexão sobre as práticas vigentes e os valores que as suportam. A atenção à dimensão conceitual é condição inicial desse movimento de transformação por meio da interpretação e da resignificação desses elementos para a realidade da administração pública.

O conceito de gestão estratégica de pessoas no âmbito da administração pública acentua a dimensão política e institucional da administração, aproximando-o da noção de governança.

## REFERÊNCIAS

AMATO, Pedro Muñoz. **Introdução à administração pública**. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

BAGGINI, Julian; FOSL, Peter S. **As ferramentas dos filósofos**: um compêndio sobre conceitos e métodos filosóficos. São Paulo: Loyola, 2008.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão estratégica de pessoas no setor público**. São Paulo: Atlas, 2014.

BRYNER, Gary C. Organizações públicas e políticas públicas. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Orgs.). **Administração pública**: coletânea. São Paulo: Ed. UNESP; Brasília: ENAP, 2010.

DENHARDT, Robert B. Teoría de la administración pública: el estado de la disciplina. In: LYNN, Naomi B.; WILDAVSKY, Aaron. **Administración pública**: el estado actual de la disciplina. Colégio Nacional de Ciências Políticas y Administración Pública, A.C. / Fondo de Cultura Económica: México, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 1999.

GONZÁLEZ, José Juan Sanchez. **La administración pública como ciencia**: su objeto y estudio. México: Plaza y Valdés, 2001.

FREDERICKSON; H. George; SMITH, Kevin B. **The public administration theory primer**. Colorado: Westview Press, 2003.

FRY, Brian R.; RAADSCHELDERS, Jos C.N. **Mastering public administration: from Max Weber to Dwight Waldo**. Washington: CQPress, 2008.

LEARMONTH, Mark. Doing things with words: the case of “management” and “administration”. **Public Administration**, v. 83, n.3, p. 617-637, 2005.

LYNN JUNIOR, Laurence E. Gestão pública. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Orgs.). **Administração pública**: coletânea. São Paulo: Ed. da UNESP; Brasília, DF: Enap, 2010.

MARTINS, Humberto Falcão. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel. **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.

MARTINS, Humberto Falcão. Em busca de uma teoria da burocracia pública não-estatal: política e administração no terceiro setor. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 2, n. 3, p. 109-128, set./dez., 1998.

RAMIÓ MATAS, Carles. **Teoría de la organización y administración pública**. Madrid: Universitat Pompeu Fabra, 1999.

ROUBAN, Luc. Politização da administração pública. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Org.). **Administração pública**: coletânea. São Paulo: Ed. da UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

SIMON, Herbert A. **Comportamento administrativo**: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. FGV–USAID, 1965.

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. **Gobernanza y gestión pública**. México: Fondo de Cultura Económica – FCE, 2006.

WALDO, Dwight. **Problemas e aspectos da administração pública**. Pioneira: São Paulo, 1966.

WHITE, Leonard D. **Introduction to the study of public administration**. New York: The MacMillan Co., 1929.

WILSON, Woodrow. O estudo da administração pública. In: WALDO, Dwight. **Problemas e aspectos da administração pública**. São Paulo: Pioneira, 1966.



# UM BALANÇO DO PROJETO DE CAPACITAÇÃO EAD EM PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

DIOGO JOEL DEMARCO

*Professor adjunto da Escola de Administração (EA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Engenheiro Agrônomo (UFPEL), Mestre e Doutor em Educação (USP). Coordenador do Grupo de Trabalho (GT) Gestão Pública, Município e Federação do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV).*

PEDRO DE ALMEIDA COSTA

*Professor adjunto da Escola de Administração (EA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Administrador, Mestre e Doutor em Administração (UFRGS). Coordenador do projeto Capacitação EAD em Planejamento Estratégico Municipal e Desenvolvimento Territorial (CEGOV/UFRGS-SPI/MP).*

BRUNA CRUZ DE ANHAIA

*Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) e graduanda em Políticas Públicas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Socióloga, Mestra em Sociologia (UFRGS). Supervisora Pedagógica do projeto Capacitação EAD em Planejamento Estratégico Municipal e Desenvolvimento Territorial (CEGOV/UFRGS-SPI/MP).*

JANAÍNA RUVIARO DA SILVA

*Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) e graduanda em Políticas Públicas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Socióloga, Mestra em Sociologia (UFRGS). Assistente Pedagógica do projeto Capacitação EAD em Planejamento Estratégico Municipal e Desenvolvimento Territorial (CEGOV/UFRGS-SPI/MP).*

## INTRODUÇÃO

O intenso processo de descentralização da administração pública ocorrido a partir da Constituição Federal de 1988 fez com que estados e municípios ganhassem importância, ampliando sua atuação e assumindo diversas atividades antes desempenhadas pela União. Os dois níveis subnacionais de governo passam a assumir papéis complexos, que exigem competências específicas de regulação e uma nova gestão de atividades essenciais. Tais competências estavam colocadas em segundo plano durante a anterior fase desenvolvimentista.

Dos três entes federados brasileiros – União, estados e municípios – os últimos são aqueles que sofreram maiores alterações no seu papel e em suas atribuições. Impõe-se, portanto, às administrações municipais o desafio do planejamento e a promoção do desenvolvimento de modo a resultarem em melhorias efetivas na vida dos cidadãos. Essas competências requerem, por um lado, o aprimoramento da cooperação federativa mediante a ampliação e o fortalecimento dos mecanismos de articulação entre os governos federal, estadual e municipal para a promoção do desenvolvimento integrado; e, por outro, o desenvolvimento, junto aos dirigentes e equipes técnicas municipais, de competências essenciais no campo do planejamento e gestão.

56

Importante destacar que é nos municípios, em particular nos pequenos, que se encontra a maior defasagem de conhecimentos e instrumentos gerenciais para uma administração eficiente. Entendendo-se por eficiência do gasto público a maneira com que o governo consegue transformar dinheiro do orçamento em qualidade de vida da população (MOTTA; MOREIRA, 2007).

Dentre o conjunto de instrumentos de gestão pública, o planejamento estratégico governamental ganha relevância, constituindo-se em um sistema de planejamento e orçamento, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988. Nesse sistema, o Plano Plurianual (PPA) assume centralidade na estruturação da ação pública, sobretudo no que se refere ao planejamento dos investimentos (CARDOSO, 2011; NAVARRO; SANTOS; FRANKE, 2012).

Conforme destaca De Toni (2009), o PPA não é apenas um instrumento técnico-formal ou uma simples peça orçamentária, mas uma ferramenta estratégica de gestão pública voltada para a consolidação e a materialização do planejamento governamental na forma de políticas públicas para a população. Desse modo, iniciativas voltadas à capacitação dos envolvidos na elaboração, implementação e avaliação dos PPAs ganham destaque.

Nesse contexto, a modalidade EAD revela-se um instrumento importante para a qualificação de gestores públicos, por atingir públicos descentralizados

permitindo flexibilidade aos alunos para os estudos, visto necessitarem um treinamento *in government*, promovendo, assim, a formação continuada no contexto de organizações de governo. O presente trabalho analisa a implementação de uma dessas iniciativas, nomeadamente o projeto de Capacitação EAD em Planejamento Estratégico Municipal e Desenvolvimento Territorial, apresentando os resultados e debatendo o seu alcance e limites, com a intenção de promover uma reflexão que possa contribuir nesse processo de qualificação.

O projeto é fruto da cooperação entre o Centro de Estudos Internacionais sobre Governo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (CEGOV/UFRGS) e a Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), voltada à elaboração e criação de uma rede eletrônica de suporte à qualificação de gestores públicos locais na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual nos municípios brasileiros. Inserido num contexto mais amplo que envolve o desenvolvimento e a implementação de um sistema virtual de suporte ao programa de capacitação para técnicos municipais e a criação de uma rede de apoio ao processo de monitoramento e avaliação da implementação dos planos plurianuais municipais para o período 2014-2017, trata-se de um projeto de pesquisa e extensão universitária visando a apoiar a qualificação de agentes e técnicos municipais, estaduais e federais que atuam na elaboração e na gestão dos planos plurianuais municipais.

Em termos metodológicos, este estudo possui caráter exploratório-descritivo, com dados coletados por meio de análise documental realizada nos documentos institucionais e relatórios de execução dos módulos de qualificação dos gestores e de pesquisa realizada via *web* com alunos matriculados no curso<sup>1</sup>.

O texto está estruturado em três seções, além desta introdução e das conclusões. A primeira trata do papel do PPA na orientação estratégica do desenvolvimento. Destaca a importância da qualificação dos gestores locais na formulação e na gestão dos planos, ressaltando as contribuições das novas tecnologias de informação (TICs) e do ensino na modalidade a distância. A segunda seção apresenta a estrutura e a organização do *projeto* Capacitação EAD em Planejamento Estratégico Municipal e Desenvolvimento Territorial, objeto de análise deste estudo. Por fim, a terceira seção apresenta um balanço das atividades realizadas até o momento e os desafios na continuidade dessas experiências.

---

(1) Nos três módulos em que foi subdividido o processo de capacitação, houve a coleta de 985 questionários com avaliação de reação dos participantes a respeito dos módulos, o que constitui a base a partir da qual são construídas as análises do texto.

## QUALIFICAÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS NA ELABORAÇÃO E GESTÃO DO PPA MUNICIPAL: IMPORTÂNCIA E DESAFIOS

A tarefa de elaborar um Plano Plurianual vem desde o início dos anos 1990. Todavia, é a partir do ano de 2003, quando o Estado busca retomar a importante função de pensar o futuro, recolocando o planejamento em novas bases, que essa atividade ganhou fôlego e centralidade na gestão pública, pois é o instrumento com o qual se decide quais serão os investimentos prioritários para um projeto de desenvolvimento.

Nessa perspectiva, o Plano Plurianual Mais Brasil (PPA 2012-2015) é um dos instrumentos de planejamento do Estado brasileiro e foi produzido como um Plano de Metas para a efetivação dos direitos e objetivos sociais da República, demarcados na Constituição Federal. O referido plano mantém coerência com o avanço da reflexão estratégica de suas versões anteriores desde 2004: do consumo de massas ao investimento público dirigido à universalização dos serviços públicos essenciais. Dos R\$ 5,5 trilhões que previa como investimentos, cerca de R\$ 2,5 trilhões – 45,5% do total – eram na área social (BRASIL, 2013).

Conforme expresso na dimensão estratégica, o Plano Mais Brasil é uma bússola para o investimento privado – otimizando e conjugando investimentos de interesse de toda a população – e para a elaboração dos PPAs estaduais e municipais, permitindo a construção criativa de soluções para antigos e atuais dilemas do Brasil. Destaca-se que o processo de elaboração do PPA 2012- 2015 fortaleceu a participação da sociedade civil, de modo que o documento organizou a agenda pública escutando a sociedade (BRASIL, 2013).

Recentemente, diversos estudos têm retomado a temática do planejamento governamental sob vários enfoques. As análises vão desde o seu auge, declínio e perspectivas atuais ao destaque do seu papel estratégico na orientação dos investimentos e da gestão pública, bem como das metamorfoses e desafios colocados à elaboração dos PPAs a partir dos anos 1990 (REZENDE, 2011; DE TONI, 2009; SANTOS, 2011; GARCIA, 2012). Tais estudos têm contribuído na reflexão em torno do planejamento estratégico governamental, e, em particular, acerca do papel do PPA no que se refere à aproximação do planejamento federal às práticas participativas e da incorporação da dimensão territorial do planejamento. No seu aspecto metodológico, destaca-se a busca por tornar o PPA federal mais do que uma lista de prioridades, para se tornar uma síntese da estratégia geral do governo, integrando tematicamente amplas áreas de intervenção pública. Todavia, para que se combine planejamento nacional com desenvolvimento local é necessário que essa reflexão e prática sejam replicadas no âmbito municipal, pois é no local que as relações entre o Estado e a sociedade vão se estabelecer.

Ademais, conforme destacavam Bava, Paulics e Spink (2002), o avanço do processo de descentralização das políticas públicas, em particular as políticas sociais de educação, saúde e assistência social, conferiu aos governos locais novos papéis no processo de desenvolvimento sustentável das cidades e do país. Recente pesquisa coordenada pelo IPEA e organizada por Veloso et al. (2011) identifica os impactos desse processo sobre a gestão das prefeituras no Brasil:

Pode-se observar que nas últimas três décadas houve redefinição do papel dos municípios brasileiros no provimento de bens e serviços públicos à população. A descentralização possibilitou aos municípios acesso a maior parcela de recursos públicos, e, ao mesmo tempo, ampliou sua atuação direta em áreas que antes eram de responsabilidade do governo estadual ou federal. Com as novas responsabilidades e atribuições específicas assumidas, aumentaram tanto as exigências de profissionalização da gestão municipal quanto a necessidade de instituição de controles democráticos ou populares da ação pública (VELOSO et al., 2011, p. 16).

É nesse contexto de mudanças que o desenvolvimento de políticas de qualificação dos gestores municipais assume relevância. Tanto pelo impacto de benefícios diretos que o domínio conceitual e técnico da máquina pública pode trazer à população, quanto por potencializar as possibilidades de desenvolvimento sustentável dos espaços locais (GUEDES, 2007).

As administrações municipais necessitam, em diferentes graus, de projetos que as qualifiquem no campo do planejamento, da organização, da divisão do trabalho e das diversas técnicas e instrumentos que possibilitam a realização de seus objetivos, tanto na esfera das atividades-meio da administração pública, quanto na implementação de políticas públicas finalísticas.

Essas exigências de capacitação e qualificação da gestão pública municipal têm sido um dos mais difíceis obstáculos para que as políticas de desenvolvimento possam efetivamente alcançar de forma homogênea a população das diversas regiões do Brasil. Por conseguinte, o fortalecimento da capacidade de gestão municipal é condição imperativa para que o desenvolvimento ocorra de forma menos desigual em um país tão descentralizado administrativamente como o Brasil (VELOSO et al., 2011, p. 17).

Assim, conforme Guedes (2007), o foco na qualificação dos governos locais deve estar direcionado para que possam responder às demandas da sociedade, oferecendo serviços públicos melhores e mais efetivos, além de prepará-los institucionalmente para as mudanças que incidem sobre o setor público, que demandam maior planejamento, transparência administrativa, controle e participação social. Ou seja, muitos dos desafios a serem enfrentados no campo da organização e gestão das administrações públicas na busca de eficiência do gasto público passam por iniciativas inovadoras e contínuas de qualificação dos gestores municipais. É a

partir dessa perspectiva que o projeto ora em análise se insere, ao propor atualizar e capacitar os gestores e técnicos envolvidos com o planejamento nos municípios, com a finalidade de orientá-los na construção dos Planos Plurianuais, em estreita articulação com as diretrizes estratégicas do Plano Mais Brasil.

Nessa direção, na análise dos PPAs municipais deve-se buscar compreender se os processos responsáveis pela sua construção, implementação, monitoramento e avaliação têm apresentado características que contemplem tanto a dimensão técnica quanto a dimensão política do planejamento, além de abrir espaço para a participação da sociedade, visando à garantia de direitos aos cidadãos. Segundo Demarco (2013), no Brasil, pelas suas características geográficas, sua dimensão continental e diversidade econômica e social, amplifica-se a necessidade de criação de programas inovadores de qualificação dos gestores públicos, especialmente aqueles que atuam no nível local.

Nessa perspectiva, a modalidade EAD revela-se um instrumental importante para a qualificação de gestores públicos, por atingir públicos descentralizados em pequenos municípios, permitindo grande flexibilidade aos alunos para o aperfeiçoamento, ou seja, um treinamento *in government*, promovendo a formação continuada no contexto de organizações de governo (DEMARCO, 2013). Nos últimos anos, essa modalidade de aprendizagem vem adquirindo reconhecimento como um modelo de educação apropriada para o alcance de metas de políticas públicas e para a capacitação e o aperfeiçoamento de servidores e gestores públicos em diversas áreas do conhecimento e nas diferentes esferas de governo<sup>2</sup>.

Novos modelos de formação emergem como alternativa aos tradicionais modelos presenciais. Tais alternativas impulsionam o aprofundamento da discussão em relação às estratégias inovadoras para promover a formação continuada no contexto das organizações de governo por meio da educação a distância, o que pode contribuir para aumentar as chances de sucesso na formação de pessoal, visando à melhoria da qualidade dos serviços públicos brasileiros.

Programas de qualificação de gestores locais, estruturados na modalidade a distância, em síntese, permitem atingir um público-alvo que está descentralizado em pequenos municípios. Ademais, permitem grande flexibilidade de estudos aos alunos, considerando serem estes gestores e servidores públicos que irão combinar trabalho e formação continuada no contexto de organizações de governo. O uso das novas TICs, sobretudo com o advento da *web*, facilita um processo cada

---

(2) Destaque ao Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) implementado por mais de 60 instituições públicas de ensino superior no âmbito do Sistema UAB/CAPES, ofertando um curso de bacharelado em Administração Pública e três especializações *lato sensu* em Gestão Pública; Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde, em polos distribuídos por todos os estados. Para maiores informações, consultar <<http://www.capes.gov.br/educacao-a-distancia/pnap>>. Acesso em: 07 mai. 2015.

vez mais integrado de ensino e aprendizagem a distância, além de possibilitar o desenvolvimento de iniciativas que possibilitem o aprendizado em conjunto com a intervenção sobre a realidade do seu contexto. A modalidade de ensino a distância, por fim, tem se mostrado tão efetiva ou mais que as técnicas tradicionais de ensino presencial (FULLER; KUHNE; FREY, 2011).

Todavia, aspectos relacionados aos desafios de processos de ensino-aprendizagem mediados pelas chamadas novas tecnologias, tais como a autonomia do aluno, os modos de interação propiciada por esses meios, os elevados índices de evasão dos cursos, entre outros, ainda são desafios que se colocam à implementação de programas de formação continuada de gestores públicos.

## ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DO PROJETO CAPACITAÇÃO EAD EM PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Este projeto articulou-se a um conjunto de iniciativas realizadas pelo Governo Federal e foi viabilizado por meio da cooperação entre o CEGOV/UFRGS e a SPI/MP para elaboração e criação de uma rede eletrônica de suporte à qualificação de gestores público locais na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual nos municípios brasileiros, para o período 2014-2017. Além da rede, a cooperação previa ainda a capacitação piloto, em formato EAD, de gestores públicos municipais, de modo que, após sua realização, os respectivos materiais instrucionais, devidamente melhorados a partir da avaliação de reação, ficassem disponíveis nessa plataforma, como um recurso de treinamento permanente para esse público.

O público prioritário que a cooperação esperava alcançar era formado por agentes e técnicos municipais que atuassem na elaboração e na gestão, direta ou indireta, dos PPAs municipais. As atividades da cooperação estavam estruturadas em torno de três grandes objetivos específicos: a) elaboração de  **cursos**  de formação de gestores locais, na modalidade EAD, voltados para qualificação, elaboração e implementação dos PPAs municipais (2014-2017); b) criação de  **plataforma digital**  de interação e suporte à rede de gestores locais de planejamento governamental, visando ao intercâmbio de informações e à elaboração, monitoramento e avaliação dos planos municipais; c) realização de  **estudos e pesquisas**  visando ao desenvolvimento de metodologias e indicadores de monitoramento e avaliação dos PPAs municipais.

Para alcançar esses objetivos, foram desenvolvidos no projeto alguns instrumentos pedagógicos, como a criação de ambiente virtual de aprendizagem

(AVA) destinado ao intercâmbio de informações e conhecimentos nas temáticas relacionadas ao planejamento governamental; a produção de material instrucional e de objetos de aprendizagem adaptados à modalidade EAD, destinados a cursos livres de qualificação de gestores públicos locais nas temáticas de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação de PPAs; e a realização de estudos e pesquisas de caráter empírico nas diversas esferas da Administração Pública, nas temáticas do planejamento governamental, visando a subsidiar o desenvolvimento de metodologias de alinhamento dos PPAs nas diferentes esferas.

No que se refere ao primeiro objetivo – qualificação de gestores – estava programada a realização de quatro módulos de capacitação, na modalidade EAD, contando com suporte de tutoria a distância. Cada um dos módulos tratava de uma das fases do ciclo de gestão do PPA, com a seguinte previsão de realização: (1) planejamento, (2) elaboração de projetos, (3) monitoramento e (4) avaliação do PPA e dos projetos. Ao longo da execução do projeto, contudo, optou-se por consolidar os dois últimos em um único módulo que contemplasse as temáticas de monitoramento e avaliação (M&A). Tal junção ocorreu visando facilitar o tratamento de temáticas que fossem correlacionadas, e diversos dos seus instrumentos são utilizados de forma concomitante no ciclo de gestão do PPA.

Os cursos de capacitação foram planejados para uma carga horária de 45 horas, na modalidade EAD, cumpridas em períodos que variaram de seis a oito semanas, conforme o conteúdo de cada módulo. Os módulos contaram com turmas de 25 alunos cada, acompanhadas por um tutor. Em cada módulo foi necessário desenvolver material didático específico, incluindo guias de estudo em formato instrucional, gravação e edição de videoaulas, desenvolvimento de exercícios de fixação e atividades práticas. O desenvolvimento dos cursos foi realizado em ambiente virtual de aprendizagem, desenvolvido especificamente para o ciclo de capacitação, na plataforma Moodle Institucional da UFRGS.

No primeiro módulo houve oferta de 20 turmas de 25 alunos, totalizando 500 alunos. Nos demais módulos houve oferta de 50 turmas de 25 alunos em cada uma, num total de 1250 alunos a cada módulo. O total efetivo de alunos inscritos por módulo foi de 492 no primeiro módulo, 1.345 no segundo e 935 no terceiro.

A organização pedagógica inicial propunha que o aluno realizasse os três módulos sequencialmente para sua formação completa. Contudo, os módulos foram concebidos de forma independente e sem pré-requisitos. Dessa forma, a finalização de cada um dos módulos também foi certificada separadamente como curso de extensão universitária, com certificado emitido pela UFRGS.

Em relação ao segundo objetivo – desenvolvimento e manutenção de plataforma digital de suporte a rede de gestores locais de planejamento governamental – tal ferramenta tem um papel estruturante em todo o projeto. O desenvolvimento



e a manutenção da plataforma digital inclui a disponibilização de materiais escritos em formato digital, criação de videoteca com materiais instrucionais, criação de espaços de interação como fóruns, *chats*, comunidades de práticas, divulgação de eventos e estudos. Essa plataforma digital será utilizada na realização dos módulos formativos e como suporte às demais metas do projeto. Deverá ser desenvolvida sobre plataforma de *software* livre, de livre acesso e necessitando de *login* e senha apenas para os que desejarem acesso às funcionalidades disponíveis, tais como a participação nas comunidades de práticas e fóruns de debate, na postagem de informações na agenda de eventos, entre outros. Ou seja, essa plataforma é uma atividade interativa e transversal ao programa, destinada à troca de informações entre gestores locais a respeito dos processos de construção, implementação, monitoramento e avaliação dos PPAs locais.

O objetivo é que a plataforma possa servir como um repositório dinâmico de experiências e soluções de planejamento público, à qual os gestores possam recorrer permanentemente para inovar nas suas próprias ações locais, através da interação e da reflexão crítica com outros gestores e outras experiências. Dadas as necessidades de configuração de segurança e acessibilidade, a plataforma é o produto que encerrará a cooperação, e deverá seguir a funcionalidade de repositório voltado para capacitação permanente e articulação de uma rede de aprendizagem coletiva e colaborativa.

Em certa medida, se pretende que em torno da plataforma se articule o que se chama de *comunidades de prática*, em um sentido semelhante ao que é discutido por Schommer e França Filho (2006) para o campo da gestão social. O conceito denota a noção de um grupo de praticantes de determinado campo que, a partir de interações regulares e organizadas entre si, conseguem aprender uns com os outros, na medida em que refletem coletivamente sobre as suas práticas e articulam tais reflexões com um conjunto de conhecimentos teóricos.

Em relação ao terceiro objetivo – a realização de estudos e pesquisas visando ao desenvolvimento de metodologia de monitoramento e avaliação dos PPAs municipais – estavam previstos dois estudos. O primeiro estudo referia-se ao diagnóstico que buscava traçar o **perfil** dos quadros e da institucionalidade dos setores de planejamento municipal. O segundo estudo, destinava-se ao desenvolvimento de uma **metodologia de avaliação do alinhamento** dos PPAs municipais aos PPAs estadual e federal, aplicando tal metodologia ao caso sul-rio-grandense.

Ao longo da execução do projeto, e considerando-se o dimensionamento da equipe de trabalho, entretanto, o foco foi mantido somente no segundo estudo, o qual resultou na sugestão de um índice de alinhamento entre os PPAs municipais, estaduais e o federal. O estudo foi realizado a partir de uma amostra de 14 municípios do Estado do Rio Grande do Sul.

Um estudo do perfil dos gestores públicos envolvidos com o planejamento, sua experiência e formação e futuras necessidades de capacitação e especialização está sendo sistematizado num plano de pesquisa que viabilize a exploração dos dados obtidos com as avaliações de reação e outras fontes diretas obtidas a partir da execução dos três módulos de capacitação, como os relatórios estatísticos da plataforma Moodle e as avaliações qualitativas dos tutores e da equipe de coordenação pedagógica das capacitações.

Com tais ações previstas na cooperação, se busca contribuir para o desenvolvimento de metodologias e indicadores de monitoramento e avaliação dos PPAs municipais, bem como na criação de um banco de dados de informações sobre a institucionalidade municipal de planejamento. Os referidos estudos podem vir a subsidiar políticas públicas de planejamento governamental a partir de um conjunto significativo de experiências, tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo.

Do ponto de vista acadêmico a participação do CEGOV/UFRGS neste projeto em parceria com a SPI/MP constitui um meio de efetivação de seu papel de centro de difusão do conhecimento e de promoção do desenvolvimento, como instituição dinâmica e integrada à comunidade, que não se limita a estimular a produção científica, mas que apoia a aplicação prática dos avanços da ciência, no interesse dos governos, das instituições, dos cidadãos e da sociedade em geral.

## BALANÇO DAS ATIVIDADES

Em atendimento ao objetivo deste capítulo, buscou-se realizar um balanço da implementação do projeto, adotando-se uma perspectiva exploratório-descritiva. A cada módulo foi elaborada uma base em dados a partir dos formulários de inscrição e das avaliações de reação, respondidas ao término do curso. A esses dados somavam-se os relatórios de avaliação e autoavaliação dos tutores, material que permitia conhecer em detalhe as dificuldades e apreensões dos alunos.

Cada tutor acompanhava, durante as seis a oito semanas de aula, duas turmas de alunos com 25 pessoas cada, o que permitia um olhar qualitativo, que foi cruzado com os dados quantitativos da avaliação de reação. Por fim, os relatórios estatísticos do ambiente virtual de aprendizagem permitiam aferir a frequência de acesso dos alunos, o tempo médio de acesso aos materiais e exercícios, e o seu prazo de conclusão das atividades, fornecendo dados relevantes para permitir avaliar o seu desempenho e modo de estudo.

Na avaliação de reação, os mesmos alunos eram instados, ainda, a responder como estudavam, em que horário, em que ambiente, entre outros, o que permitiu avançar na identificação desse perfil de estudante-gestor. Os procedimentos de coleta e organização dos dados contaram com a colaboração da equipe de apoio pedagógico do projeto, formada por alunos de pós-graduação da UFRGS.

Os resultados apresentados e discutidos na sequência referem-se somente à avaliação consolidada dos três módulos de capacitação. A avaliação dos demais objetivos da cooperação, ligados à pesquisa sobre metodologia para avaliar o alinhamento dos PPAs e o desenvolvimento da plataforma eletrônica colaborativa possuem especificidades que demandarão outros textos com foco exclusivo em cada um deles.

Cada uma das seções traz um pequeno relato e, na sequência, a avaliação de cada uma das atividades previstas para o desenvolvimento das capacitações. Essas avaliações resultam de um conjunto de reflexões feitas coletivamente por toda equipe do CEGOV/UFRGS envolvida neste projeto, desde os momentos iniciais da sua concepção até a sua execução.

A avaliação apresentada sintetiza os resultados gerais dos três módulos, apresentando-se também gráficos e dados de cada um dos três módulos, para ilustrar o desempenho de cada uma das atividades.

## PREPARAÇÃO DO MATERIAL INSTRUCIONAL

Para a modalidade EAD, o ambiente virtual do Moodle se mostrou um ambiente amigável e de fácil acesso para os alunos, ao mesmo tempo em que dispunha de ferramentas de controle para a coordenação do curso. Essas avaliações corroboram a literatura sobre EAD e outras avaliações de âmbito interno da UFRGS a respeito da plataforma.

Para os alunos, é uma plataforma que permite baixar materiais e vídeos para utilizá-los *offline*, o que se mostrou importante para grande parte do público das capacitações, que não dispunha de acesso à Internet permanentemente. Para a coordenação, a plataforma possui mecanismos de controle do trabalho dos tutores e de acesso dos alunos, permitindo identificar sua trajetória, seu uso da plataforma e o acesso aos recursos didáticos disponibilizados.

A estruturação do ambiente virtual de aprendizagem e a produção do material didático nos diferentes módulos envolveram professores conteudistas, além de um número entre um e quatro doutorandos para as atividades de pesquisa, redação e apoio. Nos módulos I e III, o professor coordenador do projeto desempenhou o papel de conteudista juntamente com doutorandos. No módulo II, o professor conteudista era vinculado ao quadro da UFRGS e externo à equipe do projeto. O

trabalho colaborativo dessa etapa foi fundamental para que se pudesse construir não somente um caderno de estudos, mas também para selecionar vídeos e textos complementares para estudo, além de estruturar o roteiro dos vídeos próprios e das videoaulas.

Nesse sentido, avaliamos que a *expertise* da universidade e, em especial, do CEGOV foi determinante para que as capacitações pudessem mesclar rigor científico e acadêmico com linguagem e acessibilidade para o gestor público. A equipe de coordenação teve todo o tempo para desenvolver conteúdos e materiais que permitissem a autonomia e a independência do gestor-educando, de forma a não o tornar permanentemente dependente da presença da universidade, configurando-se, assim, como um trabalho diferente das consultorias tradicionais.

O trabalho de pesquisa e estudo de materiais para a construção dos “Cadernos de estudos”, as apostilas da capacitação, procuraram traduzir e sintetizar o conhecimento acadêmico para fins de entendimento e aplicação prática ao cotidiano da gestão pública municipal no Brasil, com especial atenção para a grande maioria dos municípios, que é de pequeno porte. Os cadernos de estudos preparados para cada um dos três módulos foram ferramentas de apoio importantes para os alunos, que permitiam o estudo *offline* e que sintetizavam o trabalho de estudo e pesquisa que visava a condensar para o aluno um volume significativo de conhecimentos e materiais, cujo estudo exaustivo só seria possível em ambiente e formato acadêmicos estritos.

Cada capacitação foi dividida em três unidades para facilitar o desenvolvimento dos conteúdos de cada um, além de ajudar na organização de um cronograma de estudos sugerido aos alunos. Cada unidade apresentava os objetivos de aprendizagem, um vídeo de animação ou videoaula, sugestões de *links* para sites a visitar e/ou leituras complementares, e uma síntese final. Contava também com uma discussão coletiva num fórum no Moodle, que visava a integrar os alunos e a potencializar a troca de experiências entre eles. Além dessas três unidades, sempre havia uma “introdução” ao módulo, com um vídeo de boas-vindas, um espaço-tempo para revisar conteúdos anteriores e um forte incentivo para que o aluno lesse o “Guia de Estudos”. Este último documento procurava informá-los sobre as principais funções do ambiente Moodle e explicava a divisão e o cronograma de cada módulo, como o aluno seria avaliado e certificado, qual seria o papel dos tutores e como o aluno poderia ter apoio técnico e pedagógico durante o curso.

Ao longo dos módulos, e apoiando-nos no aprendizado e na reflexão de cada uma das etapas, em especial na avaliação de reação dos alunos a cada módulo, as estratégias de ensino-aprendizagem foram sendo aperfeiçoadas, no sentido de ganharem contornos metodológicos que ajudassem a superar as dificuldades e entraves observados no estudo dos gestores-educandos. Nesse ponto, ajudou muito a flexibilidade do Moodle, que permitia interações e modificações a todo momen-

to, como a postagem de novos materiais, de reportagens e de casos de inovação no planejamento da administração pública, e também através dos fóruns e das bibliotecas do ambiente.

Todos os módulos também contaram com um “Guia de Estudos” e um “Caderno de Estudos” para o aluno, e indicava os vídeos e textos complementares. A cooperação produziu um significativo volume de material que pode ser organizado eletronicamente para ser enviado fisicamente para todos os municípios brasileiros, como forma de incentivar as reflexões a respeito do planejamento.

## SELEÇÃO, CAPACITAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DOS TUTORES

A estratégia desde o primeiro módulo foi de seleção e capacitação de tutores que, preferencialmente, fossem estudantes de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) da UFRGS de áreas como Administração, Sociologia, Ciência Política, Relações Internacionais, Economia e Políticas Públicas, entre outras áreas, além de eventuais alunos de graduação com bons currículos e experiência em tutoria. A estratégia se mostrou acertada, porque esse público tinha grande capacidade de debate e reflexão crítica sobre o material e, mesmo no caso de alguns alunos sem experiência de tutoria, uma boa capacidade de empatia com o estudante das nossas capacitações, o que facilitou muito o trabalho.

Mesmo assim, a equipe de coordenação elaborou e conduziu pessoalmente, e a cada módulo, um processo de capacitação dos tutores a partir da leitura crítica do material e da simulação dos exercícios direcionados aos alunos, para que tivessem uma imersão total no material e no curso. Nos dois primeiros módulos, a responsabilidade do tutor ia além da mediação dos fóruns e do incentivo permanente à participação dos alunos, alcançando uma tarefa importante de correção e orientação dos exercícios de cada unidade em que os módulos foram divididos. No terceiro módulo, como uma inovação pedagógica, os exercícios das unidades foram disponibilizados no formato de autocorreção, não sendo necessária a intervenção do tutor para corrigi-los, embora estes se mantivessem disponíveis para orientação e incentivo aos alunos nessa tarefa.

A equipe de coordenação fez encontros preliminares de capacitação em todos os módulos e reuniões semanais de acompanhamento, avaliação e suporte ao trabalho dos tutores durante a execução dos módulos. Tal estratégia também se mostrou eficaz, pois permitiu à equipe de tutores desenvolver grande segurança para apoiar os alunos, a partir do apoio que recebiam da equipe de coordenação. A coordenação recomendava (e acompanhava) o acesso diário dos tutores à plataforma durante a vigência do curso, de modo que nenhum aluno ficasse mais de 24 horas sem resposta ou apoio à resolução de suas dúvidas.

Pode-se avaliar que a presença de tutores no curso é um diferencial muito importante para a realidade do público que foi recebida nas capacitações: os tutores foram grandes incentivadores da participação para alunos que tinham dificuldade de acesso, dificuldade de organizar uma rotina de estudos conciliada com a vida profissional e dificuldades em voltar a estudar, realidade de grande parte do público. Para os módulos em que houve exercícios qualitativos (dissertativos e/ou subjetivos), a relação tutor-aluno também teve implicações pedagógicas relevantes, pois potencializou o processo de ensino-aprendizagem.

## EXECUÇÃO DO PROCESSO DE INSCRIÇÃO DOS ALUNOS

As inscrições foram realizadas em duas etapas. Primeiramente, o candidato realizou uma pré-inscrição pela Internet, no endereço eletrônico do CEGOV, por meio de um formulário eletrônico. Nessa etapa, os candidatos preencheram um cadastro com seus dados pessoais e anexaram seu currículo profissional atualizado e uma carta de intenções, na qual deveriam expor suas motivações para participar do curso.

A segunda etapa do processo de inscrições consistiu no cadastro dos alunos na plataforma Moodle – ambiente virtual de aprendizagem –, local onde todo o material e os recursos da atividade de capacitação foram disponibilizados, e que o candidato podia acessar remotamente pela Internet. Esse cadastro foi realizado pela equipe do CEGOV/UFRGS e dependia da confirmação do aluno, que devia responder à mensagem automática gerada pela plataforma, enviada para o e-mail cadastrado pelo aluno.

O formulário eletrônico de inscrição visava à captação de dados do perfil dos candidatos, tais como: formação acadêmica, experiência e grau de envolvimento com planejamento no serviço público municipal. Também foram recebidas inscrições de servidores da Caixa Econômica Federal, do Banco do Brasil e do SEBRAE que estavam envolvidos em programas internos de apoio a municípios e que, com a capacitação, teriam mais elementos para subsidiar e aperfeiçoar essa interação.

Dada a necessidade de inscrição em um formulário eletrônico e sua posterior validação na plataforma Moodle, o número de inscritos e de alunos que efetivamente faziam o curso em cada módulo variou conforme ilustrado na Tabela 1 a seguir. Também havia alunos que, mesmo confirmando a inscrição na plataforma Moodle, não acessaram posteriormente a plataforma e, portanto, não cursavam a atividade. Para fins de cálculo de evasão, esses alunos não foram considerados como inscritos: considerou-se evadido aquele aluno que iniciava as atividades e, por algum motivo, não as finalizava, apesar do acompanhamento constante da equipe de tutores.

Tabela 1 - Alunos inscritos e efetivos cursantes, por módulo

	MÓDULO I	MÓDULO II	MÓDULO III
Número de pré-inscritos	548	1.578	1.018
Número de alunos selecionados após triagem dos não servidores públicos	492	1.345	935
Número de alunos que efetivamente validaram sua inscrição no Moodle	357	1.152	825
Número de alunos certificados	170	503	522

Fonte: BRASIL (2014a).

As apresentações e interações no fórum geral da plataforma Moodle, nos três módulos do curso, além dos próprios dados da ficha de inscrição, permitiram a identificação do perfil desses alunos: em sua maioria, servidores públicos municipais, sem envolvimento direto com a atividade de planejamento. Por um lado, isso é positivo no sentido de mostrar o interesse dos servidores por capacitação e aperfeiçoamento profissional. De outro lado, isso pode ter implicado dificuldades desses servidores para acompanhar o conteúdo e o ritmo do curso, que foram programados para aqueles profissionais já habituados a lidar com alguns termos técnicos de gestão e de planejamento.

Este ponto – as inscrições com a busca de atingir um público-alvo bastante específico – sempre exigiu esforço do CEGOV e da SPI em todos os módulos, pois, a despeito da diversidade e instantaneidade das ferramentas atuais de comunicação, a imensa capilaridade dos municípios brasileiros sempre foi um desafio. No segundo módulo, em especial, houve a possibilidade de divulgação do curso em ambientes presenciais com grande número de gestores públicos municipais e de consórcios intermunicipais, o que fez com que nesse módulo tivéssemos mais inscrições do que vagas, o que não aconteceu nos demais.

Outra ordem de dificuldade para as inscrições foi o foco do público. As avaliações de reação e fichas de inscrição nos três módulos apontam para um percentual médio de não mais de 10% do público efetiva e diretamente envolvido no planejamento municipal ou de consórcio. A divulgação sempre teve como foco as prefeituras, mas o único critério para seleção dos inscritos era pertencer ao quadro do serviço público, com o sentido de evitar o uso de recursos públicos para capacitar agentes privados que depois venderiam serviços para a administração pública.

Com isso, muitos alunos-servidores se capacitaram em planejamento público municipal, o que sem dúvida é muito relevante. Entretanto, não é possível avaliar o seu real alcance, sem sabermos se e em que medida esses servidores incidirão positiva e decisivamente sobre ações de planejamento no seu município de

trabalho. Do mesmo modo, é difícil avaliar em que percentual ou medida a força de trabalho dos municípios envolvida diretamente com planejamento foi alcançada e capacitada nesse curso. Podem-se produzir estimativas e estatísticas que apontam que representantes de cerca de 10% dos municípios brasileiros estiveram estudando em algum dos módulos, mas ainda assim é difícil saber o real impacto da ação.

Para avançar nos resultados, avalia-se que é importante que outro produto da cooperação, a plataforma eletrônica do planejamento, seja ativado para promover a crescente interação e troca de experiências entre planejadores públicos municipais. Esta representa um espaço em que o conhecimento e as trocas podem ser potencializados, e permite chegar aonde as atuais capacitações não chegaram. Sem dúvida, recomenda-se, igualmente, a reedição das capacitações, com apoio de tutoria ou no formato autoinstrucional, assim como a divulgação e a remessa desses materiais produzidos no âmbito da cooperação.

Alerta-se, contudo, que tão importantes quanto o alcance quantitativo dessa ação são o foco e o direcionamento do projeto. Acredita-se que um processo de estreitamento permanente das relações com os municípios poderia futuramente significar que as prefeituras viessem a indicar os servidores que devem fazer as capacitações, de modo que estas sejam mais bem direcionadas e efetivas. Outra hipótese, também a ser confirmada em pesquisas futuras, é que em poucas prefeituras se poderão encontrar quadros especializados em planejamento, corroborando estudos que apontam essa carência na administração pública brasileira.

## EXECUÇÃO DOS MÓDULOS

Cumpridas as etapas de preparação do material instrucional, do ambiente de estudos, de seleção e capacitação da equipe de tutores, além da captação de alunos e da realização das inscrições, a execução do curso restava bastante tranquila. Como já referido, a equipe de coordenação (professor coordenador, duas assistentes pedagógicas, um técnico de apoio para o ambiente EAD e um apoio de secretaria) comunicava-se diariamente e encontrava-se presencialmente uma vez por semana, reunindo também a equipe de 20 tutores. Os tutores também preenchiam semanalmente uma planilha de controle de acesso dos alunos, o que permitia o acompanhamento e um tratamento preventivo da evasão e do abandono dos alunos, assim como das eventuais dificuldades dos alunos que estivessem realizando a capacitação.

Montou-se um cronograma sugerido de atividades pelos alunos, estipulando um tempo médio para realização de cada atividade prevista no curso (ler os materiais, assistir aos vídeos, participar dos fóruns, fazer os exercícios, etc.), de modo que os tutores conseguiram acompanhar diariamente o andamento da turma, incentivar os alunos atrasados em relação ao cronograma e oferecer apoio para as atividades. Cada tutor ficou responsável pelo acompanhamento de duas turmas,



e cada turma tinha entre 20 e 25 alunos inscritos.

Nas reuniões semanais, a coordenação ouvia as avaliações e relatos dos tutores, esclarecia dúvidas e motivava a equipe. Para dúvidas pontuais e imediatas, o correio interno do Moodle servia de plataforma para troca de mensagens e informações entre os tutores e a equipe coordenadora, de modo que dúvidas administrativas, técnicas ou pedagógicas tinham solução imediata. A equipe de coordenação também monitorava os fóruns de alunos e o acesso dos tutores, intervindo e entrando nas discussões, quando pertinente, para estimular a troca de conhecimento e a integração entre os alunos. Muitas vezes, o professor coordenador enviava mensagens de apoio, incentivo e cobrança diretamente aos alunos, como forma de reforçar a comunicação que os tutores já mantinham com seus alunos, e sinalizar a eles a atenção que o CEGOV estava dispendendo para a atividade e sua relevância para o projeto de revitalização do planejamento como ferramenta de gestão pública.

Esse modo de acompanhamento e controle foi feito desde o primeiro módulo de capacitação, ainda em 2013, e mostrou-se eficaz. A partir desse modelo, conseguiu-se trabalhar com uma taxa de evasão aquém dos números médios no Brasil, pois havia mecanismos de acompanhamento e controle diários que permitiam o monitoramento e o incentivo à participação dos alunos, considerando-se a necessidade sempre presente de superação de muitas dificuldades tecnológicas, pedagógicas e de tempo apresentadas pelos alunos.

Tal formato também permitiu corrigir tempestivamente estratégias pedagógicas ou administrativas, assim como aferir a qualidade do acompanhamento dos tutores. Houve a necessidade de substituição de dois tutores, que durante dois dos módulos não conseguiram manter o ritmo de acompanhamento diário das turmas, em função de questões pessoais e/ou acadêmicas.

Como síntese e avaliação, é preciso sinalizar que o modo de executar a capacitação se mostrou exitoso e necessário para que se conseguisse, ao longo do período de 4 a 7 semanas de duração dos módulos, manter mobilizado um grande número de alunos, lidando com uma equipe considerável de tutores e com um volume significativo de material e de mensagens de todas as naturezas. Isso só foi possível porque a estrutura financeira do projeto permitiu a formação de uma equipe sólida e extremamente comprometida e competente.

## CONCLUSÕES

Em uma avaliação geral das atividades de capacitação, resta uma impressão positiva em termos do alcance da meta de inscrições, de um percentual de conclu-

são superior ao que se tem como parâmetro em capacitações EAD e de considerações dos alunos a respeito do material, do conteúdo e da metodologia do curso.

Persistiu ao longo dos três módulos a reincidência de um número significativo de alunos que se inscreveram e não confirmaram sua matrícula, permitindo supor que o desafio quanto ao nível da confirmação das inscrições pode estar associado a não se ter conseguido direcionar as inscrições para servidores direta e efetivamente envolvidos nas ações de planejamento dos municípios. Ou seja, reforça-se a ideia de que a indicação de servidores pelas prefeituras poderia “calibrar” o foco da oferta, mesmo ressaltando-se o mérito da iniciativa em alcançar, do ponto de vista quantitativo, um número significativo de municípios e de servidores que, além de avaliarem positivamente a capacitação, ressaltaram que a modalidade EAD viabilizou sobremaneira a realização das atividades.

No âmbito do material instrucional e da execução do curso, manteve-se uma avaliação positiva sempre alta e crescente. Com base nas respostas obtidas nas avaliações de reação, foi possível verificar que a modalidade EAD democratiza muito o acesso ao conhecimento, e que o apoio da tutoria vem fazendo muita diferença como suporte para muitos gestores públicos de localidades distantes que parecem estar fazendo as suas primeiras experiências de capacitação nessa modalidade.

Por todo o exposto, entendemos que decorre uma avaliação bastante positiva das capacitações previstas na cooperação, tanto pelo seu alcance, como pelo acesso democrático e pela qualidade, sinalizando que a retomada da capacitação da força de trabalho no serviço público pode significar avanços significativos, não somente na qualidade do serviço em si, mas também no próprio aperfeiçoamento democrático. No sentido de uma possibilidade crescente de configuração de um Estado forte, presente, que escuta e discute abertamente o governo com a sociedade e que está voltado à garantia de direitos dos cidadãos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Plano Mais Brasil PPA 202-2015**: Relatório Anual de Avaliação: ano base 2012/ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/SPI. Brasília: MP/SPI, 2013. 5 v.

CARDOSO, José Celso. **Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília, DF: IPEA, 2011. (Texto para discussão, n. 1584).

DE TONI, Jackson. Em busca do planejamento governamental do século XXI, novos desenhos em Planejamento Estratégico. In: REPETTO, F.; ALMEIDA, H.M.S.; DE TONI, J.; VAZ, J.C.; FONSECA, M.S.; CABELLO, M.J.M.; AGUILAR, O.O. **Reflexões para Iberoamérica: Planejamento Estratégico**. Brasília, DF: CLAD, ENAP, 2009. 105 p.

DEMARCO, Diogo Joel. Um balanço do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) como estratégia de fortalecimento da gestão pública: o caso da Escola de Administração da UFRGS. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6, 2013, Brasília. **Trabalhos** [recurso eletrônico]. Brasília, DF: CONSAD, 2013. Tema 1, trabalho 016, p. 1-27.

FULLER, Richard G.; KUHNE, Gary William; FREY, Barbara A. **Distinctive Distance Education Design: Models for Differentiated Instruction**. Hershey, New York, 2011.

GAETANI, Francisco. **Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses**. Brasília: ENAP, 1998. 27f. (Texto para discussão).

GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: O que não é e o que não pode ser. Artigo Especial. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, IPEA, n. 20, 2012.

GUEDES, José Rildo de Medeiros. **O que os gestores municipais devem saber** – política e gestão tributária eficiente. 1ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2007.

MOTTA, Ronaldo Seroa da; MOREIRA, Ajax. **Eficiência na Gestão Municipal no Brasil** – 1989 a 2000. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

NAVARRO, Claudio Alexandre de Arêa Leão; SANTOS, Eugênio Andrade Vilela dos; FRANKE, Fernando Daniel. A estrutura do PPA 2012-2015. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 2, n. 1, p. 24-47, 2012. Disponível em: [www.assecor.org.br/rbpo](http://www.assecor.org.br/rbpo). Acesso em: 29 mai. 2015.

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO, José Celso. **A reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2011.

SANTOS, Eugênio Andrade Vilela dos. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. In: CARDOSO, José Celso. **A reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2011.

SCHOMMER, Paula; FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. A metodologia de residência social e a aprendizagem em comunidades de prática. In: FISCHER, T.; ROESCH, S.; MELO, V.P. (Orgs.). **Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino**. Salvador: EDUFBA, 2006. p. 63-82

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SPINK, Peter K.; BAVA, Silvio Caccia; PAULICS, Veronika. **Novos Contornos da Gestão Local: Conceitos em Construção**. 1 ed. São Paulo: Instituto Polis/Programa Gestão Pública e Cidadania – EAESP/FGV, 2002. v. 1. 336p.

UFRGS. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Curso de Capacitação EAD em Planejamento Estratégico Municipal e Desenvolvimento Territorial** – Guia de Estudos. Porto Alegre; Brasília, DF: CEGOV/SPI/MP, 2013. 62p.

VELOSO, João Francisco Alves; MONASTERIO, Leonardo Monteiro; VIEIRA, Roberta da Silva; MIRANDA, Rogério Boueri (Orgs.). **Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras**. Brasília, DF: IPEA, 2011. 303 p.

# FEDERALISMO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL PÓS- DEMOCRATIZAÇÃO<sup>1</sup>

LÍGIA MORI MADEIRA

*Doutora em Sociologia. Professora dos Programas de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atualmente realiza estudos de pós-doutorado como professora visitante do Departamento de Política Social da London School of Economics and Political Science.*

---

(1) Este trabalho centra-se nas políticas públicas de direitos humanos no período recente, focalizando e ampliando análise já apresentada em texto anterior, voltado ao debate da trajetória dos direitos humanos no Brasil, em *Direitos Humanos no Brasil: da contestação às políticas de Estado*, de autoria de Fabiano Engelmann e Lígia Mori Madeira, submetido ao Caderno CRH/UFBA e em vias de publicação.

## INTRODUÇÃO

O objetivo desta pesquisa era compreender o papel dos arranjos federais na institucionalização e implementação de políticas de direitos humanos no Brasil. O Brasil tem um sistema federativo com três entes autônomos. No entanto, desde meados dos anos 1990, há uma tendência centralizadora no modelo brasileiro, combinando a produção de políticas públicas em nível federal, deixando a implementação de tais políticas para os estados e municípios. No nível federal, o retorno à democracia levou à criação de estruturas institucionais para a promoção dos direitos humanos, tais como a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), responsável por uma série de políticas destinadas aos grupos sociais mais vulneráveis do país. Apesar da criação institucional, graves violações dos direitos humanos perduram, tendo como autores, muitas vezes, os próprios agentes do Estado, especialmente aqueles relacionados à segurança pública.

A pesquisa buscou investigar a adesão de estados e municípios a programas e políticas federais, através de Convênios com a SDH/PR e outros órgãos do governo federal, responsáveis pela formulação de políticas de direitos humanos. Nesse sentido, direitos humanos aqui são compreendidos ora como um setor de políticas públicas, ora como uma demanda transversal a outros setores de políticas públicas, como segurança, educação, saúde e assistência social.

Em termos metodológicos, a pesquisa foi realizada a partir de análise documental e legislativa, tendo sido obtidos os dados de convênios e ações de direitos humanos financiados pelo governo federal junto ao Portal da Transparência. Os dados cobrem o período entre os anos 2009 e 2012 e foram analisados com o auxílio do *software* NVivo de análise qualitativa.

## FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS

A Constituição de 1988 estabeleceu o sistema federativo como *clausula pétre*, introduzindo a figura dos municípios como entes autônomos (CAVALCANTE, 2011). A descentralização foi um tema central da agenda da democratização brasileira nos anos 1980, em reação à concentração de decisões, recursos financeiros e capacidade de gestão no plano federal durante os governos militares.

No Brasil, o termo *descentralização* costuma descrever: a) transferência de capacidades fiscais e de decisão sobre políticas para autoridades subnacionais; b)

transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal; e c) deslocamento de atribuições do governo nacional para os setores privado e não governamental (ALMEIDA, 2005).

Tendo em conta a natureza das relações intergovernamentais, podem-se conceituar dois tipos de federalismo: o federalismo centralizado, em que estados e governos locais se transformam em agentes administrativos de um governo nacional com grande envolvimento nos assuntos subnacionais e predomínio nos processos de decisão e controle dos recursos financeiros; e o federalismo cooperativo, caracterizado por formas de ação conjunta entre esferas de governo, mantendo a autonomia decisória e a capacidade de autofinanciamento das unidades subnacionais (ALMEIDA, 2005).

A história recente do federalismo brasileiro dá conta, em primeiro lugar, de um movimento descentralizador, a partir do final da década de 1980:

No caso da federação brasileira remodelada pela Constituição de 1988, o modelo cooperativo adotado combinou manutenção de áreas próprias de decisão autônoma das instâncias subnacionais; descentralização no sentido forte de transferência de autonomia decisória e de recursos para os governos subnacionais e a transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos em nível federal (ALMEIDA, 2005, p. 32).

No entanto, a partir da segunda metade da década de 1990 inicia-se um processo, comandado pelo governo federal, de restrição e controle sobre a autonomia na definição de despesas e alocação de recursos por parte dos governos subnacionais. Tal movimento de coordenação, hoje debatido em termos de recentralização, atingiu especialmente as políticas sociais, em áreas como a saúde, a educação e assistência. Na área da saúde, o governo federal passou a estar no centro do arranjo cooperativo, detendo o controle do processo decisório, definindo o formato da cooperação e a destinação dos recursos transferidos, e deixando aos municípios a execução e a gestão de uma política definida no plano federal. Na educação, a criação de um fundo de financiamento federal (FUNDEF) resultou em grande influência do governo federal sobre a municipalização do ensino fundamental. Na assistência, por fim, a criação, mais recentemente, do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) também implicou maior ativismo do governo federal e menor autonomia para os municípios (ALMEIDA, 2005). Nesse sentido,

Identificam-se nas áreas de saúde, educação e assistência social sinais positivos no sentido da reestruturação da gestão governamental e da experimentação de novas institucionalidades, especialmente no âmbito da municipalização dos serviços sociais [...] (RIBEIRO, 2009, p. 824).

Enquanto arranjos com diferentes graus de descentralização e a cooperação intergovernamental predominam nas áreas tradicionais de política social, as novas iniciativas dirigidas aos segmentos mergulhados na pobreza extrema reintroduziram a centralização da decisão, recursos e implementação na esfera federal (ALMEIDA, 2005, p.38).

[...] a autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que estes adotem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo federal [...] Em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social (ARRETICHE, 2004, p. 20).

A trajetória do federalismo brasileiro pós-redemocratização demonstra variações na capacidade de coordenação federativa das políticas sociais, sendo a partir do governo FHC que a capacidade de indução das decisões dos governos locais por parte do governo federal se ampliou. Arretiche (2004) aponta que nas áreas de política em que o governo federal não dispõe de recursos institucionais para alterar as escolhas dos governos locais, a estratégia de constitucionalizar encargos cumpriu esse papel, pela redução da margem de escolha dos governos subnacionais, obrigando a adoção do comportamento esperado pelo governo federal.

As políticas implementadas pelos governos locais são de dois tipos: políticas reguladas, nas quais a legislação federal define a estrutura nacional e a Constituição destina os recursos dos governos locais; e não regulada, em que o governo local é muito menos regulado pela legislação federal (CAVALCANTE, 2011).

No Brasil atual, o governo federal tem sido, segundo Cavalcante (2011, p. 1788),

[...] o protagonista da coordenação federativa, em função de sua posição estratégica em relação aos governos subnacionais e do papel de financiador e normatizador [...] Entretanto, o grau de importância do governo federal varia significativamente, haja vista que pode atuar de facilitador do diálogo entre os governos subnacionais a responsável exclusivo de algumas áreas da ação estatal.

Para que a implementação se efetive, é necessária a criação de estruturas de incentivos e constrangimentos que induzam a participação dos governos subnacionais dentro de um processo de negociação e adesão voluntária. Para compreender esses processos é necessário conhecer o desenho da política e as escolhas e instituições políticas que moldam as opções de formulação e implementação, bem como os antecedentes e fatores conjunturais que moldam as decisões. Nesse aspecto, ações individuais têm um grande peso dentro de estruturas institucionais que condicionam incentivos e constrangimentos (CAVALCANTE, 2011).

Arretiche (2010) sustenta que a distinção entre quem formula e quem executa as políticas públicas permite compreender que, no caso brasileiro, embora os governos subnacionais tenham um papel importante no gasto público e na provi-



são dos serviços, suas decisões tributárias são largamente afetadas pela regulação federal. Segundo a autora,

Uma adequada interpretação de *politics* em que a execução de políticas é descentralizada requer o emprego da distinção conceitual entre responsabilidade pela execução de políticas públicas (*policy making*) e a autoridade para tomar decisões sobre estas mesmas políticas (*policy decision-making*) (ARRETCHE, 2010, p. 596).

Arretche (2010) demonstra também que o emprego de recursos institucionais da União para regular a execução descentralizada de uma dada política a converte em uma política regulada, sendo essa estratégia uma possibilidade para qualquer área de política pública, tendo-se em conta as características do federalismo brasileiro.

A discussão sobre o federalismo no Brasil e seus padrões de descentralização é comum para determinadas áreas de políticas públicas, como vimos acima. Em outras áreas, embora haja um esforço, como veremos a seguir, para a reprodução de um modelo em que o governo federal atue como coordenador de ações e políticas que são implementadas por entes subnacionais, a efetividade desse processo ainda é reduzida.

Tal exemplo pode ser encontrado na área de segurança pública no Brasil, cuja competência estadual definida constitucionalmente ainda atua como uma barreira para a implementação de um desenho de política que tem na União a formulação e nos estados e municípios os atores da implementação – estes a partir de ações preventivas, aqueles a partir das ações repressivas, executadas pelas polícias. O modelo de sistema, criado também para a área da segurança, é o de mais difícil implementação.

Se em áreas como a segurança pública o padrão do federalismo brasileiro de políticas reguladas não consegue se efetivar por completo, em outras áreas a prevalência é efetivamente de políticas não reguladas. Grande parte das áreas que desenvolvem ações de direitos humanos no Brasil, incluindo a própria Secretaria de Direitos Humanos, atua dessa forma. O panorama contextual e a análise empírica demonstrarão essa realidade.

## PROTEÇÃO A DIREITOS HUMANOS NO BRASIL: HISTÓRIA E INSTITUIÇÕES

A causa de direitos humanos no Brasil foi constituída sob a égide da ditadura militar, tendo como marca a luta contra o regime autoritário e suas frequentes

violações às garantias fundamentais. Com o retorno à democracia, a causa vai assumindo, paulatinamente, um viés de causa de Estado. No entanto, o processo de institucionalização da causa de direitos humanos como uma causa de Estado não recebeu, por parte da sociedade, uma relevância unânime. Se durante o regime militar a luta por direitos humanos chamava a atenção de grupos de defesa de direitos humanos para a tortura e os assassinatos de dissidentes e presos políticos, a eclosão, durante o processo democratizante, de altas taxas de criminalidade levou ao reforço de uma visão conservadora, defensora da máxima “direitos humanos é coisa para bandidos”:

Nos anos 60 e 70 a violência arbitrária do Estado e o desrespeito às garantias fundamentais fez [sic] com que indivíduos e grupos se voltassem contra o regime autoritário em nome da defesa dos direitos humanos. As primeiras comissões de direitos humanos foram instituídas a partir da década de 70 e chamaram a atenção para a tortura e os assassinatos de dissidentes e presos políticos, revelando as condições gritantes das prisões brasileiras. Nos anos 80 e 90, entretanto, o aumento da criminalidade e da insegurança, agora sob o regime democrático, levou indivíduos e coletividades a se voltarem contra a defesa dos direitos humanos, os quais alegavam que tais direitos serviam mais aos criminosos e aos delinquentes do que às vítimas (PINHEIRO; MESQUITA NETO, 1997, p. 121).

80 A demora na entrada de direitos na agenda política nacional deu-se justamente em função de que, conforme afirma Adorno (2010, p. 5):

[...] temas de direitos humanos suscitavam reações depreciativas, frequentemente associadas, pela opinião pública, à defesa dos direitos de bandidos, à utopia de militantes que imaginavam uma sociedade despida de violência e graves violações de direitos humanos ou ainda à sede de vingança por parte de quem havia sido perseguido durante a ditadura militar.

Apesar de a Constituição Federal de 1988 constituir-se no marco legal originário para tal processo, somente em 1996, com a edição do I Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-1), e no ano seguinte, com a criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, no Ministério da Justiça, durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, é que a temática assume efetivamente uma grande relevância no cenário nacional. Elaborado incorporando contribuições de organizações não governamentais e após um ciclo de seminários regionais em seis capitais brasileiras, o PNDH-1 foi o primeiro programa de proteção aos direitos humanos na América Latina e o terceiro no mundo (PINHEIRO; MESQUITA NETO, 1997).

Vale destacar que a nova política de direitos humanos foi definida com base na consonância do que estava sendo determinado pelos organismos internacio-

nais. Podemos ver a criação do PNDH-1 como um reflexo das recomendações da Conferência Mundial de Direitos Humanos de 1993, realizada em Viena. Sobre este paradigma de sensibilização governamental pela causa de direitos humanos, nos diz Cançado Trindade (1997, p. 175):

A responsabilidade *primária* pela observância dos direitos humanos recai nos Estados, e os próprios tratados de direitos humanos atribuem importantes funções de proteção aos Estados. Ao ratificarem tais tratados, os Estados Partes contraem a obrigação geral de adequar seu ordenamento jurídico interno à normativa internacional de proteção, a par das obrigações específicas relativas a cada um dos direitos protegidos.

O conceito de direitos humanos assumido pelo primeiro PNDH reconhecia o papel e a obrigação do Estado como órgão promotor dos direitos humanos, bem como a universalidade e indivisibilidade de tais direitos. A adoção de um conceito largo de direitos humanos, que englobava direitos civis e políticos, mas também econômicos, sociais e culturais, pelo governo brasileiro reforçava perspectivas defendidas por organismos de direitos humanos, dando um caráter universalista e internacional à causa (PINHEIRO; MESQUITA NETO, 1997, p. 123).

Em termos de conteúdo, o PNDH-1 privilegiou os direitos civis, com foco no combate às injustiças, ao arbítrio e à impunidade dos encarregados da aplicação da lei. Segundo Adorno (2010, p. 11):

O Programa cuidou da proteção do direito à vida, do tratamento igualitário das leis – “direitos humanos para todos” –, dos direitos de crianças e adolescentes, das mulheres, da população negra, das sociedades indígenas, dos estrangeiros, refugiados e migrantes, e das pessoas portadoras de deficiência.

Não houve referência aos direitos à livre orientação sexual e identidades de gênero, tendo sido privilegiada a preocupação com a redução da violência e do crime através de medidas ligadas à segurança pública. Dentre essas medidas destacavam-se a transferência de julgamento de crimes dolosos contra a vida cometidos por policiais militares para a justiça comum, a tipificação do crime de tortura, a criminalização do porte ilegal de armas e a criação do Estatuto dos Refugiados.

A montagem da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, em 1997, no Ministério da Justiça, para coordenar e monitorar a execução do Programa, como parte da construção das estruturas governamentais, foi imprescindível para o início da implementação da política de direitos humanos no Brasil.

Ainda durante o governo FHC, em seu segundo mandato, foi lançado, em 2002, o II PNDH, resultado da revisão e aperfeiçoamento do primeiro Programa, e incorporando as recomendações da IV Conferência Nacional de Direitos Humanos ocorrida em 1999 (ADORNO, 2010, p. 10).

Em matéria de conteúdo, o segundo Programa reforçava as orientações do primeiro e ampliava os direitos a serem protegidos, especialmente mencionando direitos de livre orientação e identidade de gênero, proteção dos ciganos, dando ênfase à violência intrafamiliar, combate ao trabalho infantil e forçado e à luta pela inclusão de pessoas portadoras de deficiências. Se o I PNDH privilegiou os direitos civis e políticos, o II PNDH avançava na proteção dos direitos sociais, econômicos e culturais, detalhando, conforme Adorno (2010, p. 12),

a proteção de direitos à educação, à saúde, à previdência e à assistência social, à saúde mental, aos dependentes químicos e portadores de HIV/ AIDS, ao trabalho, ao acesso à terra, à moradia, ao meio ambiente saudável, à alimentação, à cultura e ao lazer.

Outra grande medida foi a proteção dos afrodescendentes, através de medidas de ações afirmativas voltadas a reparar as históricas violações de direitos humanos dessa população, buscando promover igualdade de oportunidades e reconhecendo a existência do racismo e da discriminação racial.

#### A SECRETARIA DE ESTADO DOS DIREITOS HUMANOS E A 'ESTATIZAÇÃO' DA CAUSA

Em 1º de janeiro de 1999, a SNDH foi transformada em Secretaria de Estado dos Direitos Humanos (SEDH), com assento nas reuniões ministeriais.

É interessante referir a opinião de Sérgio Adorno quanto às condicionantes da incorporação da causa de direitos humanos nas políticas governamentais, uma mescla entre uma conjuntura internacional favorável e a presença de atores-chave nos espaços institucionais:

A bem da verdade, os governos civis pós-redemocratização deram início à incorporação de direitos humanos nas políticas governamentais. Todavia, foi no governo FHC que o tema entrou definitivamente para a agenda política nacional, em parte graças a uma conjuntura internacional favorável, em parte devido à presença mais destacada no governo de lideranças reconhecidas e identificadas com direitos humanos, como os ministros José Gregori e Paulo Sérgio Pinheiro. Ainda assim, é bom lembrar, não se pode dizer que a composição de forças e alianças de sustentação do governo FHC fosse inteiramente simpática à agenda, sobretudo quando em pauta estavam iniciativas que visassem exercer férreo controle civil sobre as forças policiais militares, ou que pretendessem reparação diante das graves violações de direitos humanos ocorridas no curso da ditadura militar (ADORNO, 2010, p. 9).

Os governos do PT marcam uma nova fase no processo de institucionalização dos direitos humanos no Brasil. Se por um lado há continuidades, apontadas pela manutenção da preocupação em implementar direitos e garantias previstos constitucionalmente, por outro lado percebem-se mudanças tanto na expansão

dos direitos a serem protegidos no III PNDH, com a identificação entre causas e a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao poder, quanto na alteração do perfil dos dirigentes em postos-chave, que deixam de ser originários das áreas jurídicas, assumindo diferentes formações, cuja característica unificadora é a atuação e a militância política por excelência.

Em termos institucionais, a antiga SNDH sofreu uma alteração em 2003, passando a constituir um órgão da Presidência da República, denominando-se Secretaria Especial dos Direitos Humanos, voltada à articulação e implementação de políticas públicas para a promoção e proteção dos direitos humanos. Foi no âmbito dessa Secretaria, comandada pelo então ministro Paulo de Tarso Vannuchi, que surgiu o III Plano Nacional de Direitos Humanos, o plano de direitos humanos que mais reações sofreu ao longo do período democrático brasileiro.

Sérgio Adorno apresenta uma análise muito completa da conjuntura dessas reações, demonstrando tanto a fragilidade do debate e o retorno de perspectivas conservadoras e críticas, quando se trata de trazer à baila a discussão sobre as violações de direitos humanos e a responsabilização de seus agentes durante a ditadura militar, quanto a partidarização de algumas questões, cuja defesa e proteção são originárias da própria montagem e processo de luta do Partido dos Trabalhadores (ADORNO, 2010).

No que se refere ao conteúdo, apesar de o III PNDH ampliar o rol de direitos e incorporar demandas oriundas das conferências ocorridas ao longo do período, percebe-se a continuidade e o aprofundamento da preocupação com direitos civis e sociais. A inovação do programa aparece no resguardo das liberdades individuais, ao propor a descriminalização do aborto, a união civil de pessoas do mesmo sexo, o direito de adoção por casais homoafetivos e a efetivação da laicidade do Estado.

Mas é nas feridas abertas pelo regime autoritário, com a proposição da Comissão Nacional de Verdade, que o programa suscitou, por um lado, críticas dos setores tradicionais da sociedade, mas, por outro lado, a sensação de conquista por parte de toda uma grande parcela da sociedade que via o retorno à democracia incompleto sem um tratamento dessas questões.

Após a edição do PNDH-3 houve, em 2010, outra modificação no *status* da secretaria, que se transformou em órgão essencial da Presidência, passando a ser denominada Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR).

Tendo uma institucionalização muito recente, é interessante perceber o quanto a trajetória e as ações da Secretaria de Direitos Humanos se modificam com a passagem de diferentes secretários. Durante a gestão do professor Paulo Sérgio Pinheiro, ainda no governo FHC, as ações da SDH/PR pautaram-se pela temática da violência e dos abusos cometidos por atores da área de segurança pública, visto que a trajetória do secretário fora construída na Universidade de São

Paulo, no Núcleo de Estudos da Violência. A passagem do secretário Paulo Vannucchi determina uma mudança nas ações e no próprio Programa Nacional de Direitos Humanos, que passa a ter uma preocupação muito mais forte na temática do passado autoritário e das violações de direitos humanos cometidas contra os grupos de combate ao regime militar. Na época em que esta pesquisa foi realizada, a SDH/PR tinha como dirigente a ministra Maria do Rosário, cuja trajetória marcada pela luta pelos direitos de crianças e adolescentes imprimiu mais uma vez uma inflexão das ações da secretaria rumo a essa problemática. Sucederam-na no cargo a ministra Ideli Salvatti (2014-2015) e o ministro Pepe Vargas (2015- ).

#### A) A ATUAÇÃO DA SDH/PR: ESTRUTURA E EIXOS PRIORITÁRIOS

A Secretaria de Direitos Humanos tem como fim o respeito e a garantia aos direitos das pessoas, especialmente dos grupos sociais vulneráveis. Dentre as principais atribuições da SDH/PR estão: a proposição de políticas e diretrizes que orientem a promoção dos direitos humanos, criando ou apoiando projetos, programas e ações com tal finalidade; a articulação de parcerias com os poderes Legislativo e Judiciário, com os estados e municípios, com a sociedade civil e com organizações internacionais para o trabalho de promoção e defesa dos direitos humanos; a coordenação da Política Nacional de Direitos Humanos segundo as diretrizes do Programa Nacional de Direitos Humanos; o recebimento e encaminhamento de informações e denúncias de violações de direitos da criança e do adolescente, da pessoa com deficiência, da população de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Travestis e Transexuais e de todos os grupos sociais vulneráveis.

A atuação da SDH centra-se na proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, e público LGBT. São também focos centrais da atuação da Secretaria aspectos vinculados ao passado e às práticas autoritárias do Estado brasileiro durante períodos ditatoriais, como o reconhecimento de mortos e desaparecidos políticos e o direito à verdade e à memória. Podemos estabelecer que a causa de direitos humanos no Brasil atual está centrada na proteção desses grupos e dessas violações.

A SDH atua também no combate às violações de direitos humanos, especialmente à tortura e ao abuso sexual de crianças e adolescentes, e ao trabalho escravo. Por fim, é parte das ações da Secretaria a concessão de pensão especial às pessoas atingidas pela hanseníase.

A Secretaria está organizada administrativamente em sete conselhos. Todos eles são órgãos colegiados e integrantes da sua estrutura regimental:

1. Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – CDDPH: o Conselho tem por principal atribuição receber denúncias e investigar, em conjunto com as autoridades competentes locais, violações de direitos hu-

- manos de especial gravidade com abrangência nacional, como chacinas, extermínio, assassinatos de pessoas ligadas à defesa dos direitos humanos, massacres, bem como abusos praticados por operações das polícias.
2. Conselho Nacional de Direitos do Idoso – CNDI: tem por finalidade elaborar as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional do Idoso, observadas as linhas de ação e as diretrizes conforme dispõe a lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), bem como acompanhar e avaliar a sua execução.
  3. Conselho Nacional de Combate a Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – CNCD/LGBT: tem por finalidade formular e propor diretrizes de ação governamental, em âmbito nacional, voltadas para o combate à discriminação e para a promoção e defesa dos direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT). O eixo central da atuação no combate às violações desse grupo social é o Programa Brasil Sem Homofobia, que busca o reconhecimento e a reparação da cidadania da população de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, que sofre com o preconceito e a discriminação por orientação sexual e identidade de gênero, além de outros como de raça, etnia, gênero, idade, deficiências, credo religioso ou opinião política.
  4. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA: criada em 2003, a Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SNPDC implementa as seguintes políticas: *Pró-Sinase – Programa de implementação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo*: promove a municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto (Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade); a construção, reforma, equipagem das unidades de internação e semiliberdade; apoio a programas de atendimento em unidades de internação (atenção à saúde integral, articulada ao SUS, adequação e implantação do PROEJA, articulado aos CEFETs, criação de salas multimídia e biblioteca nas escolas, desenvolvimento de projetos de economia solidária em incubadoras sociais, implantação de programas culturais e esportivos e apoio a projetos com recorte de gênero e étnico-racial); implantação de núcleos nas Defensorias Públicas/Apoio a Centros de Defesa; inclusão prioritária dos adolescentes de 15 a 17 anos no Bolsa Família e dos egressos no “Programa da Juventude”; e implantação de centros de formação/cursos de especialização; *Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes*: realiza apoio às redes e comitês

de enfrentamento da violência sexual e pela promoção de campanhas de sensibilização e mobilização. A área atua, ainda, na gestão do Disque Denúncia Nacional – Disque 100, serviço de recebimento, encaminhamento e monitoramento de denúncias de violência contra crianças e adolescentes, implementado por meio da parceria com a Petrobrás e o Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes (Cecria); *Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAM*: tem por objetivo preservar a vida das crianças e dos adolescentes ameaçados de morte, com ênfase na proteção integral e na convivência familiar. A identificação da ameaça e a inclusão no PPCAM são realizadas por meio do Poder Judiciário, dos Conselhos Tutelares e do Ministério Público, caracterizados como “Portas de Entrada”, sendo essas instituições também responsáveis pela fiscalização e aplicação da garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes; *Sistema de Informação para Infância e Adolescência – SIPIA*: É um sistema nacional de registro e tratamento de informação sobre a promoção e defesa dos direitos fundamentais preconizados no Estatuto da Criança e do Adolescente (lei nº 8.069/90). Entre outras ações, coleta informações de violações de direitos de crianças e adolescentes, propicia o enquadramento objetivo da situação, indica o encaminhamento mais adequado para que o direito seja ressarcido e assegurado e gera estatísticas que permitem visualizar um panorama do município; *Sistema de Garantia de Direitos*: compreendem este Sistema, prioritariamente, os seguintes eixos: a) eixo da Defesa dos Direitos Humanos, com órgãos públicos judiciais e o Ministério Público, especialmente as promotorias de justiça, as procuradorias gerais de justiça, defensorias públicas, advocacia geral da união e as procuradorias gerais dos estados, polícias, conselhos tutelares, ouvidorias e entidades de defesa de direitos humanos incumbidas de prestar proteção jurídico-social; b) eixo da Promoção dos Direitos – com serviços e programas das políticas públicas, especialmente das políticas sociais, serviços e programas de execução de medidas de proteção de direitos humanos e serviços e programas de execução de medidas socioeducativas e assemelhadas; c) eixo do Controle e Efetivação do Direito, realizado através de instâncias públicas colegiadas próprias, tais como conselhos dos direitos de crianças e adolescente, conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas e os órgãos e os poderes de controle interno e externo definidos na Constituição Federal. Além disso, de forma geral, o controle social é exercido soberanamente pela sociedade civil, através das suas organizações e articulações representativas.



5. Conselho Nacional de Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência – CONADE: elevada ao status de Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos das Pessoas com Deficiência em 2010, a ela compete: coordenar e supervisionar a elaboração dos planos, programas e projetos que compõem a política nacional de inclusão da pessoa com deficiência, bem como propor providências necessárias à sua completa implantação e ao seu adequado desenvolvimento; apoiar e promover programas de formação de agentes públicos e recursos humanos em acessibilidade e tecnologia assistiva, fomentando o desenvolvimento de estudos e pesquisas nesse campo de conhecimento; cooperar com estados, Distrito Federal e municípios para a elaboração de estudos e diagnósticos sobre a situação da acessibilidade arquitetônica, urbanística, de transporte, comunicação e informação e tecnologia assistiva; fomentar e apoiar a especialização e a formação continuada dos atores e parceiros na execução da Política Nacional de Inclusão da Pessoa com Deficiência; orientar e monitorar o desenvolvimento das normas e diretrizes para acessibilidade; supervisionar os trabalhos do Comitê de Ajudas Técnicas; e assistir a Secretaria de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência em suas atribuições.
6. Conselho Nacional de Mortos de Desaparecidos – CEMDP: o Estado brasileiro reconheceu a responsabilidade no desaparecimento forçado de 136 pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979. Criou-se uma Comissão Especial com as seguintes atribuições: proceder ao reconhecimento de pessoas desaparecidas, não relacionadas em lei, e que, por terem participado ou por terem sido acusadas de participação em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, tenham falecido, por causas não naturais, em dependências policiais ou assemelhados; localizar corpos de pessoas desaparecidas no caso de existência de indícios quanto ao local em que possam estar depositados. Em 2004 foram ampliados os critérios de reconhecimento, contemplando as vítimas de manifestações públicas ou de conflitos armados com agentes do poder público, e as que tenham falecido em decorrência de suicídio praticado na iminência de serem presas ou em decorrência de sequelas psicológicas resultantes de atos de tortura.
7. Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos – CNEDH: propor, monitorar e avaliar políticas públicas para o cumprimento do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. É parte das ações de educação a criação da Rede dos Observatórios do Direito à Verdade, Memória e Justiça das Universidades Brasileiras, com o objetivo

de fomentar o aprofundamento da institucionalização acadêmica no âmbito de pesquisas envolvendo as lutas políticas ocorridas no Brasil entre 1964-1985, especialmente com a investigação sobre a verdade envolvendo os atos, fatos e documentos relacionados às lutas políticas ocorridas no Brasil no período.

#### 8. Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo – CONATRAE.

Em relação à atuação da Secretaria em âmbito internacional, compete ao Departamento de Cooperação Internacional: realizar, monitorar e avaliar, juntamente com as áreas temáticas, acordos de cooperação com organismos internacionais, relativos aos direitos humanos, em consonância com as diretrizes do PNDH; negociar junto a países e instituições internacionais demandas de cooperação internacional em direitos humanos e realizar o gerenciamento dos projetos decorrentes; identificar e avaliar, juntamente com as áreas temáticas da Secretaria, experiências bem-sucedidas para a promoção e defesa dos direitos humanos, para fins de cooperação internacional; apoiar as áreas temáticas da Secretaria na implementação dos projetos de cooperação internacional em direitos humanos; monitorar a execução dos projetos de cooperação internacional em direitos humanos; e desenvolver os projetos de cooperação internacional, usando como linha prioritária os projetos de cooperação sul-sul.

### A PROTEÇÃO A DIREITOS HUMANOS EM OUTROS ESPAÇOS INSTITUCIONAIS FEDERAIS

Em paralelo à institucionalização da SDH, outros órgãos e secretarias do governo federal tomaram os direitos humanos como tema em suas agendas. Não se constituindo como o tema prioritário, senão como um debate transversal a determinadas políticas e setores de políticas públicas, é fundamental referir o papel dos direitos humanos em estruturas como a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e o Ministério da Justiça, através da Secretaria Nacional de Segurança e do Departamento Penitenciário Nacional.

#### A) SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: PARADIGMA E INSTITUIÇÕES

O retorno à democracia faz da segurança pública um dos principais temas de debate da agenda política brasileira (FREIRE, 2009). Conforme já comentado, é concomitante ao período o recrudescimento dos índices de violência e criminalidade, especialmente nas grandes cidades, vitimando um público bastante específico, de jovens, negros e de classe popular.

Mas é também nesse momento em que a criminalidade voltada ao patrimônio adquire um maior peso, bem como se tem a eclosão das matrizes mais contemporâneas de criminalidade, ou seja, o recrutamento de jovens em contextos periféricos para atuar no tráfico de drogas, matriz essa responsável pelo aumento brutal dos índices de homicídios para esse grupo focalizado (SOARES, 2003).

Em matéria institucional, a competência sobre a segurança pública, constitucionalmente competência dos estados, passa por um debate tanto no sentido da entrada em cena dos municípios, vistos agora como responsáveis pela promoção de políticas preventivas, com foco territorial, tendo em conta o paradigma da redução de danos. É nesse momento, também, que a União percebe seu papel e passa, no bojo dos processos de revisão do federalismo brasileiro já ilustrados acima, a ter na segurança pública um tema-chave do ponto de vista da constituição da agenda, da formulação e da coordenação da área no país (SOARES, 2006).

Reproduzindo um pouco o contexto descrito para a SDH, é a partir do governo Fernando Henrique Cardoso que se inicia a institucionalização de estruturas de segurança pública no governo federal, citando-se a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública, em 1997, bem como do 1º Plano Nacional de Segurança Pública, e o desenho de um Sistema Único de Segurança Pública, nos moldes das políticas de saúde. Em matéria de política penitenciária, é o Departamento Penitenciário Nacional que estabelece as diretrizes dessa área (SOARES, 2007).

No entanto, é no governo Lula que o tema da segurança recebe maior destaque:

A partir de 2003, aprofundou-se ainda mais a política de segurança com uma agenda que prioriza a prevenção da violência e criminalidade, os mecanismos para o financiamento de ações e projetos assim orientados e a sistematização e disseminação de experiências dos programas de prevenção, tendo sido criado, inclusive, banco de dados sobre as práticas preventivas (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2009, p. 173).

Em 2007, com a edição do Pronasci, o Programa Nacional de Segurança com Cidadania, inicia-se a implementação do paradigma da segurança cidadã, reunindo repressão qualificada e políticas sociais. A política buscava prevenir a violência através da valorização e da capacitação dos profissionais de segurança pública, por meio de cursos de capacitação com novas metodologias e matriz curricular, a implementação de políticas com circunscrição territorial e foco nas populações mais vulneráveis, tanto do ponto de vista da criminalização quanto da criminalidade em si (jovens vulneráveis tanto do ponto de vista socioeconômico, quanto do ponto de vista criminal – envolvidos em um sistema criminal altamente seletivo como o brasileiro) (SOARES, 2007; FREIRE, 2009).

Outra característica da política era a implementação de modelos de policiamento comunitário. De acordo com Fontoura, Rivero e Rodrigues (2009, p. 166):

[...] a existência de polícia comunitária pressupõe que forças policiais e cidadãos são coprodutores da segurança pública, para que possa haver menos crimes, menos medo da violência, mais responsabilização da polícia e maior respeito nas relações entre policiais e comunidade.

Apesar de todo o esforço, veremos abaixo a grande distância entre as proposições políticas e as práticas efetivas na área da segurança pública brasileira (SA-PORI, 2011). Por ora, é importante referir o quanto a não alteração das estruturas policiais, vigentes com um mesmo modelo desde o período da ditadura militar, e a manutenção de um campo de controle do crime com atores com posições divergentes fazem da área a responsável pelas maiores violações de direitos humanos no Brasil contemporâneo.

## B) OUTROS ESPAÇOS

### **Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM)**

A secretaria é o órgão responsável pela formulação, coordenação e articulação de políticas para as mulheres, com vistas à promoção da igualdade, promovendo o acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e a definição de ações públicas que visem ao cumprimento dos acordos, convenções e planos de ação assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à igualdade entre mulheres e homens e de combate à discriminação.

No caso da SPM, tendo as mulheres como público-alvo das ações, os convênios tratam da promoção de políticas e programas para mulheres vítimas de violência doméstica e sexual, tráfico de pessoas, até ações voltadas à inserção produtiva e à educação em direitos humanos.

### **Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR)**

A secretaria é responsável pela formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial; formulação, coordenação e avaliação das políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e grupos étnicos, com ênfase na população negra, afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância; acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem ao cumprimento de acordos, convenções e outros instrumentos congêneres assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à promoção da igualdade e ao combate à discriminação racial ou étnica.

## VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS E A DIFICULDADE NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Como pudemos ver, o Brasil tem implementado políticas públicas com foco na proteção a direitos humanos. Tais políticas têm sido formuladas a partir da participação social, através de conferências realizadas periodicamente. Em 2008, realizaram-se conferências que envolviam a questão de direitos humanos, as quais debateram aspectos sobre desigualdade e universalização de direitos; violência, segurança pública e acesso à justiça; pacto federativo e responsabilidades dos poderes públicos; educação em direitos humanos; relação Estado e sociedade civil; desenvolvimento e direitos humanos; e direito à memória e à verdade. Durante a conferência, foram aprovadas 36 diretrizes e 700 resoluções.

Entretanto, tais políticas e ações ainda não demonstram os resultados esperados. Como exemplos na persistência de violações podemos citar os seguintes eixos:

### A) VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS DURANTE A DITADURA MILITAR E NECESSIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS

No que tange à anistia e à responsabilização de agentes violadores de direitos humanos durante a ditadura militar, em julho de 2008, a Comissão de Anistia do Ministério da Justiça (MJ) organizou audiência pública intitulada “Limites e possibilidades para a responsabilização jurídica dos agentes violadores de direitos humanos durante estado de exceção no Brasil”. Tal audiência buscava responsabilizar os agentes que violaram os direitos humanos durante a ditadura no Brasil, através da discussão sobre a *justiça de transição*, amparada por decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e resoluções da Comissão de Direitos Humanos da ONU. Em 2010, a Corte Interamericana de Direitos Humanos considerou que a Lei da Anistia brasileira não tinha validade jurídica.

Em maio de 2012, criou-se a Comissão Nacional da Verdade, com mandato para investigar violações dos direitos humanos ocorridas entre 1946 e 1988. No decorrer do ano, foram realizadas investigações com base em registros, bem como audiências para colher testemunhos. Entretanto, o fato de algumas audiências terem transcorrido em segredo suscitou preocupações. O estabelecimento da Comissão Nacional da Verdade levou à criação de diversas comissões da verdade em âmbito estadual, como nos estados de Pernambuco, do Rio Grande do Sul e de São Paulo. Contudo, persistiram os temores sobre a capacidade de o Brasil enfrentar a impunidade por crimes contra a humanidade enquanto a Lei da Anistia de 1979 estiver em vigor.

Procuradores federais iniciaram ações penais contra integrantes dos serviços de segurança acusados de sequestro durante os governos militares (1964-1985). Os procuradores argumentaram que tais crimes são “contínuos”, ou seja, ainda perduram; portanto, não estão cobertos pela Lei da Anistia. Essas discussões também se deram em 2008, sob o argumento de que esses crimes não poderiam ser considerados políticos, mas sim crimes comuns, como tortura, o qual é imprescritível.

## B) VIOLAÇÕES DE DIREITOS DE DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS

O Informe de 2013 da Anistia Internacional demonstrou que o Programa Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos ainda apresentava problemas em sua implementação: a proteção aos defensores era inconsistente. Como consequência, defensoras e defensores dos direitos humanos eram submetidos a ameaças e intimidações em consequência direta de seu trabalho. Os que desafiavam interesses econômicos e políticos escusos corriam maior perigo.

## C) VIOLAÇÕES DE DIREITOS DE POVOS TRADICIONAIS: INDÍGENAS E REMANESCENTES DE QUILOMBOS

Sobre os povos indígenas, mostra-se um cenário precário, no qual faltam atendimento médico nas aldeias e nos postos de saúde; medicamentos e transporte para doentes, gestantes e equipe médica; pessoal qualificado; instalações adequadas nos centros de atendimento, nos ambulatórios e nas Casas de Assistência à Saúde Indígena (Casi). Diante dessa situação, formou-se, através de lideranças indígenas, membros do Ministério da Saúde, Fundação Nacional da Saúde (Funasa), Fundação Nacional do Índio (Funai) e outros órgãos do governo, um grupo de trabalho que apresentou propostas debatidas em reuniões e seminário regionais. Entre as propostas apresentadas, destaca-se a de criação da Secretaria Especial de Atenção à Saúde Indígena, sugerida pela comunidade indígena nas quatro Conferências Nacionais de Saúde dos Povos Indígenas, com a finalidade de trazer a responsabilidade da saúde dos índios para o Ministério da Saúde, deixando assim de ser competência da Funasa. Apesar do apoio à proposta por diversos atores governamentais, indígenas e da sociedade civil, esta ainda não se concretizou.

No que tange aos direitos territoriais, em 2008 as ações governamentais de demarcação administrativa de terras indígenas em várias regiões do país apresentaram resultados bastante aquém do previsto, regularizando seis terras, embora o total previsto fosse de 41. Além das regularizações, outra questão que envolve as terras são as disputas e os conflitos por sua posse. Comunidades quilombolas que lutam por seus direitos constitucionais à terra continuaram a sofrer violências e ameaças de remoção forçada da parte de pistoleiros contratados por proprietários de terras.

#### D) VIOLAÇÕES DO DIREITO À MORADIA

No que se refere ao direito à moradia, o informe de 2013 demonstrou que, em 2012, criaram-se projetos de infraestrutura urbana, muitos deles em preparação para a Copa do Mundo de 2014 e para as Olimpíadas de 2016, os quais resultaram na remoção forçada de diversas comunidades em todo o Brasil. As remoções foram realizadas sem que os moradores fossem informados de modo completo e oportuno sobre as propostas governamentais que afetariam suas comunidades. As autoridades tampouco estabeleceram um processo genuíno de negociação com as comunidades para estudar alternativas à remoção e, quando necessário, para oferecer a devida indenização compensatória ou moradias alternativas adequadas na mesma área. Em vez disso, as famílias foram levadas para áreas distantes em moradias inadequadas, geralmente com limitação de acesso a serviços básicos, em locais com graves problemas de segurança.

#### E) VIOLAÇÕES DOS DIREITOS DAS MULHERES

Sobre o direito das mulheres, principalmente no que se refere aos direitos sexuais e reprodutivos, o informe 2013 mencionou que “em março, o Superior Tribunal de Justiça absolveu um homem acusado de estuprar três meninas de 12 anos, argumentando que elas seriam ‘trabalhadoras do sexo’. A decisão, que suscitou condenação nacional e internacional, foi anulada, em agosto, pelo mesmo tribunal”. Nesse sentido, observa-se que tais direitos permanecem ameaçados.

93

#### F) VIOLAÇÕES NA ÁREA DA SEGURANÇA PÚBLICA

No tocante à segurança pública, esta é a área no Brasil que mais carece de intervenções, uma vez que é a área em que se encontram as maiores violações de direitos humanos. Em primeiro lugar, a estrutura das instituições policiais e o fato de a polícia ostensiva e preventiva continuar militarizada resultam em atuações desconexas, alto grau de impunidade e manutenções autoritárias.

A divisão de tarefas entre os órgãos policiais não tem se mostrado eficiente:

[...] em geral, a PM não respeita a cena do crime, a PC não investe em investigação e os inquéritos policiais tornam-se pouco qualificados, o que faz com que o percentual de crimes não esclarecidos seja inaceitavelmente alto no Brasil (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2009, p. 147).

Outro problema grave é a manutenção do uso de violência pela polícia:

[...] a evolução da violência policial nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro nos últimos anos pode ser avaliada por meio dos números relativos aos casos de resistência seguida de morte e autos de

resistência, divulgados periodicamente pelos respectivos governos estaduais. Ambos os estados são indiscutivelmente referências importantes nos temas da violência, da criminalidade e da ação policial, não somente por terem se tornado espelhos da problemática da segurança pública no país, devido ao espaço por eles ocupado na mídia, mas também, devido aos números da violência que apresentam (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2009, p. 158).

Apesar dos avanços obtidos com as ações e políticas implementadas na área de segurança pública, como a queda no número de mortes, geralmente decorrente de ações de segurança pública locais, os estados continuaram a adotar práticas policiais repressivas e discriminatórias para enfrentar a violência criminal armada. Sendo que tais práticas mataram dezenas de milhares de pessoas. Jovens negros do sexo masculino constituíam um número desproporcional dessas vítimas, sobretudo no Norte e Nordeste do país.

Membros das polícias continuaram envolvidos com atividades corruptas, violentas e criminosas. No Rio de Janeiro, apesar de alguns avanços no provimento da segurança pública, as milícias (grupos criminosos formados, em parte, por agentes da lei ainda ativos ou que já deixaram a função) continuaram a dominar muitas favelas da cidade.

Ainda, segundo o informe da Anistia Internacional do ano de 2013, a incidência de crimes violentos permaneceu alta. Muitas vezes, a resposta das autoridades envolveu força excessiva e torturas. Jovens negros ainda constituem uma parte desproporcional das vítimas de homicídio. Houve denúncias de torturas e maus-tratos no sistema carcerário, que se caracterizou por condições cruéis, desumanas e degradantes. Segundo o informe,

[...] em julho, o Subcomitê da ONU para Prevenção da Tortura manifestou preocupação com a prática generalizada da tortura e com o fato de as autoridades não assegurarem a realização de investigações e de processos judiciais efetivos. A fim de combater e prevenir a tortura, as autoridades federais e algumas autoridades estaduais recorreram a iniciativas como o Plano de Ações Integradas de Prevenção e Combate à Tortura. No entanto, grupos de direitos humanos manifestaram preocupação com uma alteração feita na lei para permitir que a Presidência da República tenha exclusividade na seleção dos integrantes do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Considera-se que tal disposição possa estar em conflito com o Protocolo Facultativo da ONU e com os Princípios relativos ao Estatuto das Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos ('Princípios de Paris') (ANISTIA INTERNACIONAL, 2013, p. 54).

Apesar de receber elogios do Subcomitê da ONU para a Prevenção da Tortura pela independência de sua estrutura e por seus critérios de seleção, bem como por seu mandato, temia-se que o mecanismo estadual do Rio de Janeiro, entretan-



to, não estivesse recebendo integralmente seus recursos. No que se refere à proteção de pessoas ameaçadas, em 2008, estruturou-se um programa que realizou programas nas áreas de proteção a testemunhas, assistência a vítimas de crimes, proteção a defensores de direitos humanos e proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte. Ainda que essa solução tenha se mostrado exitosa e merecedora de continuidade, sua fragilidade e limites com relação à capacidade de ampliação do modelo se mostram evidentes.

Por fim, o número de pessoas encarceradas continuou a aumentar. Um déficit de mais de 200 mil vagas no sistema carcerário implica condições cruéis, desumanas e degradantes extremamente frequentes. A realidade do sistema carcerário brasileiro é de celas fétidas, superlotadas e inseguras. Houve denúncias de casos de mulheres e menores detidos nas mesmas unidades que os homens. Houve vários relatos de tortura, tais como sufocamento com sacola plástica, espancamentos e choques elétricos. A maioria dessas denúncias envolvia policiais militares do estado.

## POLÍTICAS E PROGRAMAS DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL: ARRANJOS ENTRE AS ENTIDADES SUBNACIONAIS

Tendo em vista o panorama descrito acima sobre a institucionalização de políticas de direitos humanos pelos entes do governo federal e o desenho atual do federalismo brasileiro e sua tendência coordenadora, o objetivo desta análise era conhecer as ações em curso, entre os anos 2009 e 2012, entre as entidades federais e entes subnacionais, como estados e municípios e organismos da sociedade civil, buscando verificar quais os tipos de programas e políticas de direitos humanos implementados, quais as temáticas mais encontradas, e se havia prevalência de alguns tipos de temáticas em determinadas regiões do país. A pesquisa foi construída a partir de dados sobre os convênios da União no Portal da Transparência, selecionados pelo termo direitos humanos. Os dados foram analisados com o uso do *software* NVivo, de análise qualitativa. Passamos, então, à análise.

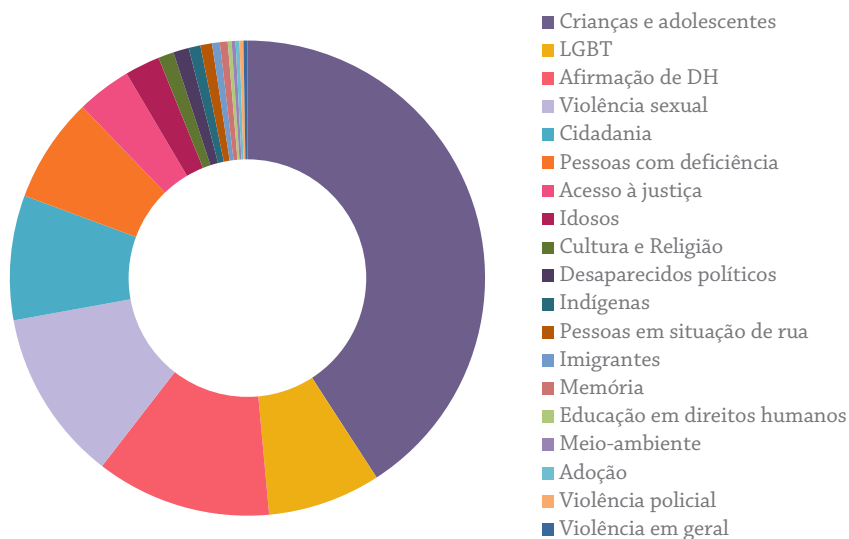
A União realizou 405 convênios com entes subnacionais e entidades da sociedade civil entre os anos de 2009 e 2012. A distribuição dos convênios por estados encontra-se no quadro a seguir:

Quadro 1 – Distribuição de convênios por regiões e estados (2009-2012)

REGION	STATES	N COVENANTS	IDH 2005	HOMICIDES/100.000 INHABIT 2010
North	AC	1	0,761	19,6
	AM	13	0,78	30,6
	AP	3	0,78	38,7
	PA	15	0,755	45,9
	RO	4	0,776	34,6
	RR	0	0,75	27,3
	TO	6	0,756	22,5
Northwest	AL	5	0,677	66,8
	BA	25	0,742	37,7
	CE	25	0,723	29,7
	MA	13	0,683	22,5
	PB	8	0,718	38,6
	PE	30	0,718	38,8
	PI	11	0,703	13,7
	RN	6	0,738	22,9
	SE	0	0,742	33,3
South	PR	35	0,82	34,4
	RS	56	0,832	19,3
	SC	12	0,84	12,9
Central-west	DF	25	0,874	34,2
	GO	11	0,8	29,4
	MS	6	0,802	25,8
	MT	14	0,796	31,7
Southeast	ES	9	0,802	50,1
	SP	34	0,833	13,9
	MG	6	0,8	18,1
	RJ	37	0,832	26,2

Fonte: BRASIL (2014a).

Gráfico 1 – Convênios promovidos pela SDH/PR: temas (2009-2012)



Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados construído pela pesquisa.

De modo a ilustrar, passamos à análise das ações desenvolvidas no período em três das cinco regiões do país.

97

## REGIÃO SUDESTE

Os convênios na região Sudeste tinham como órgãos concedentes prioritários a SDH/PR, o Fundo Nacional da Criança e do Adolescente, a SENASP, a Secretaria de Políticas para as Mulheres e a Secretaria de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial. Entre as entidades financiadas pelos convênios houve uma variação significativa nos estados. Enquanto o Estado de São Paulo tinha nas entidades da sociedade civil as maiores promotoras de ações, restando alguns convênios com prefeituras, o Estado do Rio de Janeiro tinha uma clara divisão entre convênios promovidos por organismos da sociedade civil, por secretarias estaduais – geralmente de assistência social e direitos humanos – e prefeituras. Já no caso de Minas Gerais, novamente a maior incidência era de convênios promovidos pela sociedade civil. No Espírito Santo, por sua vez, eram as secretarias estaduais quem mais promovia ações.

As ações financiadas pela Secretaria de Direitos Humanos tinham como foco a implementação de ações de educação e capacitação em direitos humanos, programas voltados a deficientes, crianças e adolescentes, desaparecidos políticos e memória e repressão, e público LGBT, reproduzindo os eixos da atuação nacional nos estados. As demais secretarias reproduziam os tipos de ações já descritos acima.

No caso da SENASP, as ações iam desde programas de capacitação de agentes de segurança, como guardas municipais e policiais, até a implementação de Núcleos de Prevenção à Violência e Promoção de Segurança em territórios com UPPS instaladas e implementação de programas federais como o Protejo, para jovens em situação de vulnerabilidade criminal. Chamou a atenção um convênio com a Polícia Militar de Minas Gerais que buscava implementar a Seção de Operações de Investigação (SOPI) voltada ao envolvimento de militares em corrupção, crime organizado e violações de direitos humanos. É importante dizer que, apesar da importância dessas ações e convênios, seu número era muito inferior às ações promovidas por outras Secretarias, como a SDH/PR e a SPM/PR.

No caso da implementação de políticas federais, encontramos o Programa Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual, o Programa de Erradicação do Tráfico de Pessoas, o Sistema de Garantias de Direitos das Crianças e Adolescentes, o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, os Centros de Referência em Direitos Humanos e os programas da Política de Segurança Alimentar promovida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

É interessante perceber o quanto as ações da região Sudeste privilegiavam atores da sociedade civil e mesmo municípios, havendo uma menor prevalência de convênios com secretarias estaduais. Outra característica das ações na região, especialmente em relação ao Estado do Rio de Janeiro, era o desenvolvimento de programas e ações que, por um lado, buscavam implementar programas federais ou dar visibilidade a programas e políticas federais, ao mesmo tempo em que havia uma preocupação mais focalizada nos temas característicos de violação de direitos humanos na sociedade brasileira. Também havia uma clara preocupação nessa região, e especialmente no estado do RJ, com ações que articulavam direitos humanos, criminalidade e violência e a vitimização das populações mais vulneráveis, do ponto de vista territorial.

## REGIÃO SUL

Os convênios na região Sul tinham como órgãos concedentes a SDH/PR, a Secretaria de Políticas para as Mulheres, a SEPPIR, a Secretaria Nacional de Juventude, o Fundo Nacional da Criança e Adolescente, o Ministério da Educação, o Ministério do Esporte e o Ministério da Justiça, através de ações financiadas pela SENASP, pelo Departamento Penitenciário Nacional e pelo Fundo Nacional Antidrogas. As entidades concedentes tinham distribuição equânime entre secretarias estaduais, prefeituras e entidades da sociedade civil.

Dentre as ações financiadas pela SDH/PR estavam políticas e programas voltados a deficientes, público LGBT, ações de capacitação em direitos humanos envolvendo educadores e lideranças comunitárias, populações remanescentes de

quilombos e indígenas, defensores de direitos humanos, construção de Centros de Atendimento Socioeducativo para adolescentes em conflito com a lei, Centros de Referência em Direitos Humanos, tanto para atendimento de vítimas em geral, quanto para mulheres em situação de violência. Chamava a atenção também a implantação de Centro Integrado de Atenção e Prevenção à Violência da Pessoa Idosa.

Várias eram as ações voltadas ao tema da memória da repressão, envolvendo a produção de material didático e artístico. Havia também várias ações de fortalecimento dos canais institucionais de participação social, como Conselhos Tutelares, Conselhos Municipais da Pessoa com Deficiência, Conselhos Municipais Antidrogas, entre outros.

Dentre as políticas federais implementadas estavam o PAIR, a capacitação em direitos humanos de mulheres trabalhadoras rurais pertencentes aos Territórios de Cidadania, política do Ministério da Agricultura. Assim como em outras regiões, a implementação de políticas federais costumava se dar pela atuação de secretarias estaduais.

No âmbito das políticas de direitos humanos envolvendo a área de segurança pública, destacou-se o projeto de capacitação de policiais civis e operadores da área para otimização do atendimento a vítimas e testemunhas de crimes e pessoas e situação de vulnerabilidade social, promovido pela Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul.

Os convênios celebrados pela Secretaria de Políticas para as Mulheres na região envolviam municípios e secretarias estaduais, mas principalmente entidades da sociedade civil. Tais ações tinham como foco a capacitação em direitos sexuais e reprodutivos, a produção de doutrina e jurisprudência sobre violência contra as mulheres, direitos humanos e responsabilização do Estado, e a capacitação das mulheres como promotoras legais populares. Em termos de implementação de políticas federais estavam o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, a ser implementado em municípios, e o fortalecimento das redes de atendimento e proteção a mulheres em situação de violência, através da capacitação de agentes sociais, a mobilização de lideranças comunitárias e a disseminação de informações.

Dentre as ações da SPM para a área de segurança pública, destacou-se a qualificação de servidoras penitenciárias para atuar no fortalecimento dos direitos humanos de mulheres presas, projeto desenvolvido com a Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul.

Foram vários os convênios envolvendo o Ministério da Justiça e seus órgãos. Em relação à SENASP, as ações desenvolvidas com prefeituras previam a capacitação e a atuação de guardas municipais em temas de direitos humanos. Já em relação à implementação de programas federais, havia convênios de prefeituras para implantação de projetos como o Mulheres da Paz.

As ações do Fundo Nacional Antidrogas, realizadas em convênio com secretarias estaduais de justiça ou de segurança, previam a implantação de Conselhos Estaduais Antidrogas, ações de conscientização de famílias de usuários, ações de inclusão digital, através da atuação de Conselhos Tutelares e Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas.

Já as ações financiadas pelo Departamento Penitenciário Nacional, desenvolvidas com secretarias estaduais de justiça ou de segurança, previam majoritariamente a construção ou a ampliação de casas prisionais. Outras ações voltavam-se ao aparelhamento de unidades de saúde e de centros de referência e atenção à saúde materno-infantil do sistema prisional, de núcleos de acompanhamento de penas e medidas alternativas, a implantação de serviços de educação e responsabilização de homens autores de violência doméstica e a reestruturação da Escola de Educação em Direitos Humanos, voltada à capacitação de servidores da execução penal.

Em termos de políticas federais, destacou-se um convênio com a Secretaria de Justiça do Paraná, visando à criação e implantação do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no estado.

A SEPPIR não financiava muitos convênios na região, mas os existentes, desenvolvidos ou com secretarias estaduais, ou com a sociedade civil, buscavam desenvolver o empreendedorismo no mercado de trabalho para populações negras e a capacitação em controle social e direitos humanos, com vistas à diminuição do racismo institucional.

É interessante perceber o quanto as ações da região Sul eram distribuídas entre atores da sociedade civil, secretarias estaduais e prefeituras. Diferentemente da região Sudeste, a implementação de programas federais, embora existisse, era em número reduzido. Enquanto na região Sudeste havia uma preocupação mais ampla com a segurança pública, nesta região as ações, em sua maioria, reproduziam a perspectiva tradicional de repressão e ampliação de vagas e espaços de encarceramento. Chama a atenção também que, embora houvesse uma diversidade de convênios, firmados com órgãos distintos dos encontrados nas outras regiões, ampliando o conceito de direitos humanos rumo à política social, por exemplo, o número de ações promovidas pela SDH/PR era muito superior aos demais órgãos do governo federal.

## REGIÃO NORTE

Nesta região, caracterizada por níveis mais baixos de desenvolvimento humano, verificou-se uma tendência mais estadualizada na promoção de ações de direitos humanos, uma vez que praticamente todos os convênios eram promovidos por secretarias estaduais. Como órgãos concessionários estavam a SDH/PR, a Secretaria de Políticas para as Mulheres e o Ministério da Justiça, através do Departamento Penitenciário Nacional e do Fundo Nacional Antidrogas.

Os convênios da SDH/PR visavam à capacitação de conselheiros, agentes e técnicos para atuação perante deficientes, ações de educação em direitos humanos, mutirões de ações de cidadania, especialmente voltadas a erradicar o sub-registro civil, criação do Centro de Atendimento Socioeducativo para Adolescentes em Conflito com a Lei. Dentre as ações voltadas à implementação de políticas federais estavam a criação do Centro de Referência em Combate à Homofobia e do Centro de Referência em Direitos Humanos, e a implantação de ações do Programa de Enfrentamento da Violência Sexual contra crianças e adolescentes.

As ações da Secretaria de Políticas para as Mulheres envolviam a capacitação e inserção produtiva de mulheres, a formação de especialistas em violência doméstica e de pessoal para atuar contra o tráfico de pessoas, bem como a capacitação de mulheres presas. Dentre os programas federais estão o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência.

Já as ações do Departamento Penitenciário Nacional envolviam a construção de presídios femininos, o aparelhamento de unidades de saúde prisionais e a reestruturação de escolas penitenciárias. O Fundo Nacional Antidrogas, por sua vez, previa ações de educação em direitos humanos e o fortalecimento do Conselho Estadual de Políticas sobre Drogas.

Tendo em conta essa característica de convênios entre órgãos estatais, a região destacou-se pela implementação de programas federais, sendo a região onde o modelo de coordenação do federalismo brasileiro estava mais bem caracterizado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho permitiu inferir o padrão de desenvolvimento de políticas e programas de direitos humanos no Brasil, tendo em conta o desenho e a forma de exercício do federalismo brasileiro. Diferentemente de outros setores de políticas públicas, como a saúde e a assistência social, em que há uma clara coordenação das ações e políticas no governo federal, com o desenvolvimento de sistemas e políticas formuladas no âmbito da união e executados por estados, mas principalmente pelos municípios, a área de direitos humanos revela-se bastante esparsa.

Todo o debate do federalismo brasileiro está assentado em distribuição de competências e recursos tributários. O desenho das competências e a sustentação tributária das políticas públicas costumam ser dados em âmbito constitucional, por isso o movimento brasileiro de recentralização, criando políticas públicas reguladas em determinadas áreas como a saúde, a educação e, posteriormente, a assistência social, se deu via reformas constitucionais. Ocorre que, embora sustente-

mos a importância de termos, em um país de graves violações de direitos humanos como o Brasil, direitos humanos como um setor específico de políticas públicas, na prática não há qualquer menção constitucional a essa área, que resta como princípio basilar da constituição, pelo fundamento constitucional da dignidade humana e da garantia de direitos fundamentais, e como preocupação transversal de áreas como a própria saúde, a segurança pública, a assistência, e o foco em grupos historicamente vulneráveis, tais como mulheres, negros, crianças e adolescentes, público LGBT, idosos, etc. Já que não há uma definição constitucional, resta conhecer como se dá o jogo tributário em matéria de direitos humanos.

Além disso, se a literatura sobre federalismo aponta a importância das instituições na definição de políticas reguladas, uma área como a de direitos humanos, cuja institucionalização recente em âmbito federal convive com um padrão muito particularista, dado o peso dos atores políticos e suas escolhas no poder, reforça o caráter fragmentário das ações e do relacionamento com os entes subnacionais e a sociedade civil.

Reforça esse argumento o fato de as políticas desenvolvidas pela Secretaria de Direitos Humanos terem padrões de desenvolvimento muito distintos a cada gestão de secretários no poder, somado ao desenvolvimento de políticas e programas voltados à proteção de direitos humanos distribuídos em outros órgãos do próprio governo federal.

É interessante notar que desempenham políticas e programas ou fomentam o desenvolvimento destes três órgãos principais do governo federal a Secretaria de Direitos Humanos, cujas ações concentram-se nas áreas citadas acima, mulheres, crianças e adolescentes, público LGBT e deficientes (apesar de algumas áreas terem políticas e programas da secretaria, são poucas as ações desenvolvidas por estados e municípios, como é o caso de políticas e programas para idosos); a Secretaria de Políticas para as Mulheres, que fomenta o desenvolvimento de políticas e programas de inserção das mulheres no mercado produtivo, mas especialmente ações voltadas a mulheres em situação de violência; e os órgãos do Ministério da Justiça, como o Departamento Penitenciário Nacional, cujas ações intituladas como de direitos humanos vão desde a construção de presídios, até o desenvolvimento de ações de capacitação de servidores da área e de busca de inserção e melhora das condições de vida das populações presas.

Uma análise nacional dos convênios tendo em conta os eixos prioritários de atuação da SDH/PR, SENASE, SPM/PR e SEPPIR/PR, somada à análise dos principais eixos de violação de direitos humanos, demonstra uma sobrerrepresentação de determinadas áreas, como crianças e adolescentes e deficientes, e uma carência de ações em outras, como políticas para idosos. Chama muito a atenção, também, a inexistência de programas relativos ao primeiro eixo da SDH/PR, cuja preocupação são as violações de direitos humanos de especial gravidade com abrangência



nacional, como chacinas, extermínio, assassinatos de pessoas ligadas à defesa dos direitos humanos, massacres e abusos praticados por operações das polícias.

Uma leitura ainda incipiente dos dados permite inferir que os temas-chave de violação de direitos humanos não são contemplados com ações promovidas pelos entes investigados. Outra característica das ações encontradas é a tendência ao financiamento de ações formuladas pelos entes subnacionais ou da sociedade civil, e dificilmente a implementação de políticas federais, distanciando-se do modelo federalista descrito acima. Outra constatação refere-se à abrangência das ações tidas como de direitos humanos, constituindo um guarda-chuva sob o qual todo o tipo de ação pode se enquadrar.

Percebe-se também o quanto o modelo federalista que concedeu autonomia aos municípios tem diferentes formas de implementação, tendo-se em conta as regiões do país. Em primeiro lugar é interessante perceber o quanto a temática e a promoção de políticas e programas de direitos humanos restringem-se aos estados, especialmente nas regiões de menores índices de desenvolvimento humano, enquanto nas regiões mais desenvolvidas encontra-se uma maior participação dos municípios nas ações de promoção a direitos humanos. Exemplo disso está na análise comparada entre as regiões sul e norte.

É interessante notar também o quanto o padrão de promoção e desenvolvimento de políticas e programas é diferente em estados como São Paulo e os estados da região norte, provavelmente pela demora na implementação desse tipo de política nas regiões menos desenvolvidas do Brasil, que faz com que nesses estados haja prevalência de atuação dos entes estaduais, enquanto nas regiões mais desenvolvidas a prevalência é de ações desenvolvidas por municípios e por entes da sociedade civil.

Em relação à segurança pública, verifica-se o quanto ainda há por fazer. Em sendo uma área na qual as violações são imensas, em grande parte praticadas pelos próprios agentes públicos, as ações coordenadas pelo Ministério da Justiça, via SENASP ou DEPEN, apesar de significarem avanços em relação às políticas tradicionalmente repressivas, ainda são descoordenadas, não conseguindo imprimir a execução da agenda política nacional em matéria de direitos humanos.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. História e desventura: o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 86, p. 5-20, mar. 2010.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Recentrando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Informe 2013** - Anistia Internacional. O estado dos direitos humanos no mundo. Rio de Janeiro: Anistia Internacional Brasil, 2013. 180 p. Disponível em: <[https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2014/04/AmnestyInternational\\_AnnualReport2013\\_complete\\_br-pt.pdf](https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2014/04/AmnestyInternational_AnnualReport2013_complete_br-pt.pdf)>. Acesso em: 24 set. 2015.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Dilemas e desafios da Proteção Internacional dos Direitos Humanos no limiar do século XXI. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 40, n. 1, 167-177, 1997.

CAVALCANTE, Pedro. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1781-1804, nov./dez. 2011.

FONTOURA, Natália de Oliveira; RIVERO, Patrícia Silveira; RODRIGUES, Rute Imashi. Segurança Pública Na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas. IPEA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição Federal, n. 17, v. 3, 2009, p. 135-196.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de Segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias. **Revista Aurora**, Marília, v. 3, n. 1, dez. 2009.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; MESQUITA NETO, Paulo de. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 30, p. 117-134, 1997.

RIBEIRO, Patrícia Tavares. A descentralização da ação governamental no Brasil dos anos 1990: desafios do ambiente político-institucional. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 819-828, 2009.

SAPORI, Luís Flávio. A Segurança Pública no Brasil. **Em Debate**, Belo Horizonte, v.3, n.1, p. 11-15, jan. 2011.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007.

SOARES, Luiz Eduardo. Novas políticas de segurança pública. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 47, p. 75-96, 2003.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: presente e futuro. **Estudos Avançados**, v.20, n.56, p. 91-106, 2006.

Quadro 2 – Descrição de convênios e ações por região do país (2009-2012)

(continua)

REGION	SOUTHEAST	SOUTHERN	NORTHERN
Organs	Civil society organizations; municipalities	State departments, municipalities and civil society organizations	State departments
SEDH	Actions in education and human rights training programs targeted at disabled children and adolescents, missing memory and political, LGBT	Policies and programs for the disabled, LGBT, training activities in human right involving educators and community leaders, quilombo populations and indigenous human rights defenders, the construction of Socio-Educational Services center for adolescents in conflict with the law, Reference Centers in HD, for both care for victims in general and for women in situations of violence. The implementation of the Integrated Care and Prevention of Violence to the Elderly also calls attentions; memory repression; social participation; as Guardianship Councils, Municipal Councils of People with Disabilities, Drug Municipal Councils,	Training advisers, agents and technicians to interface with disabilities, education initiatives in human rights, collective efforts of citizen actions, especially aimed at eradicating civilian underreporting, establishment of the Centre for Socio-Educational Services for Teens in conflict with the Law. Among the actions to implement federal policies are creating Reference Center for Combating Homophobia, Reference Center for Human Rights and the implementation of the Programme of actions to Combat Sexual Violence against children and adolescents
SENASP	Training programs for security officers, and municipal guards and police implementation of Centers for Violence Prevention and Safety Promotion in territories with UPPS implementing federal programs like Protejo, Project for the Protection of Vulnerable Youth in the Territory; Military Police of Minas Gerais implement Section of Operations Research (SOPI – Seção de Operações de Investigação) focused on military involvement in corruption, organized crime and human rights violations.	Training and performance of municipal guards in human rights issues	
DEPEN		Construction or expansion of prison homes; equipping of health facilities and centers of reference and attention to maternal and child health in the prison system, the core monitoring of alternative penalties and measures, implementation of education services and accountability of men who commit domestic violence and restructuring of the School of Education in Human Rights, aimed at training criminal enforcement servers.	Construction of women's prison, equipping of health prison units, restructuring penitentiaries schools.

Quadro 2 – Descrição de convênios e ações por região do país (2009-2012) (conclusão)

REGION	SOUTHEAST	SOUTHERN	NORTHERN
SPM		Training in sexual and reproductive rights, the production of doctrine and jurisprudence on violence against women, human rights and state accountability, empowerment of women as popular legal promoters	Qualification and productive insertion of women, training of experts in domestic violence and to act against human trafficking, and qualification of women prisoners
SEPPIR		Develop entrepreneurship in the labor market for black people and training in social control and human rights for the reduction of institutional racism	
Federal Policies	National Program to Combat Sexual Violence, the Program for the Eradication of Human Trafficking, the System of Guarantees Rights of Children and Adolescents, the National Plan of Policies for Women, the Centers for Reference for Human Rights Policy and programs for Food Security organized by the Ministry of Social Development and Hunger combat	National Plan of Policies for Women; qualification of prisons servants to act in strengthening the human rights of women prisoners; implementation of federal policies is the PAIR, the human rights training of total women workers belonging to the Territories of Citizenship policy of the Ministry of Agriculture; training of police officers and area operator to optimize the service to victims and witnesses of crimes and people in social vulnerability; Women of Peace; implementation of the Center for Combating Human Trafficking in the state.	National Pact to Combat Violence

Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados construído pela pesquisa.

# CARTAS DE SERVIÇOS AO CIDADÃO: A EXPERIÊNCIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

ARAGON ÉRICO DASSO JÚNIOR

*Professor de Administração Pública (UFRGS), com Doutorado em Direito (UFSC) e Mestrado em Ciência Política (UFRGS).*

## INTRODUÇÃO: CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO – UMA APROXIMAÇÃO CONCEITUAL

As Cartas de Serviços se integram em um processo geral de transformação e modernização da Administração Pública, em que a cidadania possui exigências mais complexas. As Cartas representam um compromisso da Administração Pública para com a cidadania.

Entre a Administração Pública e a cidadania não há contrato comercial, mas sim um contrato social e político. Transformar o cidadão em cliente é o mesmo que transformar a Administração Pública numa grande empresa privada, desconsiderando que “a cidadania não está fundada numa relação contratual” (KAROL, 2003, p.46), mas sim numa relação com uma comunidade global e socialmente cidadã, o que dá direito a um conjunto básico de serviços públicos, independentemente da capacidade financeira.

Nesse contexto é que surge a experiência da “Carta de Serviços” no Brasil, após experiências em organizações públicas de países europeus como Espanha, Itália e Noruega, ou mesmo latino-americanos, como México e Argentina.

De pronto, recorre-se à experiência espanhola para uma primeira aproximação conceitual sobre o que se entende por “Carta de Serviços”. A *Federación Española de Municipios y Provincias* (FEMP) organizou um “manual” sobre “Cartas de Serviços”, que traz a seguinte definição:

Las Cartas de Servicios son documentos que dan a conocer las actividades y prestaciones y expresan los compromisos de calidad que la organización pública adquiere con el ciudadano/a, documentos que formalizan lo que la ciudadanía puede esperar de los servicios públicos y aseguran la plena efectividad de sus derechos, así como la mejora de los servicios y prestaciones que reciben (GRUPO GALGANO, 2011, p.13).

No caso brasileiro, as principais iniciativas, e mesmo reflexões teóricas, sobre “Cartas de Serviços” foram lançadas pelo governo federal, via Secretaria de Gestão (SEGES), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), no contexto do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA).

O GESPÚBLICA foi criado em 23 de fevereiro de 2005, por meio da publicação do Decreto nº 5.378, resultado da fusão do Programa da Qualidade no Serviço Público e do Programa Nacional de Desburocratização. Sua finalidade é contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do país.

A definição do GESPÚBLICA (BRASIL, 2009, p.10) para a Carta de Serviços é:

[...] documento elaborado por uma organização pública que tem por objetivo informar aos cidadãos quais os serviços prestados por ela, como acessar e obter esses serviços e quais são os compromissos com o atendimento e os padrões de atendimento estabelecidos.

Imagina-se que, ao implementar a Carta de Serviços, as organizações públicas estarão ajustando a atuação da Administração Pública às expectativas dos cidadãos e com isso, potencialmente, haveria um benefício tanto para a cidadania quanto para a própria Administração Pública. A primeira seria beneficiada, pois conheceria melhor os serviços públicos e seus respectivos requisitos. Por outro lado, a Administração Pública ganharia mais credibilidade junto à sociedade, legitimando sua atuação com uma gestão mais transparente.

Para elaborar uma “Carta de Serviços”, segundo o GESPÚBLICA (BRASIL, 2009, p.10-11), há um conjunto de princípios fundamentais, que têm como premissa o foco no cidadão e a indução do controle social, que deve ser observado:

Participação e Comprometimento de todas as pessoas que integram a Organização são fundamentais para a elaboração da Carta e para a prestação de serviços que irão impactar de forma positiva sobre o cidadão. A Alta Administração da organização, também, tem um papel importante, pois, além de estar comprometida com a melhoria do atendimento prestado ao cidadão, é responsável pela aprovação dos recursos necessários à implementação da Carta de Serviços.

Informação e Transparência: A organização deve colocar à disposição do cidadão todas as informações relacionadas aos serviços por ela prestados explicitando como acessá-los, como eles serão prestados, quem são os responsáveis pela prestação de cada um dos serviços e os meios pelos quais o cidadão poderá emitir sugestões para a melhoria desses serviços.

Aprendizagem: O aprendizado deve ser internalizado por todos os atores da organização, tornando-se parte do trabalho diário em qualquer atividade, seja na busca de inovações ou na motivação das pessoas pela própria satisfação de executarem suas atividades sempre da melhor maneira possível. É um princípio transversal a toda a organização.

Participação do Cidadão: Os direitos civis e sociais do cidadão, como liberdade de expressão, religião e movimentação, condições de saúde, educação, trabalho, condições de vida e de assistências em situações de risco social, estão assegurados na Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, as organizações públicas devem estimular a participação efetiva do cidadão na avaliação dos serviços oferecidos, criando canais de comunicação para que ele possa reclamar quando não estiver satisfeito com os serviços prestados e sugerir melhorias na prestação destes serviços.

Observa-se que a “Carta de Serviços” é um documento potente para dar mais transparência à Administração Pública, na medida em que organiza informações a respeito da prestação de serviços públicos por parte de organizações públicas. Daí deriva o seu enorme potencial de controle social, pois facilita a ação de acompanhamento por parte da sociedade civil organizada e por parte do cidadão de forma individualizada. Entretanto, não há nada na “Carta de Serviços”, tanto no conteúdo quanto na forma, que permita inferir que ela contribui ou mesmo assegura a participação cidadã na gestão pública. Portanto, parece demasiado incluir a “participação do cidadão” entre os princípios fundamentais que a sustentam. Percebe-se aí um desconhecimento técnico do real significado da expressão “participação do cidadão” ou um aproveitamento retórico da referida ferramenta da Administração Pública.

Conclui-se, portanto, que a “Carta de Serviços” tem uma tripla finalidade (BRASIL, 2009, p.12): divulgar os serviços prestados pelas organizações públicas; fortalecer a confiança e a credibilidade da sociedade na Administração Pública; e “garantir o direito do cidadão para receber serviços em conformidade com as suas necessidades”.

É importante ressaltar que a “Carta de Serviços ao Cidadão”, para que cumpra com suas finalidades, deva ser objeto de permanente divulgação à cidadania. Para tal, além de afixação em local de fácil acesso ao público, nos respectivos locais de atendimento, deve haver também ampla publicação em sítio eletrônico da organização pública na Internet.

## DECRETO Nº 6.932/09

### APRESENTAÇÃO DO DECRETO Nº 6.932/09

A Carta de Serviços ao Cidadão faz parte do programa do governo federal para melhorar a gestão interna das instituições públicas brasileiras, com a coordenação do Ministério do Planejamento. Possui, portanto, uma estreita relação com o Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), instituído pelo decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005.

Nesse contexto é que surge o decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, o instrumento normativo responsável por ter introduzido a figura da Carta de Serviços ao Cidadão na Administração Pública brasileira.

O decreto nº 6.932/09, no tocante à Carta de Serviços, está estruturado em 3 artigos, conforme segue:



- artigo 11: regras gerais sobre as Cartas de Serviços ao Cidadão;
- artigo 12: regras gerais sobre as Pesquisas de Satisfação que devem ser realizadas junto aos cidadãos sobre os serviços previstos nas Cartas;
- artigo 13: relação do GESPÚBLICA com as metodologias das Cartas e das Pesquisas de Satisfação.

O artigo 11 do mencionado decreto, entre outras finalidades, estabeleceu a obrigatoriedade da elaboração e da divulgação do instrumento da Carta de Serviços ao Cidadão para os órgãos públicos e para as entidades administrativas da administração pública federal que prestam serviços diretamente ao cidadão.

Ademais, o decreto também deixou expresso qual deve ser o objetivo da Carta de Serviços, conforme determina o § 1º do artigo 11: “informar o cidadão dos serviços prestados pelo órgão ou entidade, das formas de acesso a esses serviços e dos respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público”.

O mesmo artigo 11 do citado decreto, no seu § 2º, elucida que as informações referentes a cada um dos serviços contidos nas Cartas devem ser prestadas de forma clara e precisa. Em especial, deve haver informação no que tange: ao serviço oferecido; aos requisitos, documentos e informações necessários para acessar o serviço; às principais etapas para processamento do serviço; ao prazo máximo para a prestação do serviço; à forma de prestação do serviço; à forma de comunicação com o solicitante do serviço; e aos locais e formas de acessar o serviço.

O decreto também, no § 3º do artigo 11, determina que as Cartas de Serviços deverão especificar os “padrões de qualidade do atendimento” no que diz respeito: às prioridades de atendimento; ao tempo de espera para atendimento; aos prazos para a realização dos serviços; aos mecanismos de comunicação com os usuários; aos procedimentos para receber, atender, gerir e responder às sugestões e reclamações; ao fornecimento de informações acerca das etapas, presentes e futuras, esperadas para a realização dos serviços, inclusive estimativas de prazos; aos mecanismos de consulta, por parte dos usuários, acerca das etapas cumpridas e pendentes para a realização do serviço solicitado; ao tratamento a ser dispensado aos usuários quando do atendimento; aos requisitos básicos para o sistema de sinalização visual das unidades de atendimento; às condições mínimas a serem observadas pelas unidades de atendimento, em especial no que se refere à acessibilidade, limpeza e conforto; aos procedimentos alternativos para atendimento quando o sistema informatizado se encontrar indisponível; e a outras informações julgadas de interesse dos usuários.

Por último, o § 4º do artigo 11, em atendimento ao princípio da publicidade, prevê que a divulgação de cada Carta de Serviços deve se dar “por meio de

afixação em local de fácil acesso ao público, nos respectivos locais de atendimento, e mediante publicação em sítio eletrônico do órgão ou entidade na rede mundial de computadores”.

O artigo 12 aborda exclusivamente a obrigação dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal de aplicar periodicamente pesquisa de satisfação junto aos usuários de seus serviços. Os resultados dessas pesquisas de satisfação servirão de subsídio para “reorientar e ajustar os serviços prestados, em especial no que se refere ao cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento divulgados” nas Cartas.

Esclarece o § 1º do artigo 12 que a pesquisa de satisfação possui 3 grandes objetivos:

- assegurar a efetiva participação do cidadão na avaliação dos serviços prestados;
- possibilitar a identificação de lacunas e deficiências na prestação dos serviços;
- identificar o nível de satisfação dos usuários com relação aos serviços prestados.

112

No que tange à divulgação dos resultados dessa pesquisa de satisfação, determina o § 2º do artigo 12 que os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal deverão fazê-lo anualmente e, preferencialmente, via rede mundial de computadores. O conteúdo dessa pesquisa deve servir para avaliar o desempenho dos órgãos e das entidades na prestação de serviços ao cidadão, “especialmente em relação aos padrões de qualidade do atendimento fixados” nas respectivas Cartas de Serviços ao Cidadão.

Finalmente, o artigo 13 do decreto nº 6.932/09, delega a responsabilidade para o Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) de desenvolver metodologia para elaboração da Carta de Serviço ao Cidadão e instrumento padrão de Pesquisa de Satisfação junto ao cidadão. Tal metodologia deve ser disponibilizada, de forma gratuita, aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

## ALGUNS BREVES COMENTÁRIOS SOBRE O DECRETO Nº 6.932/09

Com relação ao decreto nº 6.932/09, algumas questões, de forma não exaustiva, serão objeto de destaque: a opção pelo “decreto” para a institucionalização das “Cartas de Serviços”; o uso das expressões *cidadão* e *usuário* como sinônimos; e uso inadequado da expressão *participação do cidadão*.

## A) O DECRETO Nº 6.932/09 E A CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO

O que implica a opção por introduzir a figura da Carta de Serviços ao Cidadão por intermédio de um decreto? Por que o governo federal não optou por fazê-lo via lei?

Lei e decreto não são sinônimos, são normas distintas e possuem forças e funções diferentes. Decreto é espécie de ato administrativo e tem como finalidade regulamentar uma lei, sendo privativo do Chefe do Poder Executivo. No caso específico de um decreto federal, a competência é do Presidente da República.

Lei é uma espécie normativa prevista no artigo 59 da Constituição Federal. É de uso exclusivo do Poder Legislativo e tem como características principais a generalidade e a abstração. Possui o poder de obrigar a todos (efeito *erga omnes*).

Ademais, à luz da hierarquia, a lei é superior ao decreto. Daí deriva a conclusão óbvia de que decreto não pode contrariar lei, sob pena de ilegalidade. Percebe-se, então, que a força normativa de uma lei é infinitamente superior à de um decreto. Boa parte dessa explicação reside na diferença de legitimidade entre lei e decreto. Enquanto naquela, Executivo e Legislativo concorrem conjuntamente, no caso do decreto a iniciativa decorre exclusivamente do Executivo, não sendo objeto de apreciação e aprovação legislativa. Enquanto a lei passa pelo processo legislativo, o decreto não está submetido ao referido processo, bastando apenas iniciativa do Executivo. A única restrição que sofre o decreto é a necessidade de ser *secundum legem*, ou seja, só pode existir se estiver conforme com a lei. Não pode ir além e tampouco contra a lei.

Dito isso, percebe-se que a opção pelo decreto garantiu ao governo federal maior controle sobre a forma de instauração e aplicação das Cartas de Serviços no Brasil. Por outro lado, gera uma relativa instabilidade, pois pode ser retirado do cenário da administração pública federal com maior facilidade, bastando apenas que haja uma mera revogação pelo Presidente da República. Significa dizer que, até este momento, a figura da Carta de Serviços é uma mera política de governo. Ainda é cedo para afirmar se a Carta de Serviços veio para ficar.

Finalmente, é preciso recordar que a opção pelo decreto obriga apenas a Administração Pública federal. Se a opção fosse por uma lei de abrangência nacional, a obrigatoriedade da Carta de Serviços poderia incluir a Administração Pública brasileira (União, estados e municípios).

## B) CIDADÃO OU USUÁRIO?

Embora a denominação do documento seja “Carta de Serviços ao Cidadão”, por diversas vezes ao longo do decreto nº 6.932/09 aparece a expressão “usuário”.

Daí surge a necessidade de uma reflexão a respeito do significado dos dois termos: são sinônimos? Em caso negativo, quais as implicações que subjazem ao uso dos dois termos ao longo do decreto nº 6.932/09?

Uma breve revisão do uso recente das duas expressões no campo da Administração Pública demonstra que foi a teoria da “Administração Pública Gerencial” (também denominada de “Nova Gestão Pública” – NGP), uma teoria inspirada no setor privado, que introduziu a noção de indistinção aparente entre os dois termos, inclusive, espalhando essa premissa na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional brasileira.

Para a “Administração Pública Gerencial”, a noção de cidadania é substituída pela utilização de termos como usuário, cliente ou consumidor, que são usados de modo quase intercambiável. “A Nova Gestão Pública” busca fragmentar e fragilizar o único conceito legítimo na relação do indivíduo com o Estado: o de cidadão. Dasso Júnior (2006, p.183) afirma que:

Esta discussão não é uma discussão semântica. É um debate necessário que pretende demonstrar que usar qualquer termo diverso de cidadão é uma opção ideológica que objetiva dar um caráter apolítico à teoria da Administração Pública. É uma opção que nega que o Estado fundamenta a sua legitimidade na autoridade da sua universalidade.

O conceito de usuário não parece adequado, pois o Estado deve ser responsável pela prestação universal a todos os cidadãos, independentemente da sua condição de usuário ou não.

Segundo Vasconcelos Coutinho (2000, p.46):

[...] os cidadãos podem ser ou não usuários de serviços públicos específicos, mas são parte de toda uma comunidade e, portanto, contribuem e recebem benefícios da Administração Pública. Os cidadãos são também portadores de direitos e deveres e, ao contrário dos clientes do setor privado, frequentemente não podem escolher um serviço alternativo, caso estejam insatisfeitos com o serviço prestado pelo setor público. Assim, funcionários públicos não atendem somente aos usuários diretos, mas preservam os direitos de todos os cidadãos. Isso significa que eles equilibram os objetivos potencialmente conflituosos de satisfação dos usuários com a proteção dos interesses de toda a comunidade ou cidadãos de um país. Essa é a principal razão por que fornecer serviço de alta qualidade no setor público é muito mais difícil do que no mercado.

Portanto, cidadão faz parte de uma categoria jurídica específica, pois o Estado permanece sempre com a responsabilidade pela adequada prestação de serviço público. Até quando a atividade é delegada a um ente privado, segue a necessidade da utilização do termo cidadão, pois, a par da referência reducionista de

“usuário”, a expressão “cidadão” é a única que conforma o sentido sobre quem é o destinatário dos serviços públicos, é a que dá conta das especificidades do serviço público, que deve contemplar o interesse público e os aspectos democráticos, acima de qualquer outro interesse.

Para Guerrero (1997, p.168), “uma das características principais da vida cívica, é que o cidadão toma consciência de si mesmo como tal, mais que como cliente e consumidor do mercado econômico”.

Finalmente, Richards (1994, p.6) advoga em nome da relevância da cidadania, a partir da relação existente, pela via do voto e do mandato entre o cidadão e o seu representante eleito no processo da democracia representativa:

[...] os políticos e aqueles técnicos que trabalham junto a eles baseiam-se no mandato eleitoral recebido dos cidadãos. Sejam quais forem as imperfeições do processo democrático, as eleições proporcionam o direito a tomar decisões em nome da comunidade.

#### C) PARTICIPAÇÃO CIDADÃ, CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA: ‘NEM TUDO O QUE RELUZ É OURO’

Participação cidadã, controle social e transparência são expressões que ocupam cada vez mais espaço nas reflexões de todos aqueles que trabalham no campo da Administração Pública, seja na ação prática, seja na elaboração teórica. Entretanto, parece haver uma desconexão entre a teoria e a prática. Parece que os termos seguem sendo ambíguos e imprecisos. Por exemplo, o decreto nº 6.932/09, no seu artigo 12, § 1º, ao tratar da pesquisa de satisfação, diz que ela tem como um dos seus objetivos “assegurar a efetiva participação do cidadão na avaliação dos serviços prestados”.

Qual o conceito de “participação do cidadão” que está sendo utilizado? Aquilo que será dito pelo cidadão na sua avaliação, vinculará a Administração Pública, ou seja, obrigará que haja uma mudança efetiva na prestação dos serviços? Ou o administrador público seguirá tendo poder discricionário para interpretar a avaliação do cidadão, modificando, ou não, a forma de prestação do serviço público? Enfim, a avaliação do cidadão obriga efetivamente a Administração Pública a rever seus serviços ou a tomada de decisão segue na mão do administrador público? A resposta a essa pergunta dirá se estamos construindo uma Administração Pública democrática, que tem na participação do cidadão seu elemento central, ou se apenas estamos qualificando um pouco mais uma Administração Pública que tem na representação, e não na participação, o seu elemento definidor. Portanto, segundo Dasso Júnior (2006, p.207), “a participação não é realmente efetiva se não há modificação e ampliação das relações de poder”; e conforme Bonavides (2001, p.51): “não há democracia sem participação”.

116

Aceitar essas afirmações exige precisar o que se entende por participação e, ao fazê-lo, deixar claro tudo aquilo que não o é. Em sentido amplo, participar é intervir, interferir e influenciar um processo decisório. Para Modesto (2002, p. 2) “todas as formas de interferência de terceiros na realização da função administrativa do Estado” denominam-se participação administrativa ou participação no âmbito da Administração Pública.

Porém, o conceito de participação cidadã é bastante mais restrito. É a intervenção dos cidadãos nas atividades públicas, mas não é qualquer tipo de intervenção. O controle social das ações públicas, por exemplo, é um mecanismo importante da democracia, mas não é forma de participação popular.

No mesmo sentido, Ayres Britto (1992, p.114) afirma que ocorre controle social da Administração Pública quando um particular busca simplesmente desfrutar de uma situação jurídica ativa contra a Administração Pública (reclamação, representação, denúncia, ação popular, ação civil pública, mandado de segurança coletivo, ação de inconstitucionalidade de lei, etc.). Já a participação cidadã está relacionada ao exercício direto do poder político, que se dá pelo compartilhamento da tomada de decisão e só ocorre quando é possível identificá-la como manifestação de poder político, e não como uma simples expressão de direito público subjetivo.

Arnstein (2002, p. 4) define participação cidadã como “poder cidadão”, como “a redistribuição do poder que permite aos cidadãos sem-nada, atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, a serem ativamente incluídos no futuro”.

Ou seja, como bem explica Caubet (2004, p.118):

Participar é muito mais do que estar presente e debater. Participar supõe que a decisão final contemple as aspirações e interesses dos que deliberaram, com a proteção efetiva dos direitos das minorias. Se os representantes de uma minoria estão sempre presentes nas deliberações, isso não significa que eles participam. Eles podem estar perdendo todas as votações democraticamente... Estão condenados a coonestar sempre as decisões tomadas pelas pessoas majoritárias no recinto.

Em função do exposto, adota-se o seguinte conceito de participação cidadã: é o processo mediante o qual se integra o cidadão em forma individual ou em forma coletiva, de forma vinculante, na tomada de decisões dos assuntos públicos.

Como resultado desse conceito de participação cidadã, Dasso Júnior (2006, p.208) atribui-lhe “uma tripla conotação jurídica: direito (faculdade de se envolver nos rumos da sociedade), dever (responsabilidade de participar nos assuntos públicos) e mecanismo (instrumento mediante o qual se exerce direitos e deveres)”.

Com isso, percebe-se claramente o que não é participação cidadã, embora

vários desses direitos contribuam para o aperfeiçoamento da democracia:

- o direito à informação: é direito do cidadão ser informado sobre assuntos públicos numa linguagem acessível a todos. Está contemplado, por exemplo, no artigo 5º da Constituição Federal, na forma do acesso à informação (inciso XIV) ou do direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral (inciso XXXIII). Arnstein (2002, p. 7), explicando por que considera a informação como um “nível de concessão mínima de poder”, afirma que “muito frequentemente a ênfase está na mão única da informação – dos técnicos para o cidadão –, sem que haja um canal de comunicação que permita o retorno, e menos ainda que haja poder de negociação”.
- o direito a ser consultado: é o direito do cidadão a ser consultado, não vinculando, entretanto, sua manifestação à decisão final. A consulta pública é um bom exemplo. Porém, quando os tomadores de decisão restringem as contribuições dos cidadãos apenas à consulta, a participação permanece sendo apenas uma fachada.
- direito ao controle: é o direito do cidadão a exercer ações de controle social sobre a gestão pública. O artigo 5º da Constituição Federal de 1988, no seu inciso LX, determina que haja publicidade dos atos processuais, como forma de transparência, permitindo um monitoramento mais atento das motivações privadas e políticas que, por vezes, interferem com as decisões técnicas. Se os interesses difusos na sociedade conhecem melhor os dados administrados pelo Estado, tornam mais difíceis o abuso de poder e a prática do clientelismo político. Evidentemente, mencionar direitos e deveres constitucionais não é suficiente para induzir os agentes públicos a serem mais transparentes. Seu convencimento depende da adoção de políticas específicas voltadas para a abertura de informações, o que inclui capacitação, aparelhamento técnico, reorganização administrativa e, principalmente, vontade política.

Essa discussão é fundamental, pois se percebe um uso meramente retórico da participação por diversos governos, caracterizando uma evidente disputa de significado. No caso da reforma do Estado no Brasil, essa disputa foi travada de forma velada. Para os defensores do pensamento ultraliberal a “participação cidadã” é exclusivamente sinônimo de controle social. Esse fenômeno é facilmente observado no papel que cumprem os organismos internacionais quando financiam projetos de infraestrutura nos países latino-americanos. Exigem cláusulas que contemplem a “participação cidadã” na fase da execução das obras, ou seja, exigem apenas o controle social. A lógica ultraliberal não busca emancipar o cidadão, busca apenas cooptá-lo na tentativa de diminuir a corrupção. Subverte-se, portanto, o significado original da “participação cidadã”. Nesse bojo, o conceito de

cidadão também é esvaziado e passa a predominar o conceito de cliente, usuário ou consumidor. E a reboque dessas transformações há uma ausência de direitos.

Vários argumentos podem ser levantados em nome da participação cidadã na tomada de decisões: não é possível construir democracia sem participação cidadã; a presença exclusiva de mecanismos de representação é insuficiente para que a democracia seja realizada; a participação cidadã é um direito universal de todo cidadão que vive numa verdadeira democracia; um único “iluminado” ou um pequeno “grupo de iluminados” não são capazes de adivinhar os anseios de toda uma sociedade, etc.

A fragilidade da democracia representativa, quando exclusiva, está justamente assentada na premissa de que o cidadão médio delega poder para todos os atos de governo, a cada eleição. Essa igualdade jurídica é consequência de um juízo moral: nenhum cidadão pode ser considerado superior a outro. É o que Dahl (1999, p.76) denominou de “igualdade intrínseca”. Esse princípio aparece consagrado na maioria das constituições dos Estados ocidentais.

Finalmente, merecem menção os conceitos utilizados pelo próprio Portal da Transparência do governo federal<sup>1</sup>. Diz o referido sítio eletrônico: “por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a Administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público”.

Pergunta-se: há algum exemplo na história da Administração Pública em que a cidadania brasileira foi consultada de forma vinculante? A resposta, infelizmente, é não! Ou seja, quem redigiu o trecho citado, constante no Portal da Transparência, desconhece o país em que vive, desconhece o conceito de participação cidadã ou agiu com profunda má fé!

O que está assegurado ao cidadão brasileiro são mecanismos de controle social e de transparência. No primeiro caso, o cidadão pode fiscalizar a Administração Pública e cobrar determinadas ações. Entretanto, a decisão final é sempre da Administração Pública. No segundo caso, a administração cumpre o princípio constitucional da publicidade, previsto no “caput” do artigo 37 da Constituição Federal, divulgando informações à cidadania.

Há uma interface potencial entre o controle social e a transparência, na medida em que esta última facilita o controle social. Inegavelmente, houve avanços importantes no caso brasileiro, no que tange ao controle social e à transparência.

Portanto, a pesquisa de satisfação, mencionada no artigo 12, § 1º, do decreto nº 6.932/09, corresponde a um mecanismo de controle social, em um primeiro

(1) Para maiores informações, ver: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br>>. Acesso em: 30 mai. 2015.



momento. Quando da divulgação dos dados da pesquisa, pode-se afirmar que há um relevante exercício de transparência. Contudo, é impossível associar a referida pesquisa ao exercício da participação cidadã. Estranhamente, o decreto identifica a pesquisa expressamente como sendo um mecanismo de participação cidadã.

## AS CARTAS DE SERVIÇOS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NACIONAIS

### AGÊNCIAS REGULADORAS

As agências reguladoras podem ser definidas como instituições dotadas do poder de formular regras, que disciplinam a conduta dos agentes econômicos, com vistas a aperfeiçoar o desempenho do setor regulado.

No Brasil, ainda não há lei definindo o que sejam agências reguladoras, não existindo parâmetros normativos genéricos que as definam. Elas estão se configurando aos poucos e de forma desconexa, na medida em que vão surgindo, via lei de criação de cada agência em particular, não havendo simetria nem uniformidade legislativa na sua definição.

Entretanto, mesmo que no caso brasileiro ainda não haja uma lei geral das agências reguladoras, é possível fazer algumas observações: via de regra, são classificadas como “autarquias de regime especial”, definidas como entes administrativos autônomos, criados mediante lei, com patrimônio próprio, autonomia administrativa e financeira e atribuições específicas, que variam de acordo com a atividade especializada.

Ademais, no caso das agências reguladoras nacionais, uma das características mais importantes é que estas são “unissetoriais”, ou seja, cada agência reguladora nacional trata apenas de uma temática em particular. Porém, a observação mais importante que precisa ser feita sobre as agências reguladoras brasileiras diz respeito à sua origem: é um tipo organizacional derivado da reforma gerencial da Administração Pública, ocorrida na segunda metade dos anos 1990, a partir da elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), de 1995.

Pode-se, afirmar, portanto, que as agências reguladoras surgem no bojo das privatizações dos serviços públicos brasileiros e são/estão “contaminadas” pela teoria da Administração Pública Gerencial, inspirada no setor privado. E, justamente, uma das características centrais das agências reguladoras brasileiras é o seu déficit democrático, ou seja, foram forjadas sob o discurso da prevalência da técnica sobre a política.

## UMA ANÁLISE DAS CARTAS DE SERVIÇOS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NACIONAIS

No caso brasileiro, já se percebe uma multiplicação de exemplos de “Cartas” em todas as esferas da Federação. No âmbito federal, podem-se citar os casos das Agências Reguladoras.

AGÊNCIA REGULADORA	ANO DE CRIAÇÃO DA AGÊNCIA REGULADORA	ANO DE PUBLICAÇÃO DA CARTA	LINK DE ACESSO NA PÁGINA INICIAL DA AGÊNCIA REGULADORA	DOCUMENTO CONSOLIDADO
ANEEL	1996	2010	Não	Sim
ANATEL	1997	2011	Sim	Sim
ANP	1997	2012	Sim	Não
ANVISA	1999	2009	Sim	Sim
ANS	2000	2010	Sim	Sim
ANA	2000	NI	Sim	Sim
ANTT	2001	NI	Sim	Sim
ANTAQ	2001	2012	Sim	Sim
ANAC	2005	2011	Sim	Sim

### A) ANEEL

A Carta de Serviços da ANEEL foi publicada em 2010 e, posteriormente, foi reeditada em 2012 com alterações. A página inicial do sítio eletrônico da ANEEL não possui *link* de acesso à Carta.

A Carta da ANEEL é um documento de 69 páginas: a “Apresentação” da Carta diz que o “documento é uma ferramenta do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA)” (BRASIL, 2012, p. 05). Ademais, ao final do documento, há menção expressa ao decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009.

A Carta está estruturada conforme segue: Conheça a ANEEL; Acesse a ANEEL; Veja as Agências Conveniadas; Serviços; e Saiba Mais. O conteúdo principal da Carta diz respeito aos serviços prestados pela ANEEL. Os serviços mencionados possuem três informações básicas: conceito (o que é); forma de acesso (como acessar); e o prazo.

A expressão *cidadão* quase não está presente ao longo da Carta, em especial no que tange aos serviços. Em contrapartida, a expressão *consumidor* é constantemente referida, quando da apresentação dos serviços prestados pela Agência.

Ao final do documento há uma relação de servidores, identificados pelo nome e pelo setor do qual fazem parte, responsáveis pela elaboração da 1ª versão

(14 servidores) e da 2ª versão (10 servidores). Há 4 servidores que participaram da elaboração das duas versões.

#### B) ANATEL

A Carta de Serviços da ANATEL foi publicada em 2011. A página inicial do sítio eletrônico da ANATEL possui *link* de acesso à Carta.

A Carta da ANATEL é um documento composto de 139 páginas. Há referência ao decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009.

Todos os serviços constantes na Carta possuem as seguintes informações: descrição do conteúdo (o que é); formas de solicitação (Internet e/ou presencial); requisitos; prazos; informações sobre como acompanhar o serviço; e informações complementares. Os serviços foram estruturados por temáticas e direcionados para 5 grupos distintos: cidadão, operadora, indústria, governo e imprensa.

A expressão *usuário* é utilizada como sinônimo de cidadão ao longo da Carta.

#### C) ANP

A Carta de Serviços da ANP foi publicada em 2013. A página inicial do sítio eletrônico da ANP possui *link* de acesso ao Sistema de Consulta da Carta de Serviços da Agência (não há um documento consolidado, denominado de “Carta de Serviços”).

No texto de “Apresentação” da Carta da ANP não há menção ao decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009. Há menção, porém, a 128 serviços cadastrados, sistematizados em formato digital no sítio eletrônico. A justificativa para tal opção é a facilidade para inclusões de novas atividades e o aperfeiçoamento da ferramenta. Os serviços podem ser buscados pela atividade ou pelo próprio nome do referido serviço. A expressão *consumidor* é o termo mais empregado ao longo da “Carta virtual”.

#### D) ANVISA

A Carta de Serviços da ANVISA foi publicada em 2009 e, posteriormente, foi reeditada em 2012 com alterações. A ANVISA foi a primeira instituição pública federal a cumprir o decreto nº 6.932. A página inicial do sítio eletrônico da ANVISA possui *link* de acesso à Carta.

A “Apresentação” da Carta cita expressamente o decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009. A Carta da ANVISA possui 28 páginas e enfatiza a busca pela objetividade no seu texto de Apresentação. Os serviços da Agência são informados

da seguinte forma: descrição do serviço; forma de prestação do serviço (presencial e/ou virtual); canal de acesso ao serviço; requisitos para a sua prestação; disponibilidade da sua prestação; informação sobre como entrar em contato para acompanhar o fluxo do serviço; e área de atuação de cada serviço prestado. A expressão *usuário* aparece eventualmente no documento.

#### E) ANS

A Carta de Serviços da ANS foi publicada em 2010. A página inicial do sítio eletrônico da ANS possui *link* de acesso a informações institucionais e, entre essas, consta um *link* de acesso à Carta.

O documento possui 138 páginas e está basicamente dividido em duas partes: apresentação da Agência e descrição dos serviços prestados (serviços subdivididos em beneficiários, operadoras, prestadores, outros e produtos). A “Apresentação” da Carta cita expressamente o decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009.

A expressão *cidadão* quase não é encontrada ao longo da Carta. As expressões empregadas na Carta são *usuário* e *beneficiário*. Os serviços são apresentados da seguinte forma: descrição do serviço; forma de prestação do serviço (presencial, por telefone e/ou virtual); canal de acesso ao serviço; requisitos para a sua prestação; etapas do processamento do serviço; prazo; formas de comunicação com o interessado no serviço; e a normativa de referência.

#### F) ANA

Não foi encontrada informação no sítio eletrônico da ANA sobre o ano de criação e/ou publicação da sua Carta de Serviços. A página inicial do sítio eletrônico da ANA possui *link* de acesso à Carta.

A Carta é um documento de 36 páginas, estruturado conforme segue: uma breve introdução, legislação de referência, canais de atendimento, entes que compõem o SINGREH, principais serviços e perguntas frequentes. A “Introdução” da Carta cita expressamente o decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009.

A expressão *cidadão* quase não é encontrada na Carta. A expressão empregada ao longo da Carta é *usuário*. Não há descrição detalhada dos serviços prestados pela ANA.

#### G) ANTT

Não foi encontrada informação no sítio eletrônico da ANTT sobre o ano de criação e/ou publicação da sua Carta de Serviços. A página inicial do sítio eletrô-

co da ANTT possui *link* de acesso à Carta. Não há referência na Carta ao decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009.

A Carta possui 129 páginas e está dividida em duas grandes partes: apresentação da Agência e serviços prestados pela ANTT. No tocante aos serviços, quatro são as informações principais: descrição do serviço, “usuário” do serviço, canal de acesso e prazo. A expressão *usuário* é empregada ao longo de toda a Carta.

#### H) ANTAQ

A Carta de Serviços da ANTAQ foi publicada em 2012. A página inicial do sítio eletrônico da ANTAQ possui *link* de acesso à Carta. A Carta da ANTAQ possui 92 páginas. Na “Apresentação” da Carta há referência expressa ao decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009.

A Carta possui uma divisão em “Apresentação” e “Serviços”. No que se refere aos “serviços”, quatro são as informações principais: descrição do serviço, documentação necessária (com referência à norma), canal de acesso e prazo. A Carta da ANTAQ emprega a expressão *usuário*.

#### I) ANAC

A Carta de Serviços da ANAC foi publicada em 2011. A página inicial do sítio eletrônico da ANAC possui *link* de acesso à Carta. A Carta da ANAC é a mais extensa entre todas as Agências Reguladoras, possuindo 284 páginas.

O documento possui uma breve “Apresentação” e, após, uma descrição detalhada dos serviços prestados pela Agência, com uma classificação exaustiva, que inclui aeródromos, aeronaves, empresas, escolas e centros de treinamento, indústrias, oficinas, passageiros e pessoal da aviação civil.

Na “Apresentação” da Carta há referência expressa ao decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009. Os serviços são apresentados em semelhança a um modelo de “perguntas frequentes”. A expressão *usuário* é citada eventualmente. O termo mais empregado é *passageiro* e a expressão *cidadão* quase não é referida pelo documento.

## CONCLUSÕES

É possível afirmar que o Brasil está inserido em um contexto mais amplo de busca por boas práticas de gestão, em que as “Cartas de Serviços” têm desta-

que como uma nova ferramenta. Talvez, o caso mais paradigmático de construção de “Cartas” seja o da Espanha, com quem, inclusive, o Brasil mantém cooperação para a modernização administrativa. Entretanto, uma distinção importante diz respeito à abrangência territorial. Enquanto na Espanha as “Cartas” estão disseminadas pela Federação, incluindo não apenas a União, mas também *Comunidades Autônomas, Provincias e Municipalidades*, no Brasil a experiência das “Cartas” está se disseminando exclusivamente na esfera federal.

Outra conclusão possível nesta primeira reflexão acadêmica, a partir do exame dos casos das agências reguladoras brasileiras, diz respeito ao déficit de participação cidadã na elaboração das “Cartas”. Faz-se necessário estabelecer um canal mais fluido com a cidadania, quando da elaboração das mencionadas “Cartas”. Atualmente, o processo de elaboração das “Cartas”, sobretudo quanto a prazos, segue quase que exclusivamente um processo de construção endógena, ou seja, a partir da organização pública, e não a partir do cidadão, destinatário último desse serviço.

Nesse aspecto, o próprio decreto já anuncia um caminho possível, quando determina que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deverão aplicar periodicamente pesquisa de satisfação junto aos cidadãos e utilizar os resultados como subsídio relevante para reorientar e ajustar os serviços prestados, dando tratamento privilegiado aos compromissos e padrões de qualidade de atendimento. Há silêncio quanto aos prazos, por exemplo.

Nota-se que apesar das recomendações do GESPÚBLICA, registrados em um “manual”, há grande disparidade entre as Cartas das Agências. É possível afirmar, entretanto, que a existência de Cartas em todas as Agências Reguladoras federais está associada à obrigatoriedade exigida pelo decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, o que caracteriza uma evidente política pública federal.

Finalmente, a conclusão mais importante desta breve análise inicial diz respeito à forma de elaboração das Cartas no caso brasileiro: é um mecanismo exclusivamente de informação e transparência, com um potencial que pode favorecer o controle social ao disponibilizar aos cidadãos e à sociedade a possibilidade de avaliar os serviços de atendimento que lhe são oferecidos e cobrar do Estado a melhoria desses serviços. Entretanto, ainda é uma ferramenta muito distante de uma efetiva participação cidadã.

## REFERÊNCIAS

ARNSTEIN, Sherry. Uma escada da participação cidadã. **Revista Participe**, Porto Alegre, ano 2, n. 2, p.04-13, jan. 2002.

AYRES BRITTO, Carlos. Distinção entre controle social do poder e participação popular. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 189, p.114-122, jul./ set. 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). **Carta de Serviços da ANEEL ao cidadão**. 2ª ed. Brasília, DF: ANEEL, 2012. Disponível em: [http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/carta\\_servicos\\_2012.pdf](http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/carta_servicos_2012.pdf). Acesso em: 02 jun. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF. **Carta de Serviços ao Cidadão**. Brasília, DF: MPOG/ Se-ges, 2009. Versão 1/2009. 42p.

CAUBET, Christian Guy. **A água, a lei, a política... e o meio ambiente?** Curitiba: Juruá, 2004.

DAHL, Robert. **La democracia**: un guía para los ciudadanos. Madrid: Taurus, 1999.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. **Reforma do Estado com participação cidadã?** Déficit democrático das agências reguladoras brasileiras. 2006. 460p. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

GRUPO GALGANO. **Elaboración y gestión de una Carta de Servicios en la Administración Local**. Madrid: FEMP, 2011.

GUERRERO, Omar. **Principios de Administración Pública**. Santa Fe de Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, 1997.

KAROL, Jorge L. Cliente mata ciudadano. Reflexiones en torno a la noción de ciudadanía urbana en regulación de servicios públicos domiciliarios. **Política y gestión**, Rosario, v.4, Homo Sapiens, p.35-56, 2003.

MODESTO, Paulo. Participação popular na Administração Pública. Mecanismos deoperacionalização. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 54, fev. 2002.

RICHARDS, Sue. El paradigma del cliente en la gestión pública. **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, Madri, n. 1, p.05-16, set./dez. 1994.

VASCONCELOS COUTINHO, Marcelo James. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 51, n. 3, p. 41-73, jul./set. 2000.

# SISTEMA DE INFORMAÇÕES DE CUSTOS DO GOVERNO FEDERAL (SIC): USO DE DADOS ORÇAMENTÁRIOS PARA CÁLCULO DE CUSTO DOS SERVIÇOS DE ATENÇÃO À SAÚDE PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL (2011)

ANGELO PAGOT ZORTEA

*Mestrando em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (PPGDE/UFPR) e graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FCE/UFRGS).*

JANICE DORNELLES DE CASTRO

*Professora Adjunta do Departamento de Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FCE/UFRGS).*



## INTRODUÇÃO

Este capítulo consiste na aplicação de conceitos da metodologia utilizada pelo governo federal para a criação do Sistema de Informação de Custos (SIC), que mensura os custos no setor público federal brasileiro a partir do orçamento, a fim de obter o custo da atenção à saúde do Sistema Único de Saúde (SUS) nos municípios. A partir do emprego de tal metodologia, compara as ações de saúde no nível municipal em uma amostra de municípios do Estado do Rio Grande do Sul. Assim, analisa como os recursos públicos despendidos estão sendo empregados e as características desse emprego, em suma, o que se está produzindo com esses recursos e os resultados para a população. Esse estudo é derivado da pesquisa Zortea (2013).

### OBJETIVOS

O objetivo geral do estudo é testar a metodologia do SIC para apurar os custos da atenção à saúde dos municípios utilizando as informações das despesas orçamentárias. Além disso, tem como objetivos específicos: apresentar os conceitos que formam a metodologia do SIC e avaliar a atenção à saúde oferecida nos municípios a partir de indicadores utilizados no Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde (IDSUS).

## METODOLOGIA

A apuração dos custos dos serviços de saúde prestados a partir dos dados do orçamento é feita, primeiramente, com a exposição da metodologia aplicada no SIC, apresentada pelos trabalhos de Machado (2002) e Machado e Holanda (2010).

A aplicação faz-se para diferentes municípios do Estado do Rio Grande do Sul, escolhido como teste para formatar a presente análise. Os municípios foram estratificados em sete grupos conforme o tamanho populacional e sorteados de forma aleatória, dois de cada estrato. Tal tratamento justifica-se pelo fato de a infraestrutura de saúde ser distinta de acordo com o porte. Devido a essas especificidades, para a análise, apura-se o custo por habitante. Assim, apesar das diferenças de porte e infraestrutura que impactam *a priori* no montante do custo, a utilização dessa medida permite a comparação entre eles.

Através desses critérios os grupos ficaram assim compostos: Estrela Velha e Coqueiros do Sul (até cinco mil habitantes); Passa Sete e Terra de Areia (de cinco mil a dez mil habitantes); Não-Me-Toque e Santo Augusto (de dez mil a vinte mil

habitantes); Lagoa Vermelha e São José do Norte (de vinte mil a cinquenta mil habitantes); Vacaria e São Borja (de cinquenta mil a cem mil habitantes); Bento Gonçalves e Sapucaia do Sul (de cem mil a duzentos mil habitantes); Pelotas e Caxias do Sul (de duzentos mil a quinhentos mil habitantes).

Os dados financeiros são obtidos a partir do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS/SUS), através das tabelas de execução orçamentária da administração direta de saúde municipal de 2011, ano mais recente com dados consolidados.

Para a análise das políticas de saúde realizadas selecionaram-se indicadores do IDSUS, que trabalha com duas óticas de análise: acesso e efetividade. Os indicadores de acesso mostram se a população está tendo condições de entrada no sistema de saúde. São divididos em dois grupos: acesso potencial, que busca verificar se o sistema dá condições à pessoa para acessá-lo, o potencial de oferta de serviços; e acesso obtido, que mostra de forma quantitativa os serviços de saúde de fato realizados. Os indicadores de efetividade permitem captar, de certa maneira, aspectos qualitativos da atenção à saúde.

A seleção de tais indicadores fez-se seguindo alguns critérios: estatísticas que se referissem aos três níveis de atenção à saúde (básica, média e alta complexidade); que cobrissem de forma geral o atendimento, sem se limitar a uma morbidade específica; não exclusão de populações por gênero ou faixa etária. Quando não foi possível aplicar na totalidade esses três critérios, buscou-se utilizar indicadores que procurassem se complementar. Assim, optou-se por usar dois indicadores de efetividade para o nível básico e para os complexos, visto que somente um deixaria de captar dimensões importantes para análise.

Dos vinte e quatro indicadores do IDSUS foram selecionados sete, os três primeiros de acesso e os outros quatro de efetividade: cobertura populacional estimada pelas equipes básicas de saúde; razão de procedimentos ambulatoriais de média complexidade selecionados e população residente; razão de procedimentos ambulatoriais de alta complexidade selecionados e população residente; proporção de internações sensíveis à atenção básica; cobertura com a vacina tetravalente em menores de um ano; proporção de parto normal; e proporção de óbitos nas internações por infarto agudo do miocárdio.

Visto que os dados financeiros mais recentes do SIOPS são de 2011 e como o trabalho pretende analisar o que foi produzido com o custo despendido, os indicadores do IDSUS seguem a coerência de corresponder ao mesmo ano. Há indicadores, porém, que o IDSUS calcula através de uma média entre os três anos anteriores. Tal tratamento é feito para os seguintes indicadores: razão de procedimentos ambulatoriais selecionados de média ou alta complexidade e população residente; proporção de internações sensíveis à atenção básica; proporção de parto normal; proporção de óbitos nas internações por infarto agudo do miocárdio.

## A IMPORTÂNCIA DA INFORMAÇÃO DE CUSTO

Para os autores como Machado e Holanda (2010), Rezende, Cunha e Bevilacqua (2010) e Pigatto et al. (2010), a contabilidade governamental tem falhas na geração das informações de custos por utilizar o chamado regime de caixa, baseando-se em indicadores de curto prazo. No regime de caixa, Kohama (2009) explica que todas as receitas e despesas, mesmo as relativas aos períodos anteriores, são registradas no exercício. Isso acontece porque a receita é registrada quando arrecadada, e a despesa é reconhecida no período em que foi legalmente empenhada.

Tal conceito já expõe a dificuldade de se criar um sistema de custos a partir desse modelo, já que nos registros pode haver gastos provenientes de fatos geradores de período diferente daquele que se pretende apurar, o que os descaracteriza como custo do período.

Machado e Holanda (2010), Rezende, Cunha e Bevilacqua (2010) e Pigatto et al. (2010) veem a adoção da contabilidade de competência na esfera pública como caminho para estabelecer maior controle dos gastos públicos com intuito de usar melhor os recursos. A lógica desse modelo contábil é a base para se obter a informação de custo.

Rezende, Cunha e Bevilacqua (2010) apresentam os principais conceitos da contabilidade de competência: as movimentações são rubricadas no momento em que ocorrem, ou seja, no momento em que o fato gerador acontece; e as operações não registram somente o movimento do caixa, mas as alterações no patrimônio. Para os autores, há uma maior clareza e confiança nos dados gerados e, além do mais, é adotada pelo setor privado por completo.

Esse consenso entre os autores de que o caminho a percorrer seja o da contabilidade de competência é reforçado pela experiência internacional de adesão pelo setor público, que é objeto do artigo de Rezende, Cunha e Bevilacqua (2010), onde apresentam os motivos que levaram países a adotar esse regime. Para citar alguns: na Austrália, na Nova Zelândia e no Reino Unido a contabilidade de competência foi adotada na totalidade do processo orçamentário, em um processo de reforma do setor público; a Islândia adotou-a visando à geração de informações para avaliação de riscos fiscais de longo prazo; no Canadá e na Holanda, a motivação principal foi a melhoria da qualidade do gasto e a eficiência do Estado; para a França, a adoção da contabilidade de competência visou a melhorar a qualidade, a nitidez e, sobretudo, a confiabilidade das contas públicas.

## O SISTEMA DE INFORMAÇÕES DE CUSTOS DO GOVERNO FEDERAL

A preocupação em desenvolver um sistema de análise de custos no setor público brasileiro surge com a lei complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, como aponta Silva et al. (2008). No artigo 50, parágrafo 3º: “A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial” (BRASIL, 2000). Dessa forma, dá-se início ao debate de como trazer para o setor público os sistemas de custos já tão difundidos na esfera privada.

É fato, segundo o artigo de Machado e Holanda (2010), que a administração pública brasileira até 2010 não contava com um sistema de informação de custos, à exceção de diligências isoladas, pois não havia metodologia que suprisse a necessidade de aplicabilidade uniforme e sistemática em toda a administração federal. Devido a isso, um grupo de trabalho sob responsabilidade do Ministério da Fazenda foi criado em 2008, a fim de conceber e implantar o SIC, homologado em março de 2010.

Os autores apresentam que o principal propósito do SIC é o apoio à gestão dos órgãos centrais de planejamento e o controle e dos órgãos executores de políticas públicas. Mostram que as principais finalidades são de forma não hierarquizadas: trazer maior eficiência ao processo alocativo; maior eficiência operacional; a fixação de preços públicos, ou seja, saber os custos a fim de determinar o preço dos bens e serviços públicos; subsidiar o processo de planejamento e orçamento; apoiar a decisão de internalização ou terceirização de etapas de produção de bens e serviços; melhoria de informações gerenciais e a geração de informações apropriadas e com utilidade ao processo decisório.

## AS ALTERAÇÕES NECESSÁRIAS PARA UM SISTEMA DE CUSTOS A PARTIR DO ORÇAMENTO

O trabalho de Machado (2002) propõe a adoção do custeio direto em um sistema de custos para o setor público por três motivos: a ausência de rateios melhora a análise das políticas públicas pela maior objetividade; é o método arraigado no sistema de planejamento, orçamento e contabilização da execução orçamentária, o que facilita a implantação; e a boa relação custo-benefício da informação, pois pode ser implantado de forma rápida e com baixo custo. Como todo método de custeio, também tem pontos negativos: há pouca especificação das atividades e

produz certas distorções nos custos apurados. Porém, muito da diminuição dessas distorções depende da qualidade do lançamento contábil.

Em Silva et al. (2008), aborda-se a importância do orçamento público, pois nele registram-se os fatos e os atos da execução orçamentária. Caracterizam-no como um “sistema natural de custos”, pois há uma: “[...] estruturação de agregados por meio das funções e subfunções de governo, dos programas, projetos, atividades e operações especiais [...]” (SILVA et al., 2008, p.64). Também por apontar: “[...] quanto cada órgão gasta, em cada função exercida, a partir de cada programa de governo executado, por meio de cada ação governamental” (SILVA et al., 2008, p.62). Dessa forma, ao ser executado, produz informações relevantes para a administração. Porém, apesar de constituir um “sistema natural de custos”, os autores alertam para a necessidade de se realizarem algumas adequações na tentativa de introduzir a apuração de custos nas entidades públicas.

Essas alterações estão propostas em Machado (2002) e Machado e Holanda (2010), ao apresentarem a metodologia utilizada para operacionalização do SIC. Segundo eles, para se produzirem informações de custos é pressuposta a adoção do regime de competência, mas enquanto isso não acontecer plenamente são necessários ajustes contábeis que garantam a confiabilidade das informações.

Em análise das diferenças conceituais do setor público para com o setor privado, Machado e Holanda (2010) lembram o fato de as despesas orçamentárias terem ciclo próprio: fases de fixação, empenho, liquidação e pagamento. Os autores conceituam que na fase de liquidação: “[...] são essencialmente verificados os critérios de realização da despesa e os valores ‘liquidados’ significam que o direito de receber do credor foi analisado, bem como atestado que este cumpriu sua obrigação contratual” (MACHADO; HOLANDA, 2010, p.802). Assim, assumem a equivalência entre o gasto: “sacrifício financeiro com que a entidade arca para a obtenção de um produto ou serviço [...] representado por entrega ou promessa de entrega de ativos” (MACHADO; HOLANDA, 2010, p. 800) e as despesas liquidadas: “serão custos quando relativas a bens ou serviços utilizados e consumidos no exercício corrente, e investimento quando beneficiarem exercícios futuros [...] transformam-se posteriormente em custos” (MACHADO; HOLANDA, 2010, p. 802). Esses conceitos são ponto de partida para construir o sistema de custos.

Os autores salientam a não necessidade de distinção entre custos dos produtos e serviços e a despesa do período. Isso só é relevante quando o objetivo é a avaliação de estoque dos produtos. Não é o caso segundo eles, pois, ao se construir um sistema de custos no setor público, objetiva-se encontrar os custos dos serviços prestados e pressupõe-se a não existência de serviços acabados ou em andamento. Assim, dado que o setor público produz bens e serviços para a população, a identificação de custos é feita a partir das despesas liquidadas, mas são precisos alguns ajustes para torná-las adequadas ao conceito custo.

Os principais ajustes propostos por Machado e Holanda (2010) focam em três pontos: liquidação forçada; compra de materiais para estoque e despesas de exercícios anteriores. A liquidação forçada é registrada no fim do exercício e pode se referir a serviços prestados que não tiveram documentação hábil para seguir uma liquidação normal, como contas de luz, água e telefone do mês de dezembro. Se os serviços foram prestados, são custos do período. Elas também podem se referir a fornecimentos de materiais de consumo em trânsito, ainda não consumidos, portanto não é custo do período.

Para as compras de materiais de consumo, há a necessidade de separar as de consumo imediato das de estoque, que passam pelo almoxarifado. As de consumo imediato, quando liquidadas, são gastos que se transformam em custos. Já as em estoque recebem um tratamento diferenciado pela contabilidade pública, pois impactam numa série de lançamentos no sistema financeiro e patrimonial. A saber, a conta “baixa de bens móveis por consumo” do grupo “variações patrimoniais” no sistema patrimonial mostrará o que foi consumido no período.

Nas despesas de exercícios anteriores, no ciclo da despesa, que podem ser empenhadas, liquidadas e pagas no período de análise, necessitam ser retiradas quando se tem por objetivo apurar o custo dos serviços prestados no exercício.

Além desses três pontos principais, Machado e Holanda (2010) apontam também para os gastos com obras de conservação e adaptação dos bens imóveis, que podem beneficiar mais de um período, caracterizando-se como investimentos. Porém, como estão classificados como despesas de custeio, devem ser reclassificados. Já os gastos com pessoal sempre são classificados como despesas correntes, mas quando a mão de obra foi despendida em investimentos, é necessária também a reclassificação.

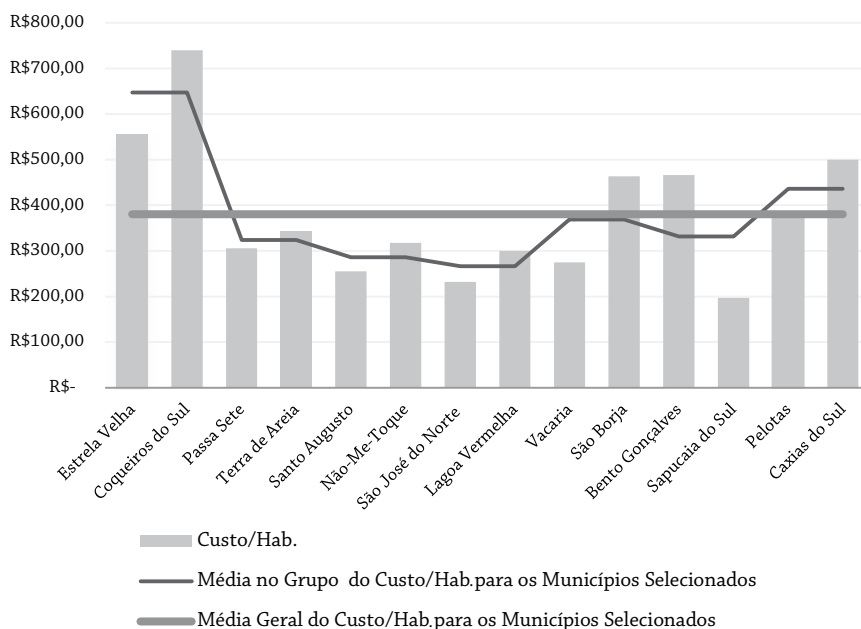
Há ainda a possibilidade de existirem custos no período não incluídos nos valores liquidados, como a “depreciação” e “provisões de encargos trabalhistas”, que devem ser incorporados ao custo dos serviços prestados.

## A OBTENÇÃO DOS CUSTOS DOS SERVIÇOS DE SAÚDE

A partir das transformações propostas por Machado e Holanda (2010) e Machado (2002), foi possível operacionalizar alguns dos conceitos expostos. Devido ao grau de especificidade das informações disponibilizadas na base de dados do SIOPS, foi possível aplicar as alterações em duas frentes, quando foi o caso realizá-las: nos investimentos, pois assumimos que beneficiam mais de um período; e nas despesas de exercícios anteriores, de período diferente do apurado.

Com essas modificações, chegou-se ao custo por habitante dos serviços prestados em 2011 para os municípios selecionados, apresentados no Gráfico 1. O viés na apuração dos custos pode se dar para mais e não para menos, ou seja, pode ser que, devido à falta de especificação dos dados, apurou-se um custo superior ao real, com a inclusão não intencional de despesas que não se caracterizassem como custos.

Gráfico 1 – Custos por habitante dos serviços de saúde prestados em 2011 nos municípios selecionados



Fonte: Elaboração própria com dados do SIOPS (BRASIL, 2013b).

A média do custo por habitante entre os municípios da amostra foi de R\$380,06, apresentada na linha verde do Gráfico 1. O mesmo gráfico mostra um custo por habitante alto nos municípios com menos de cinco mil habitantes que diminui nos outros grupos de municípios, ficando abaixo da média da amostra e voltando a crescer nos municípios maiores. O alto custo para os municípios muito pequenos pode ser explicado pela existência de custos fixos para a implantação dos serviços de saúde. Conforme o número de habitantes aumenta, nota-se um ganho de escala. O custo volta a aumentar nos grandes municípios, pois é onde se concentra a maior parte da assistência de média e alta complexidade. Um alto custo *per capita* pode não ser negativo, pode também significar a provisão de serviços de

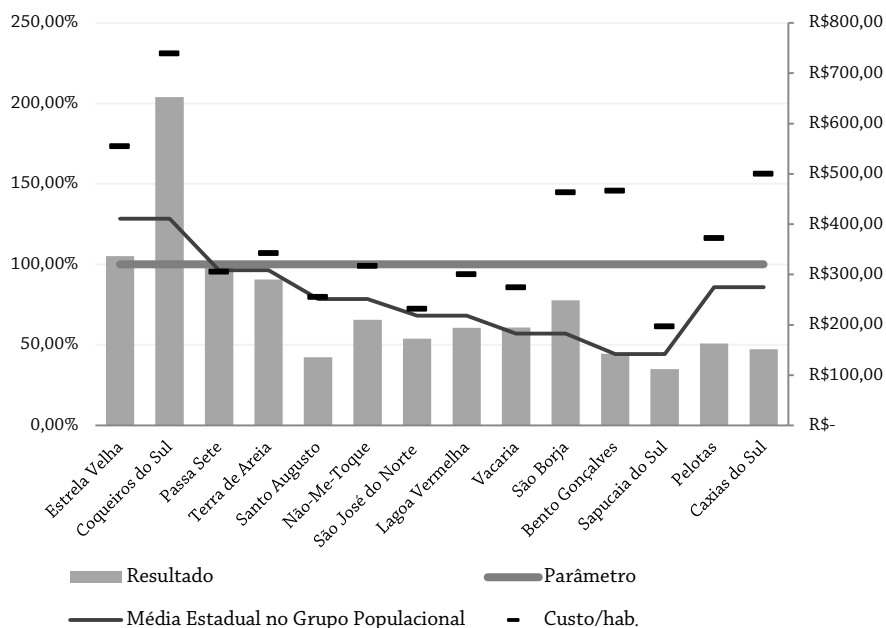
saúde com amplo acesso e de qualidade. Da mesma forma, um baixo custo per capita pode não ser sinal de uma má provisão nos serviços, mas sim que estão sendo ofertados de forma mais eficiente. No entanto, para deduzir isso é preciso analisar os indicadores de desempenho do SUS.

## INDICADORES DO IDSUS PARA OS MUNICÍPIOS DA AMOSTRA

### COBERTURA POPULACIONAL ESTIMADA PELAS EQUIPES BÁSICAS DE SAÚDE

Este indicador busca mostrar o acesso potencial ao atendimento básico de saúde, se as pessoas têm condições de entrada no serviço de saúde. Nota-se no Gráfico 2 que, quanto menor o porte da cidade, mais fácil o acesso aos serviços de saúde. Os maiores municípios da amostra, apesar do alto custo da política de saúde, não conseguem cobrir a totalidade da população.

Gráfico 2 – Cobertura populacional estimada pelas equipes básicas de saúde



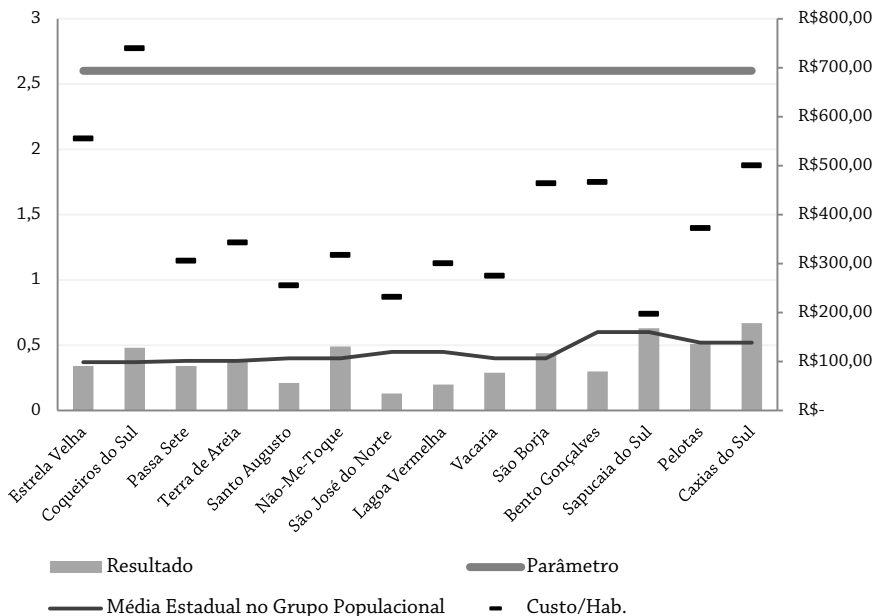
Fonte: Elaboração própria com dados do SIOPS e IDSUS (BRASIL, 2013a, 2013b).



## RAZÃO DE PROCEDIMENTOS AMBULATORIAIS DE MÉDIA COMPLEXIDADE E POPULAÇÃO RESIDENTE

Neste indicador de acesso obtido à média complexidade é que se tem o maior hiato perante o parâmetro estabelecido. O Gráfico 3 mostra que todos os municípios da amostra estão muito longe dele. A literatura afirma que as falhas na atenção básica levam a uma demanda maior e desnecessária nos níveis mais complexos, no sentido de que a demanda poderia ter sido resolvida no nível anterior. Se as falhas mostradas no acesso à atenção básica se refletissem nos níveis superiores, haveria maior demanda para os serviços de média complexidade. Os números mostram que os procedimentos ambulatoriais nesse nível são muito baixos, o que poderia estar refletindo uma falta de infraestrutura para atender essa possível demanda reprimida.

Gráfico 3 – Razão de procedimentos ambulatoriais selecionados de média complexidade e população residente



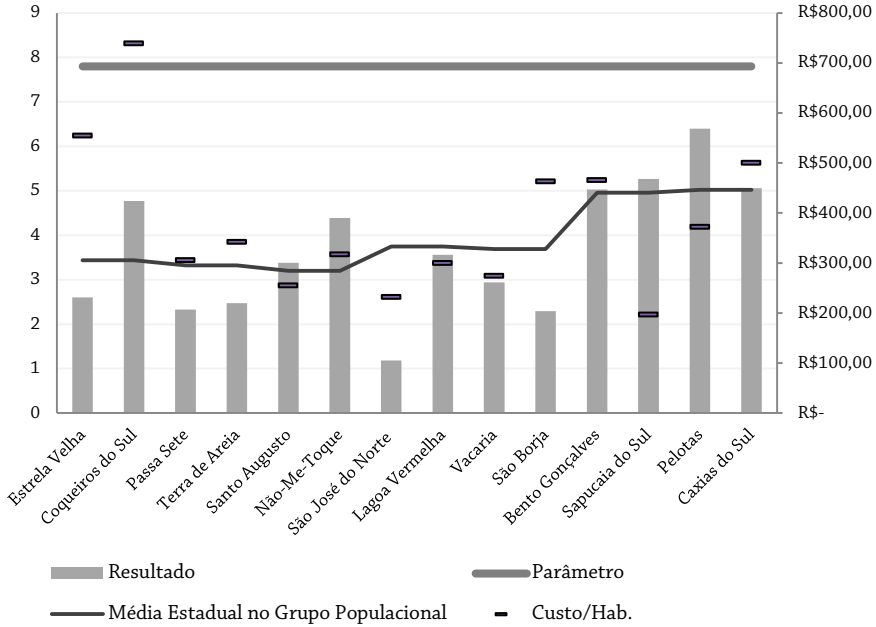
Fonte: Elaboração própria com dados do SIOPS e IDSUS (BRASIL, 2013a, 2013b).

## RAZÃO DE PROCEDIMENTOS AMBULATORIAIS DE ALTA COMPLEXIDADE E POPULAÇÃO RESIDENTE

O mesmo quadro do acesso obtido repete-se na alta complexidade, porém o hiato para com o parâmetro aqui é menor. Se analisarmos o Gráfico 4 a partir da

média estadual, há uma clara melhora no indicador conforme aumenta o porte dos municípios. Muito disso se deve ao fato da atenção nesse nível de complexidade estar localizada nessas cidades, assim o acesso para a população se dá com mais facilidade.

Gráfico 4 – Razão de procedimentos ambulatoriais de alta complexidade selecionados e população residente

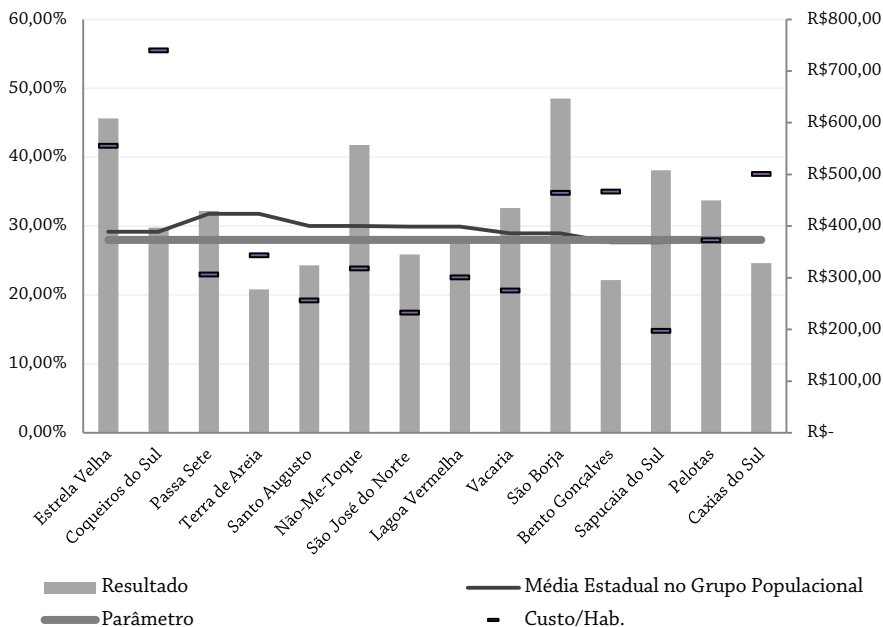


Fonte: Elaboração própria com dados do SIOPS e IDSUS (BRASIL, 2013a, 2013b).

## PROPORÇÃO DE INTERNAÇÕES SENSÍVEIS À ATENÇÃO BÁSICA

O primeiro indicador de efetividade é de resultado, busca mostrar a eficiência da atenção básica na capacidade de resolução de seus atendimentos. Um maior percentual significa menor capacidade de resolução da atenção básica local, pois a falha na resolução levou à internação. Pela média por grupo populacional, exibida no Gráfico 5, municípios maiores têm maior efetividade na atenção básica, apesar do menor acesso potencial já demonstrado.

Gráfico 5 – Razão de procedimentos ambulatoriais de alta complexidade selecionados e população residente

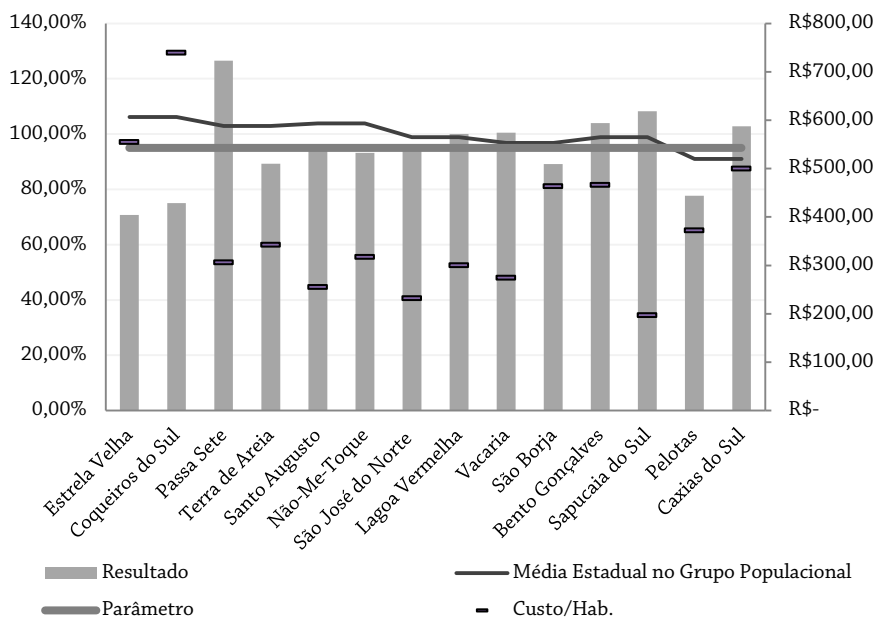


Fonte: Elaboração própria com dados do SIOPS e IDSUS (BRASIL, 2013a, 2013b).

### COBERTURA COM A VACINA TETRAVALENTE EM MENORES DE UM ANO

O segundo indicador de efetividade da atenção básica capta a produção nesse nível de complexidade. Se analisarmos pela média estadual no Gráfico 6, os municípios até cinquenta mil habitantes conseguem cobrir a totalidade, mas há uma tendência de piora no indicador com uma leve queda além do parâmetro de 95% nas cidades com mais de duzentas mil pessoas.

Gráfico 6 – Cobertura com a vacina tetravalente em menores de 1 ano

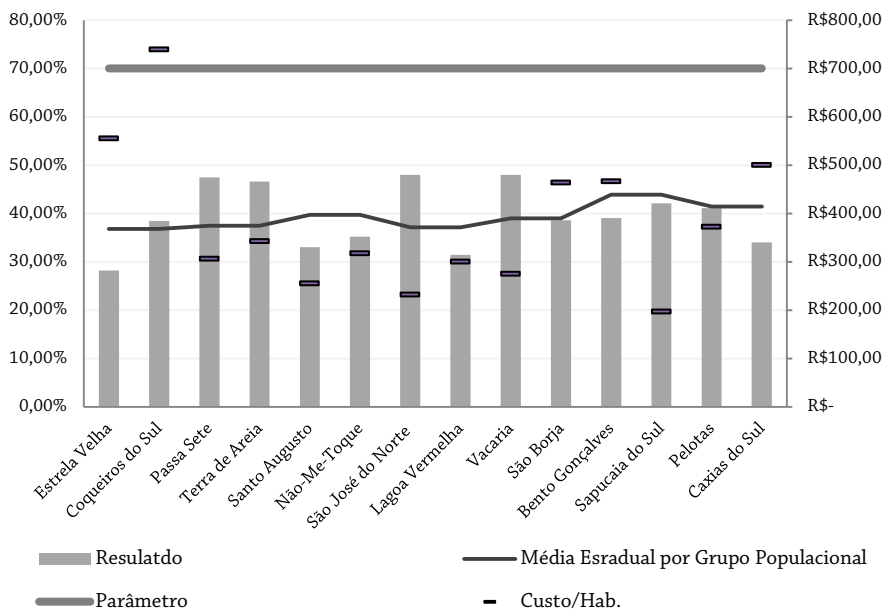


Fonte: Elaboração própria com dados do SIOPS e IDSUS (BRASIL, 2013a, 2013b).

## PROPORÇÃO DE PARTO NORMAL

A análise da proporção de parto normal é o primeiro indicador quanto à efetividade da atenção de média complexidade e procura avaliar a exposição a riscos desnecessários em muitos casos. Sabe-se que muito do baixo desempenho desse indicador advém de um aspecto cultural de preterir o parto normal. No Gráfico 7, pela média dos municípios há uma melhora conforme aumenta o tamanho do município.

Gráfico 7 – Proporção de parto normal



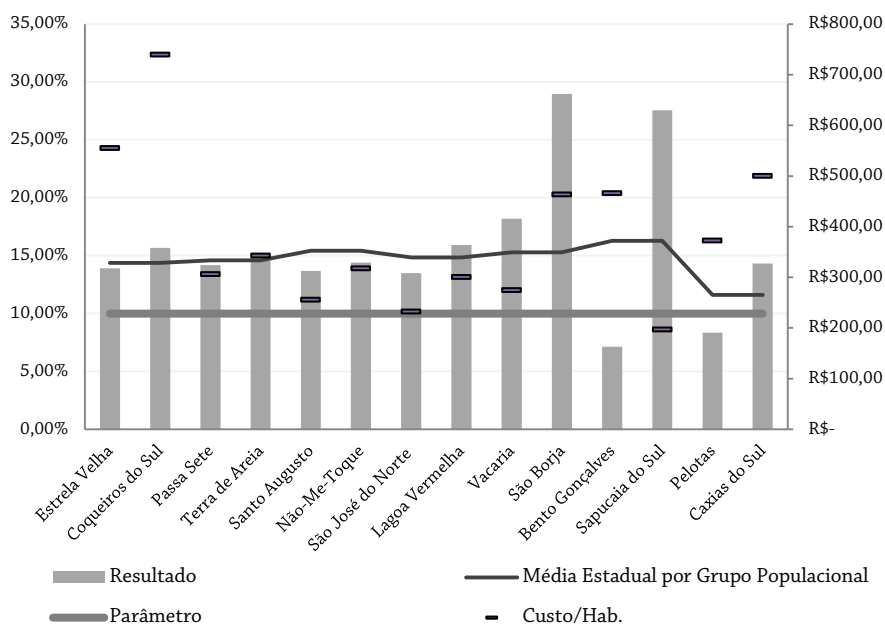
Fonte: Elaboração própria com dados do SIOPS e IDSUS (BRASIL, 2013a, 2013b).

### PROPORÇÃO DE ÓBITOS NAS INTERNAÇÕES POR INFARTO AGUDO DO MIOCÁRDIO

O presente indicador possui a especificidade de tratar das atenções de média e alta complexidade. Procura captar, em parte, a resposta para o atendimento e a rapidez de socorro. Quanto mais baixo o percentual de óbitos, mais efetiva está sendo a assistência médica.

Analisando o Gráfico 8, a média do indicador tem um desempenho pior do que o parâmetro, o percentual de óbitos cresce conforme aumenta o porte dos municípios até duzentos mil habitantes. Nos municípios do último grupo, de até quinhentos mil habitantes, essa média cai e têm-se os melhores desempenhos do estado. Essa queda pode ser devida à maior concentração da infraestrutura de média e alta complexidade nessas cidades.

Gráfico 8 – Proporção de óbitos nas internações por infarto agudo do miocárdio



Fonte: Elaboração própria com dados do SIOPS e IDSUS (BRASIL, 2013a, 2013b).

## CONCLUSÕES

Este trabalho teve como objetivo principal obter o custo da assistência à saúde a partir das despesas orçamentárias. Foi discutida a metodologia que apresenta as principais definições que caracterizam despesas como custo dos serviços prestados de determinado período e as adequações necessárias para aproximar os dois conceitos. Ao se propor trabalhar com essa metodologia, buscou-se refinar os dados financeiros num desígnio de ir além de se trabalhar puramente com as despesas de certo período, como é corriqueiro em estudos na Economia da Saúde. A informação de custo traz a ciência de quanto foi gasto para se ofertar unicamente os serviços de saúde de tal período alvo, e não deve ser entendida como sacrifício financeiro empregado para a prestação da assistência à saúde nesses municípios. Pelo contrário, é preciso levar em conta que a assistência à saúde constitui direito da população, garantido constitucionalmente.

A proposta de se utilizar o método de custeio direto descomplica a apuração dos custos, por não ser necessário operacionalizar rateios e nem separar os custos

em fixos ou variáveis, apropriando-os diretamente. Já quanto às alterações para transformar as despesas liquidadas em custos, houve dificuldades na identificação de algumas contas necessárias para realizá-las. Esse fato só ajuda a evidenciar a importância da qualidade dos lançamentos contábeis, da significância de divulgar informações transparentes dos recursos utilizados, pois, como nesse caso, podem ser empregadas em análises que colaboram para evidenciar a situação da atenção prestada.

Há que se levar em conta que, provavelmente, algumas das mudanças a serem realizadas tampouco seriam necessárias por essas despesas não existirem e, dessa forma, não estarem presentes nos dados. Porém, isso não é possível identificar e, muito menos, quantificar.

É clara a relação entre o custo por habitante e a escala do município: os menores municípios da amostra apresentaram o maior custo por habitante, que foram diluídos com o aumento da população nos demais grupos, voltando a crescer nos maiores. No acesso potencial à atenção básica, os municípios muito pequenos e com os maiores custos são os que garantem a maior cobertura, que piora conforme aumenta o tamanho dos municípios. Há cidades com baixa cobertura de acesso potencial, mas que apresentam bons indicadores de efetividade.

Há municípios da amostra que apresentam efetividade muito aquém do parâmetro para a atenção básica. Esse quadro reflete-se nos indicadores de acesso à atenção de média e alta complexidade, onde os procedimentos ambulatoriais realizados apresentam hiato muito grande. Dados os problemas de resolutividade da atenção básica e o tamanho desse hiato quanto ao parâmetro, não se pode inferir que os exames não estão sendo realizados pela falta de demanda. É provável que haja problemas de infraestrutura que impeçam o atendimento de uma demanda existente, refletindo-se nos indicadores de efetividade. No entanto, seria necessária outra pesquisa com dados mais detalhados para se inferir sobre isso.

Não há como inferir se o nível de custo por habitante dos municípios reflete a situação de saúde. Com alto custo, municípios acabam por deixar de atender algumas necessidades de saúde; o baixo custo na amostra por vezes revelou uma boa relação do custo para com o acesso e a efetividade, mesmo aquém do parâmetro ideal.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde. **IDSUS**: índice de desempenho do sistema único de saúde. 2013a. Disponível em: <<http://idsus.saude.gov.br/index.html>>. Acesso em: 07 abr. 2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. **SIOPS**: Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde. 2013b. Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/siops>>. Acesso em: 07 abr. 2013.

BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 mai. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)> Acesso em: 04 mai. 2013.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública**: teoria e prática. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MACHADO, Nelson. **Sistema de informação de custo**: diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental. 2002. 221 f. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Curso de Controladoria e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

MACHADO, Nelson; HOLANDA, Victor Branco de. Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no governo federal do Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p.791-820, jul./ago. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v44n4/v44n4a03.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2012.

PIGATTO, José Alexandre M.; HOLANDA, Victor Branco de; MOREIRA, Cristiane R.; CARVALHO, Frederico A. A importância da contabilidade de competência para a informação de custos governamental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p.821-837, jul./ago. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v44n4/v44n4a04.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando; BEVILACQUA, Roberto. Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 44, n. 4, p.959-992, jul./ago. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v44n4/v44n4a09.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

SILVA, Luiz Ivan Dos Santos; DIAS, Cristiane B. P. A.; BRITO, Carlos Alberto O.; CARDOSO, Kelly C. R. M. Orçamento público: um natural sistema de custos. **Revista de Contabilidade da UFBA**, Salvador, v. 2, n. 1, p.52-66, jan./abr. 2008. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/rcontabilidade/article/view/2606/1841>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

ZORTEA, Angelo Pagot. **Aplicação da metodologia de custos do SIC**: análise do sistema de saúde dos municípios do Rio Grande do Sul – 2011. Porto Alegre: UFRGS, 2013. 105p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação). Curso de Ciências Econômicas, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/78364>>. Acesso em 25 jun. 2015.



# MUDANÇAS INSTITUCIONAIS, ALTERAÇÕES NA COMPOSIÇÃO DOS LEGISLATIVOS MUNICIPAIS, GASTOS PÚBLICOS E DEMOCRACIA NO BRASIL

ROSA ANGELA CHIEZA

*Professora de Economia do Setor Público da Faculdade de Ciências  
Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).*

VITOR CHAGAS DA COSTA

*Graduando de Ciências Econômicas da UFRGS.*

## INTRODUÇÃO

As emendas constitucionais nº 25/2000 e nº 58/2009 e a resolução do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) nº 21.702/2004 representam importante mudança nas normas que tratam da composição do Poder Legislativo municipal brasileiro. Essa alteração, por sua vez, impacta não somente no debate sobre a ampliação/fortalecimento da democracia no Brasil, como também sobre o volume de gastos públicos, em especial na função legislativa.

Diante do exposto, o escopo deste artigo é analisar o impacto das mudanças institucionais acima referidas sobre a composição (número de cadeiras) dos parlamentos municipais no Brasil a partir do mandato 2013-2016 e sobre o comportamento dos gastos públicos na função legislativa. Além disso, dadas a complexidade e a multidisciplinaridade que o tema envolve, objetiva-se contribuir com o debate sobre qual é o impacto dessas mudanças do ponto de vista da ampliação/fortalecimento da democracia, considerando-se que a democracia caracteriza-se por três dimensões – sistema representativo, sistema participativo e sistema de controle da burocracia – e que a recente experiência democrática brasileira é uma arquitetura institucional ainda em construção.

Para alcançar os objetivos propostos, na seção 2, além de abordar um breve debate sobre democracia e desenvolvimento, apresentam-se, do ponto de vista teórico, os elementos que caracterizam uma sociedade democrática (amplitude, igualdade, proteção e comprometimento mútuo) e as dimensões da democracia brasileira visando subsidiar o debate sobre a mudança na composição do Poder Legislativo municipal brasileiro – viabilizado pelas normas institucionais abordadas neste artigo – e o aprofundamento do processo democrático no país.

Na seção 3, aborda-se o histórico da legislação vigente sobre o número de vereadores e os limites de gastos dos legislativos municipais desde a Carta Magna de 1988. Na seção 4, apresentam-se os resultados da implementação dessas normas no que se refere à ampliação do número de cadeiras no parlamento municipal brasileiro e ao comportamento dos gastos do Poder Legislativo municipal na função legislativa. Por fim, ainda na seção 4, de forma não exaustiva, apresenta-se uma reflexão sobre a relação entre a alteração na composição dos legislativos municipais e o processo de democratização no Brasil. Finalmente, apresentam-se as considerações finais.

## DEMOCRACIA DE DESENVOLVIMENTO

Segundo o IPEA (2010, p. 30), a experiência histórica de países de capitalis-

mo tardio ou de países periféricos “sempre colocou democracia e desenvolvimento em polos opostos, estabelecendo entre eles uma relação de autêntico *trade-off*”. Nesse contexto, teóricos difundiram a ideia de que, para se desenvolver, era preciso abrir mão da democracia, em função de pontos de estrangulamento inerentes à democracia, decorrentes da inclusão de contingente populacional à vida social e política. Exigindo, assim, que se lide com múltiplas, divergentes e, às vezes, conflituosas expectativas em relação às ações do Estado, dificultando a obtenção do resultado desejável que o processo de desenvolvimento requer.

No entanto, a partir da década de 1990, passou a predominar na literatura o entendimento quanto à necessidade de aproximação entre democracia e desenvolvimento, passando a democracia a ser entendida como um pré-requisito para a sobrevivência e o desenvolvimento de todos os países (IPEA, 2010)<sup>1</sup>. Nesse cenário, é importante salientar que ocorreram, no final do século XX, dois fenômenos concomitantes, em especial na América Latina: a instauração dos processos de democracia e, ao mesmo tempo, a vigência do Estado neoliberal. Do ponto de vista político, a mudança institucional caracterizou-se pela inclusão das liberdades civis, represadas ao longo dos processos de ruptura institucional. Do ponto de vista econômico, o modelo de Estado pró-mercado distanciou, em alguma medida, democracia de desenvolvimento.

Nesse cenário, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), difundiram conceitos de democracia e desenvolvimento com sentidos opostos aos até então vigentes na literatura no campo das ciências políticas e econômicas<sup>2</sup>. Santos (2007) aponta que a inserção desses dois organismos trouxe como custo a redução do significado dos dois conceitos. A democracia passou a ser entendida como mera manutenção de um regime político estável no lugar de um processo contínuo de inclusão social, política e econômica. Desenvolvimento passou a ser entendido como inserção no mercado global no lugar do entendimento de desenvolvimento como resultado de políticas voltadas à industrialização e investimentos em infraestrutura. Nesse sentido, partilha-se do mesmo conceito de democracia e desenvolvimento<sup>3</sup> com significado distinto do articulado “pela tentativa

(1) O caso da China merece um estudo à parte.

(2) Também no que se refere ao debate sobre reforma do Estado nos anos 1980 na América Latina, o FMI passou a utilizar conceitos capitaneados pela esquerda, porém com conteúdos invertidos, como por exemplo, para a Teoria Estruturalista/Cepal (1960), mudança estrutural significava redistribuição de renda, terra e propriedade, reformas econômicas, realocação de recursos públicos de áreas mais abastadas para área social. No entanto, para os neoliberais liderados pelos organismos multilaterais, reforma estrutural passou a ter como significado a transferência da propriedade pública para a privada (privatizações, por exemplo) e a reforma econômica, redução dos investimentos sociais e transferências de subsídios públicos ao setor privado, por exemplo (SIMIONATO, 2003).

(3) Sobre a relação entre crescimento e distribuição, uma das tantas polêmicas que acompanham a Ciência Econômica, ver Fonseca (2008).

de garantir certeza e previsibilidade na circulação internacional de mercadorias, serviços e capital financeiro” (IPEA, 2010, p.31). À luz deste debate, apresentam-se, na seção 2.1, as características da arquitetura institucional da democracia brasileira, segundo a Carta Magna de 1988.

## PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO E SUAS DIMENSÕES NO BRASIL

Diferentemente do conceito de democracia utilizado pelo Banco Mundial, conforme abordado anteriormente, Tilly (2007, p.130) aponta que “um regime é democrático na medida em que as relações políticas entre Estado e seus cidadãos são amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente comprometidas”.

Assim, segundo o autor uma sociedade é mais democrática quanto mais as relações entre Estado e cidadãos caracterizarem-se pelos quatro aspectos acima referidos. Amplitude refere-se ao grau em que a sociedade tem acesso aos direitos da cidadania; igualdade trata do grau em que os cidadãos têm acesso indiferenciado (sem distinção de raça, cor, gênero e outras) aos direitos da cidadania; proteção refere-se à garantia de que o Estado não imputará ações arbitrárias sobre os cidadãos. E, por fim, o comprometimento mútuo mostra o grau de confiança entre cidadãos e Estado na execução das decisões públicas.

A democracia no Brasil caracteriza-se pelas (três) dimensões dos sistemas representativo, participativo e do controle da burocracia. A dimensão do sistema representativo constitui-se pelas instituições que regem as eleições, a formação e a atuação dos partidos políticos, bem como os resultados eleitorais visando à formação dos governos. A dimensão do sistema participativo caracteriza-se pelas instituições que possibilitam a participação do cidadão nas decisões sobre políticas públicas. A Carta Magna de 1988 representa o marco jurídico da demanda social por um projeto ético-político autointitulado cidadão. Ela passou a considerar os sujeitos como cidadãos de direito e a indicar espaços de participação direta da sociedade civil na elaboração e no controle de políticas, como por exemplo, os Conselhos de Educação e de Saúde, o Estatuto das Cidades (lei nº 10257/2001) que regulamenta os artigos da Constituição sobre política urbana, exigindo gestão democrática e participação popular na elaboração e execução dessas políticas. Assim também a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, lei complementar nº 101/2000) estabelece que os entes públicos (União, estados e municípios) devem realizar audiências públicas para a elaboração dos instrumentos de planejamento público, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), o orçamento propriamente dito. Ainda, a lei nº 9.709/98, que regulamenta o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei (previstos no artigo 14, I, III e III, CF/88) e o incremento dos serviços *e-gov*, que representam importantes mecanismos de participação social.

A despeito dos avanços no número de instituições de participação no Brasil, conforme apontam Pires e Vaz (2010), municípios com mais de 100 mil habitantes possuíam, em média, 19 conselhos na gestão de 2005 a 2008. Chieza (2008), por sua vez, aponta que as mudanças institucionais caracterizadas pela LRF, em especial no tema da participação, mostram que nos municípios do Rio Grande do Sul (RS) ocorreu a ampliação da transparência. No entanto, não houve a ampliação do controle social.

Por fim, a terceira dimensão, representada pelo sistema de controles da burocracia, caracteriza-se pelas regras institucionais, vigentes a partir da Constituição Federal de 1988, as quais envolvem os instrumentos de *accountability* como as regras de transparência, de prestação de contas e de responsabilização. Destacam-se, dentre outras normas, as exigências de publicação periódica de relatórios de gestão fiscal e orçamentária; a realização de audiências públicas de prestação de contas; a atuação dos controles internos exercidos pela Controladoria Geral da União (CGU), pela Advocacia Geral da União e pela Polícia Federal; atuação dos controles externos exercidos pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelo Poder Legislativo e pela sociedade civil. Destaca-se também que os instrumentos de *accountability* foram reforçados pelo uso da Internet conforme apontam Maia, Gomes e Marques (2011). Da mesma forma a Lei de Acesso à Informação (lei federal nº 12.527/2011), vigente no Brasil desde 2012, deve contribuir na mesma direção.

Essas três dimensões (sistemas representativo, participativo e do controle da burocracia) interagem reciprocamente. Dado que a recente experiência democrática brasileira é uma arquitetura institucional em construção, baseada num conjunto variado de processos, espaços e procedimentos institucionais, torna-se pertinente analisar os impactos de mudanças institucionais recentes sobre o processo de democratização no Brasil. Diante disso, na seção 3, abordam-se as mudanças nas normas relativas à composição dos legislativos municipais e os limites de gastos do Poder Legislativo municipal no Brasil.

## COMPOSIÇÃO E GASTOS DOS LEGISLATIVOS MUNICIPAIS NO BRASIL: BASE LEGAL

Nesta seção, apresenta-se o histórico das normas no que se refere à composição e aos limites de gastos do Poder Legislativo municipal no Brasil desde a Constituição Federal/1988 até a emenda constitucional nº 58/2009, a qual alterou a composição dos legislativos municipais, a partir do pleito realizado em 2012 e do mandato 2013-2016.

## COMPOSIÇÃO DOS LEGISLATIVOS MUNICIPAIS NO BRASIL

A definição do número de vereadores proporcional à população dos municípios está prevista no inciso IV do artigo 29 da Carta Magna de 1988, conforme estabelecido no Quadro 1.

Quadro 1- Relação entre população e número de vereadores por município no Brasil

POPULAÇÃO (Nº DE HABITANTES)	NÚMERO DE VEREADORES (LIMITES)
Até 1 milhão	Mínimo de 9 e máximo de 21
Mais de 1 milhão e menos de 5 milhões	Mínimo de 33 e máximo de 41
Mais de 5 milhões	Mínimo de 42 e máximo de 55

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (1988).

De 1988 a 2003 prevalecia o entendimento de que o número de vereadores de cada município, cumpridas as faixas estabelecidas pela Carta Magna de 1988, conforme demonstrado no Quadro 1, dependia apenas da Lei Orgânica do município.

No entanto, em 2003 o Supremo Tribunal Federal (STF) adotou a posição de que a definição do número de vereadores não está limitada apenas à faixa estabelecida na Constituição Federal, devendo haver uma correspondência matemática efetiva entre a população do município e o número estabelecido pelo Poder Legislativo municipal. Embora a decisão do STF tenha se referido especificamente ao município de Mira Estrela (SP), ela acabou nortear a resolução do TSE nº 21.702/2004 que impôs, em todo o Brasil, a adequação do número de cadeiras das Câmaras Municipais. Assim, a decisão unânime do TSE ratificou o entendimento do STF e estendeu para todo o Brasil a determinação de que os municípios com população inferior a um milhão de habitantes teriam de seguir a faixa mínima de 9 (nove) e a máxima de 21 (vinte e um) vereadores, conforme estabelece o inciso IV do artigo 29 da Constituição Federal de 1988. Essa decisão representou a regulamentação do artigo 29 da Constituição, definindo a proporcionalidade, demonstrada no Quadro 2.

Quadro 2 – Relação entre população e número de vereadores por município no Brasil  
(continua)

POPULAÇÃO (Nº DE HABITANTES)	Nº DE VEREADORES	POPULAÇÃO (Nº DE HABITANTES)	Nº DE VEREADORES
até 47.619	9	de 1.609.757 até 1.731.707	38

Quadro 2 – Relação entre população e número de vereadores por município no Brasil  
(conclusão)

POPULAÇÃO (Nº DE HABITANTES)	Nº DE VEREADORES	POPULAÇÃO (Nº DE HABITANTES)	Nº DE VEREADORES
de 47.620 até 95.238	10	de 1.731.708 até 1.853.658	39
de 95.239 até 142.857	11	de 1.853.659 até 1.975.609	40
de 142.858 até 190.476	12	de 1.975.610 até 4.999.999	41
de 190.477 até 238.095	13	de 5.000.000 até 5.119.047	42
de 238.096 até 285.714	14	de 5.119.048 até 5.238.094	43
de 285.715 até 333.333	15	de 5.238.095 até 5.357.141	44
de 333.334 até 380.952	16	de 5.357.142 até 5.476.188	45
de 380.953 até 428.571	17	de 5.476.189 até 5.595.235	46
de 428.572 até 476.190	18	de 5.595.236 até 5.714.282	47
de 476.191 até 523.809	19	de 5.714.283 até 5.833.329	48
de 523.810 até 571.428	20	de 5.833.330 até 5.952.376	49
de 571.429 até 1.000.000	21	de 5.952.377 até 6.071.423	50
de 1.000.001 até 1.121.952	33	de 6.071.424 até 6.190.470	51
de 1.121.953 até 1.243.903	34	de 6.190.471 até 6.309.517	52
de 1.243.904 até 1.365.854	35	de 6.309.518 até 6.428.564	53
de 1.365.855 até 1.487.805	36	de 6.428.565 até 6.547.611	54
de 1.487.806 até 1.609.756	37	Acima de 6.547.612	55

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2004).

A norma formalizada no Quadro 2 estabeleceu número par de vereadores para algumas faixas populacionais, gerando a possibilidade de empate nas votações. Na sequência, outra mudança institucional representada pela emenda constitucional nº 58/2009 definiu a relação entre o número de vereadores, (**limite máximo**) e a população do município correspondente, conforme demonstrado no Quadro 3.

Quadro 3 – Relação entre população e número de vereadores por município no Brasil

POPULAÇÃO (Nº DE HABITANTES)	Nº DE VEREADORES (LIMITE MÁXIMO)	POPULAÇÃO (Nº DE HABITANTES)	Nº DE VEREADORES (LIMITE MÁXIMO)
Até 15.000 mil	9	+ de 1.050.000 e de até 1.200.000	33
+ de 15 mil e de até 30 mil	11	+ de 1.200.000 e de até 1.350.000	35
+ de 30 mil e de até 50 mil	13	+ de 1.350.000 e de até 1.500.000	37
+ de 50 mil e até 80.000 mil	15	+ de 1.500.000 e de até 1.800.000	39
+ de 80.000 mil de até 120 mil	17	+ de 1.800.000 e de até 2.400.000	41
+ de 120 mil e de até 160 mil	19	+ de 2.400.000 e de até 3.000.000	43
+ de 160 mil e de até 300 mil	21	+ de 3.000.000 e até 4.000.000	45
+ de 300 mil e de até 450 mil	23	+ de 4.000.000 e de até 5.000.000	47
+ de 450 mil e de até 600 mil	25	+ de 5.000.000 e de até 6.000.000	49
+ de 600 mil e de até 750 mil	27	+ de 6.000.000 e de até 7.000.000	51
+ de 750 mil e de até 900 mil	29	+ de 7.000.000 e de até 8.000.000	53
+ de 900 mil e de até 1.050.000	31	+ de 8.000.000	55

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2009).



Assim, com a vigência da emenda constitucional nº 58/2009, desapareceu a “proporcionalidade” e entraram em cena os **limites máximos** do número de vereadores das respectivas Câmaras Legislativas, possibilitando, assim, a alteração do número de vereadores dos municípios brasileiros, a partir do pleito realizado em 2012 (mandato legislativo 2013-2016).

#### LIMITES DE GASTO TOTAL<sup>4</sup> DOS LEGISLATIVOS MUNICIPAIS NO BRASIL

A emenda constitucional nº 25/2000 acrescentou o artigo 29A à Constituição Federal, estabelecendo que o total da despesa do Poder Legislativo municipal, incluídos os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os limites percentuais relativos ao somatório da receita tributária e das transferências efetivamente realizados no exercício anterior, conforme demonstrado no Quadro 4.

Quadro 4 – Limite de gastos totais do Poder Legislativo municipal. Razão entre gastos totais, receita tributária e transferências e população

DESPESA TOTAL* / RECEITA TRIBUTÁRIA E TRANSFERÊNCIAS** - %	POPULAÇÃO (Nº DE HABITANTES)
8	Até 100 mil
7	Entre 100 mil e 300 mil
6	Entre 300.001 até 500 mil
5	Acima de 500 mil

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2000).

\*Na despesa total, excluem-se os gastos com inativos.

\*\* Consideram-se transferências impostos sobre ouro (ativo financeiro ou instrumento cambial), de ICMS (25%), ITR (50%), IPVA (50%) e o IR recolhido na fonte pelo ente municipal, conforme previsto no §5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da CF/1988.

Em 2009, a matéria sofreu alteração através da emenda constitucional nº 58/2009, a qual estabeleceu os “novos” limites de gastos do Poder Legislativo municipal. Nesse sentido, o referido dispositivo constitucional, comparativamente à norma anterior, reduziu os limites da despesa total de 5% a 8% (Quadro 4) para 3,5% a 7% da receita tributária e transferências, conforme demonstrado no Quadro 5.

(4) Nesta seção, objetiva-se abordar somente os limites legais que definem, em última instância, o tamanho do orçamento do Poder Legislativo municipal no Brasil, ficando excluídos os demais limites estabelecidos por outros normativos constitucionais e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quadro 5 – Limite de gastos totais do Poder Legislativo municipal. Razão entre gastos totais (excluídos inativos) e receita (tributária e transferências) e tamanho populacional

DESPESA TOTAL* / RECEITA TRIBUTÁRIA E TRANSFERÊNCIAS** - %	POPULAÇÃO (Nº DE HABITANTES)
7	Até 100 mil
6	Entre 100 mil e 300 mil
5	Entre 300.001 até 500 mil
4,5	Entre 500.001 até 3 milhões
4	Entre 3.000.001 a 8 milhões
3,5	Acima de 8.000.001

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2009)<sup>5</sup>.

\* Na despesa total, excluem-se os gastos com inativos.

\*\* Consideram-se transferências impostos sobre ouro (ativo financeiro ou instrumento cambial), de ICMS (25%), ITR (50%), IPVA (50%) e o IR recolhido na fonte pelo Ente municipal, conforme previsto no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159 da CF/1988.

À luz dessas mudanças institucionais implementadas no Estado brasileiro, na seção 4 abordam-se os impactos dessas mudanças sobre o número de cadeiras no parlamento municipal e sobre os gastos na função legislativa no Brasil.

## IMPACTOS SOBRE O NÚMERO DE VEREADORES, OS GASTOS DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL E O PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO

### METODOLOGIA

Em relação às alterações no número de cadeiras nos parlamentos municipais do país, utilizou-se como fonte de dados o Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Para os gastos municipais, a base utilizada foi o banco de dados Finanças do Brasil (FINBRA), organizado pela Secretaria do Tesouro Nacional sobre informações da execução orçamentária e contábil dos municípios brasileiros<sup>6</sup>. No que se refere à classificação

(5) O entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS), emitido através do Parecer nº 7/2010, é de que os novos limites de gastos do legislativo municipal, previstos na emenda constitucional nº 58/2009 são aplicáveis para a próxima legislatura, a partir de 1º de janeiro de 2013, ficando a análise dos dados dos legislativos municipais do estado do RS até 2012, sujeitos aos limites estabelecidos pela emenda constitucional nº 25/2000.

(6) O acesso aos dados foi realizado em 2011 e em 2015. Chama atenção o grande número

funcional da despesa, a qual busca responder em que área de ação a despesa foi realizada, utilizou-se a classificação estabelecida pela portaria nº42/1999 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, focando-a para a função legislativa e suas respectivas subfunções, conforme demonstrado no Quadro 6. Adicionalmente, para fins de comparação, foram analisados os gastos nas funções educação e saúde na esfera municipal no Brasil. O período de análise é de 2002, primeiro ano de vigência da referida portaria, até 2013<sup>7</sup>, primeiro ano de mandato sob a vigência da legislação que possibilitou a ampliação do número de cadeiras no parlamento municipal brasileiro. Os dados foram atualizados pelo IPCA a preços de 01.01.2015.

Quadro 6 – Classificação da despesa orçamentária por função e subfunção no Brasil

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
01 – Legislativa	031 – Ação Legislativa
	032 – Controle Externo
10 – Saúde	301 – Atenção Básica
	302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial
	303 – Suporte profilático e Terapêutico
	304 – Vigilância Sanitária
	305 – Vigilância Epidemiológica
	306 – Alimentação e Nutrição
12 – Educação	361 – Ensino Fundamental
	362 – Ensino Médio
	363 – Ensino profissional
	364 – Ensino Superior
	365 – Educação Infantil
	366 – Educação de Jovens e Adultos
	367 – Educação Especial

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (1999).

## SOBRE O NÚMERO DE VEREADORES

A emenda constitucional nº 58/2009, apesar de estabelecer limite máximo do número de vereadores em relação ao número de habitantes, resultou num

de municípios que ainda não disponibilizou os dados de 2013, cujo prazo expirou em 30 de junho de 2014. No banco de dados FINBRA para o ano de 2013, 383 dados estavam indisponíveis ou inválidos para as informações de gastos com a função legislativa.

(7) Os dados consolidados da execução orçamentária de 2014 serão disponibilizados somente a partir do segundo semestre de 2015, conforme estabelece a legislação em vigor.

acréscimo de 5.443 vereadores no Brasil, conforme demonstrado na Tabela 1, representando aumento de 10,47% sobre o total de cadeiras no legislativo brasileiro no pleito de 2012, comparativamente ao pleito de 2008.

Na Tabela 1, demonstra-se o número de municípios e o número de vereadores correspondente por estados, regiões e do Brasil para as eleições de 2008 e 2012. É oportuno observar que, nesse período, foram criados 05 (cinco) municípios. Pescaria Brava e Balneário Rincão (SC); Mojuí dos Campos (PA); Pinto Bandeira (RS); e Paraíso das Águas (MS).

Tabela 1 – Número de vereadores eleitos em 2008 e 2012: Brasil por município e região (continua)

REGIÃO/UF	2008		2012		VARIACÃO ABSOLUTA	VARIACÃO RELATIVA%
	MUNICÍPIOS	VEREADORES	MUNICÍPIOS	VEREADORES		
Centro-Oeste	465	4292	466	4712	420	9,79
GO	246	2278	246	2489	211	9,26
MT	141	1293	141	1390	97	7,50
MS*	78	721	79	833	112	15,53
Norte	449	4196	450	4773	577	13,75
AC	22	204	22	225	21	10,29
AM	62	593	62	708	115	19,39
AP	16	152	16	166	14	9,21
PA*	143	1368	144	1699	331	24,20
RO	52	482	52	533	51	10,58
RR	15	140	15	151	11	7,86
TO	139	1257	139	1291	34	2,70
Nordeste	1793	16615	1793	18896	2281	13,73
AL	102	945	102	1049	104	11,01
BA	417	3899	417	4540	641	16,44
CE	184	1737	184	2147	410	23,60
MA	217	1995	217	2371	376	18,85
PB	223	2035	223	2185	150	7,37
PE	184	1752	184	2062	310	17,69
PI	224	2033	224	2136	103	5,07
RN	167	1527	167	1618	91	5,96
SE	75	692	75	788	96	13,87
Sudeste	1668	15900	1668	17409	1509	9,49

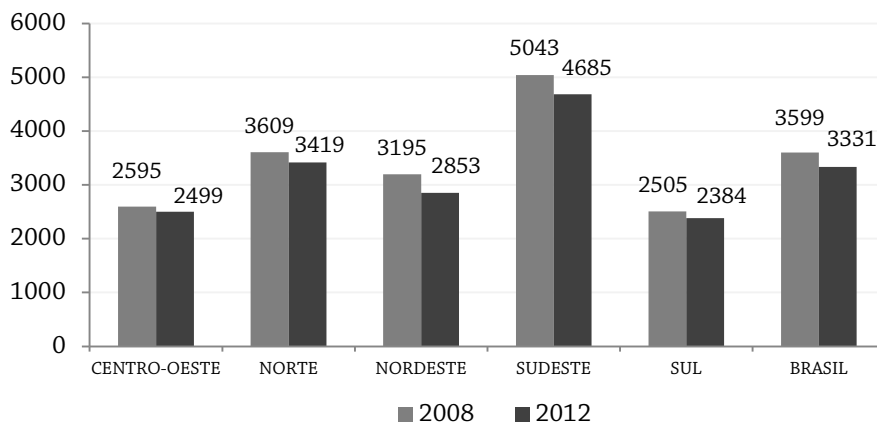
Tabela 1 – Número de vereadores eleitos em 2008 e 2012: Brasil por município e região (conclusão)

REGIÃO/UF	2008		2012		VARIÇÃO ABSOLUTA	VARIÇÃO RELATIVA%
	MUNICÍPIOS	VEREADORES	MUNICÍPIOS	VEREADORES		
ES	78	745	78	840	95	12,75
MG	853	7861	853	8438	577	7,34
RJ	92	1007	92	1188	181	17,97
SP	645	6287	645	6943	656	10,43
Sul	1188	10978	1191	11634	656	5,98
PR	399	3698	399	3866	168	4,54
RS*	496	4583	497	4904	321	7,00
SC*	293	2697	295	2864	167	6,19
Brasil	5563	51981	5568	57424	5443	10,47

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2012).

Enquanto o crescimento populacional do Brasil foi de 6,06%, de 2008 a 2012 (IBGE, 2013), o acréscimo no número de vereadores foi de 10,47%, demonstrando que ocorreu uma redução no número médio de cidadãos representados por vereador no Brasil de 3.599 para 3.331 habitantes, conforme demonstrado no Gráfico 1. No entanto, não é possível inferir que a redução do número médio de cidadãos representados por vereador tenha inserido segmentos populacionais até então excluídos da representação legislativa municipal.

Gráfico 1 – Número de cidadãos representados por vereador nos municípios: Brasil e por região – pleitos de 2008 e 2012



Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2012) e IBGE (2013).

## GASTOS DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL – BRASIL

Na Tabela 2, demonstra-se o gasto per capita na função legislativa pelos municípios do Brasil a preços de 01.01.2015. Observa-se que, de 2002 a 2013, o gasto per capita na função legislativa dos municípios brasileiros cresceu 41,08%, em termos reais, se alterando de R\$ 46,82, em 2002, para R\$ 66,05 em 2013. As maiores taxas de crescimento do gasto per capita na função legislativa ocorreram nas regiões Norte (52,83%) e Nordeste (81,10%), ao passo que a região com maior volume de gasto per capita é a região Centro-Oeste, atingindo R\$79,70 por habitante em 2013. Mato Grosso do Sul é o estado com maior gasto por habitante, com R\$94,41, sendo que o estado que apresentou o maior crescimento do gasto per capita na função legislativa foi Sergipe (223,57%).

É importante analisar a magnitude do crescimento real com o gasto per capita na função legislativa em 2013 (primeiro ano do mandato considerando o acréscimo de 5.443 vereadores no país) comparativamente a 2012. Considerando o total dos municípios brasileiros, houve um aumento real de 11,76% no gasto per capita – de R\$59,10 (2012) para R\$ 66,05 (2013).

Comparando-se o último e o primeiro ano dos mandatos (2001-2004); (2005-2008); (2009-2012) e (2013-2016), observa-se que o maior crescimento (real) no gasto legislativo per capita ocorreu entre 2012 e 2013 (último ano do mandato 2009-2012 e primeiro ano do mandato 2013-2016), atingindo 11,76%. Nos outros períodos de transição do mandato, houve queda de 0,97% entre 2004 e 2005 e aumento real de 8,66% entre 2008 e 2009 no gasto per capita legislativo, conforme demonstrado na Tabela 2. Estes dados demonstram que o desempenho do crescimento do gasto legislativo per capita entre 2012 e 2013 é explicado, em parte, pelo aumento de 5.443 vereadores no Brasil.

As regiões que tiveram maior aumento real no gasto per capita na função legislativa municipal entre 2012 e 2013 foram a região Sul (18,19%) e Centro-Oeste (14,20%). No entanto, não foi nessas regiões onde ocorreu o maior aumento no número de vereadores, mas sim nas regiões Norte (13,75) e Nordeste (13,73%), conforme a Tabela 1. Sob a classificação de municípios por estado<sup>8</sup>, o Paraná foi o que apresentou o maior aumento no gasto real per capita na função legislativa municipal (43,64%). No entanto o Estado que apresentou maior acréscimo percentual no número de vereadores (24,20%) foi o Estado do Pará, cujo aumento de gasto real per capita na função legislativa foi da mesma magnitude (24,22%).

---

(8) Para o total dos municípios do Estado do Maranhão, constava no banco de dados FINBRA um total de 92 campos de informações indisponíveis no que se refere ao gasto na função legislativa. Isso explica a discrepância do dado de 2013 com relação ao de 2012, que aponta um aumento de 131,66% no gasto real per capita com a função legislativa.

Tabela 2 – Gasto per capita na função legislativa, municípios por região do Brasil, 2002 a 2013 – anos selecionados (em R\$ a preços de 01.01.2015)

(continua)

REGIÃO/ANO	2002	2004	2005	05/04%	2008	2009	09/08%	2012	2013	13/02%	13/12%
Centro Oeste	59,2	59,6	60,1	0,80	69,2	74,8	8,21	69,79	79,7	34,66	14,20
GO	56,94	59,41	56,96	-4,12	65,95	70,82	7,38	66,49	74,13	30,19	11,49
MT	65,56	59,15	61,23	3,52	64,5	71,8	11,32	63,34	78,49	19,72	23,92
MS	57,81	60,79	66,28	9,03	82,82	88,63	7,02	85,73	94,41	63,31	10,12
Norte	34,3	35,3	35,8	1,30	48,7	50,4	3,49	48,43	52,4	52,83	8,16
AC	45,07	47,8	41,83	-12,49	49,72	55,24	11,10	50,55	45,72	1,45	-9,55
AP	38,98	39,64	34,51	-12,94	47,18	50,04	6,06	45,15	39,03	0,12	-13,55
AM	39,13	42,54	44,71	5,10	61,24	61,32	0,13	55,67	59,75	52,69	7,33
PA	23,58	22,21	23,27	4,77	31,66	34,04	7,52	31,21	38,77	64,43	24,22
RO	43,55	42,79	46,92	9,65	64,84	71,73	10,63	73,74	70,28	61,38	-4,69
RR	55,08	47,36	47,46	0,21	60,75	60,72	-0,05	54,45	56,43	2,45	3,64
TO	54,27	62,38	59,77	-4,18	73,76	80,18	8,70	75,98	84,75	56,17	11,54
Nordeste	33,9	33,8	37,4	10,40	46	51,7	12,49	53,9	61,3	81,1	13,80
AL	39,46	39,82	41,94	5,32	55,25	61,25	10,86	60,31	60,76	53,97	0,75
BA	36,74	37,52	40,32	7,46	48,53	57,07	17,60	62,68	86,73	136,06	38,37
CE	24,63	23,24	35,69	53,57	43,35	49,05	13,15	51,66	51,05	107,27	-1,18
MA	18,77	17,3	16,4	-5,20	19,62	19,55	-0,36	5,97	13,83	-26,32	131,66

Tabela 2 – Gasto per capita na função legislativa, municípios por região do Brasil, 2002 a 2013 – anos selecionados (em R\$ a preços de 01.01.2015)

REGIÃO/ANO	2002	2004	2005	05/04%	2008	2009	09/08%	2012	2013	13/02%	13/12%
PB	38,97	36,43	39,99	9,77	52,24	56,29	7,75	56,14	62,21	59,64	10,81
PE	33,03	35,08	35,91	2,37	42,65	45,82	7,43	54,99	52,02	57,5	-5,40
PI	29,88	29,9	34,06	13,91	45	55,21	22,69	53,79	59,14	97,92	9,95
RN	45,72	46,46	49,43	6,39	63,31	74,56	17,77	68,32	70,59	54,4	3,32
SE	21,64	24,63	39,14	58,91	34,43	49,88	44,87	56,83	70,02	223,57	23,21
Sudeste	56,3	52,9	51,5	-2,68	58,2	63,3	8,67	66	70,9	25,97	7,45
ES	60,78	56,97	52,37	-8,07	67,64	71,74	6,06	77,03	73,18	20,4	-5,00
MG	46,54	45,6	47,1	3,29	54,66	58,24	6,55	63,9	69,71	49,78	9,09
RJ	64,45	55,5	57,19	3,05	70,52	73,53	4,27	78,68	82,7	28,31	5,11
SP	57,55	55,13	51,39	-6,78	54,6	61,16	12,01	61,3	67,14	16,66	9,53
Sul	48,9	48,1	41,1	-14,54	47,1	49,9	5,81	52,46	62	26,69	18,19
PR	46,35	44,3	23,11	-47,83	26,28	25,84	-1,67	26,67	38,31	-17,35	43,64
RS	50,88	50,46	50,68	0,44	59,54	62,81	5,49	66,08	68,33	34,3	3,40
SC	49,83	50,77	54,58	7,50	60,52	68,52	13,22	72,07	76,64	53,8	6,34
Total	46,8	45,6	45,1	-0,97	52,8	57,3	8,66	59,1	66,1	41,08	11,76

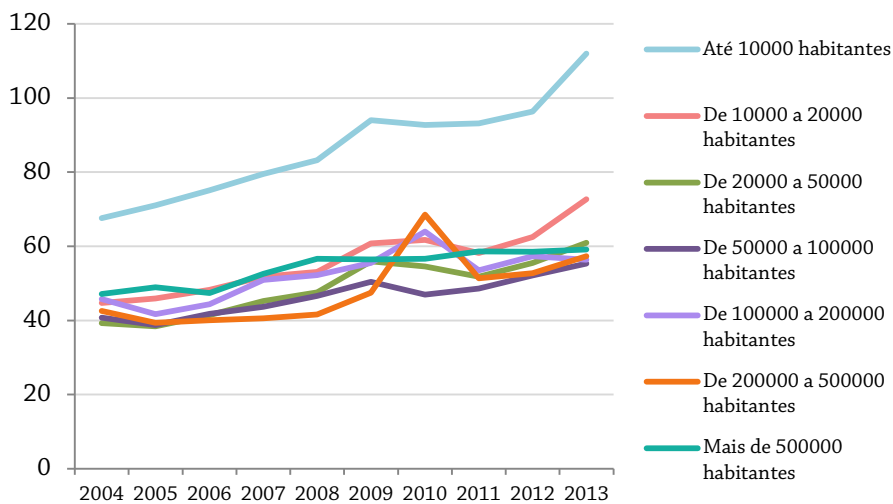
Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2014).



Em relação ao porte de municípios (Gráfico 2), observa-se que, apesar de o gasto per capita na função legislativa ter aumentado em todos os municípios de diferentes portes, foram os municípios de menor porte (até 10.000 habitantes) que apresentaram maior gasto per capita na função legislativa, atingindo em 2013 aproximadamente R\$112,00. Além disso, foi nos municípios de menor porte em que houve o maior aumento real do gasto na função legislativa per capita no período de 2004 a 2013, atingindo 57,64%.

Ainda, comparando a magnitude do crescimento real com o gasto per capita na função legislativa em 2013, comparativamente a 2012, observa-se que mais uma vez foi nos municípios de menor porte (até 10 mil habitantes e de 10 a 20 mil habitantes) onde ocorreu o maior aumento real no referido gasto, atingindo respectivamente 16,27% e 16,29%.

Gráfico 2 – Gasto per capita com a função legislativa dos municípios do Brasil de 2004 a 2013 por porte do município (em R\$ a preços de 01.01.2015)



Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2012) e IBGE (2013).

Esses dados apontam para o componente de custo fixo, que onera proporcionalmente mais os municípios de menor porte. Diante disso, a norma que estabelece as condições para o processo de emancipação de municípios deve incorporar, além de outras variáveis, o porte populacional, estabelecendo número mínimo de habitantes para futuras emancipações. Além disso, como o orçamento público é finito e limitado o aumento de gastos na função legislativa, ao pressionar para cima as despesas-meio, reduz-se o volume de recursos disponíveis às áreas-fins como saúde e educação, por exemplo.

Considerando-se que os gastos alocados na função legislativa subdividem-se nas subfunções ação legislativa e controle, parece que o aumento no número de vereadores e o correspondente aumento de gastos não se justificariam pela qualificação/aprofundamento da democracia representativa, uma vez que não há elementos que demonstrem mudanças no cenário apontado por Dias (1996) de um processo histórico recente de descrédito das instituições democráticas no Brasil, que leva à apatia política dos cidadãos, que, no limite, renegam o próprio ato de votar.

Para fins de comparação, analisa-se o comportamento do gasto per capita nas funções saúde (Tabela 3) e educação (Tabela 4).

Tabela 3 – Gasto per capita na função saúde, municípios por região do Brasil, 2002 a 2013 – anos selecionados (em R\$ a preços de 01.01.2015)

(continua)

REGIÃO/ ESTADO	2002	2004	2005	2008	2009	2012	2013	13/02%
C.Oeste	307,45	342,94	363,63	504,89	544,17	657,93	672,91	118,87
GO	284,06	309,34	321,54	438,26	493,48	594,58	602,66	112,16
MT	322,83	352,98	389,88	512,34	543,1	625,46	659,93	104,42
MS	347,62	412,39	432,57	657,5	672,44	852,68	854,73	145,88
Norte	212,64	232,47	238,15	342,19	343,93	408,09	412,27	93,88
AC	153,02	183,63	189,47	275,82	269,32	302,45	295,43	93,06
AP	160,15	167,86	167,38	279,36	280,29	304,73	251,45	57,01
AM	191,44	213,3	210,79	322,26	332,98	388,03	385,04	101,13
PA	214,09	237,94	240,47	329,19	324,54	394,16	422	97,11
RO	243,96	249,82	262,4	384	408,83	525,7	483,16	98,05
RR	246,54	239,06	297,86	425,3	473,29	387,12	456,86	85,31
TO	261,61	284,19	304,79	443,96	429,77	491,67	467,56	78,72
Nordeste	216,57	237,75	267,2	376,46	396,83	481,76	482,39	122,74
AL	260,55	263,22	286,91	396,78	419,97	512,98	524,89	101,46
BA	177,82	214,89	232,28	339,72	355,67	423,28	418,31	135,24
CE	268,85	279,06	304,4	394,22	428,64	496,19	509,93	89,67
MA	227,99	238,42	281,94	421,78	421,66	478,16	477,75	109,55
PB	193,58	278,03	320,91	438,29	440,68	609,12	595,41	207,58
PE	180,65	186,35	215,11	290,54	330,67	418	422,99	134,15
PI	249,53	241,51	302,86	431,53	449,08	589,37	624,33	150,2
RN	279,63	274,49	297,42	423,16	441,24	538,21	532,46	90,42
SE	214,41	262,94	309,16	440,66	465,19	483,63	516,92	141,09

Tabela 3 – Gasto per capita na função saúde, municípios por região do Brasil, 2002 a 2013 – anos selecionados (em R\$ a preços de 01.01.2015)

(conclusão)

REGIÃO/ ESTADO	2002	2004	2005	2008	2009	2012	2013	13/02%
Sudeste	347,94	357,89	375,78	511,32	527,77	678,86	685,57	97,04
ES	225,15	250,24	272,79	404,65	416,6	530,53	484,63	115,25
MG	323,04	322,18	359,36	496,91	515,83	661,31	671,03	107,72
RJ	397,93	373,6	357,81	465,91	464,2	683,2	727,92	82,93
SP	351,4	377,95	398,66	543,57	566,59	698,08	695,04	97,79
Sul	302,9	315,93	338,9	448,99	473,61	605,2	618,53	104,2
PR	306,09	325,38	341,75	433,49	464,63	588,56	613,2	100,33
RS	312,84	298,37	329,33	441,88	453,75	603,17	612,71	95,86
SC	278,09	330,67	351,69	488,21	524,58	636,09	636,99	129,06
Total	291,12	307,78	329,2	451,88	468,78	590,76	595,85	104,67

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2014).

Importante ressaltar que os gastos em educação referem-se aos executados pela esfera municipal, de acordo com as atribuições dos municípios previstas na Constituição Federal de 1988.

161

Tabela 4 – Gasto per capita na função educação, municípios por região do Brasil, 2002 a 2013 – anos selecionados (em R\$ a preços de 01.01.2015)

(continua)

REGIÃO/ ESTADO	2002	2004	2005	2008	2009	2012	2013	13/02%
C.Oeste	364,07	347,44	370,25	502,37	555,1	651,63	643,52	76,76
GO	356,9	300,56	330,08	439,72	496,77	611,57	611,09	71,22
MT	401,62	405,14	411,18	514,66	549,99	625,97	600,96	49,63
MS	340,94	389,11	417,16	639,2	707,56	781,01	771,11	126,17
Norte	298,44		307,83	459,63	516,03	651,96	648,27	117,22
AC	391,45	316,87	325,95	461,75	473,59	551,56	541,13	38,24
AP	231,18	191,2	215,68	352,44	429,91	464,7	471,03	103,75
AM	324,87	330,84	326	510,14	528,41	624,36	631,8	94,48
PA	284,5	262,92	291,28	421,79	478,13	705,94	701,45	146,56
RO	264,78	291,28	333,97	469,3	573,41	606,81	557,31	110,48
RR	229,05	205,75	224,24	450,35	710,82	501,71	629,65	174,9
TO	349,22	371,82	378,61	547,58	622,35	722,34	680,12	94,75

Tabela 4 – Gasto per capita na função educação, municípios por região do Brasil, 2002 a 2013 – anos selecionados (em R\$ a preços de 01.01.2015)

(conclusão)

REGIÃO/ ESTADO	2002	2004	2005	2008	2009	2012	2013	13/02%
Nordeste	293,39	287,26	316,04	454,71	538,64	635,8	619,81	111,26
AL	285	286,9	305,53	446,89	520,5	607,82	590,65	107,25
BA	290,69	277,28	309,04	427,49	512,46	625,79	618,21	112,67
CE	293,17	289,98	304,44	457,13	536,79	629,32	611,7	108,65
MA	294,54	295,7	311,69	479,27	596,08	742,93	758,26	157,44
PB	286,76	269,8	298,95	431,21	488,03	589,87	583,33	103,42
PE	253,54	262,62	290,64	395,35	494,99	576,48	563,54	122,27
PI	305,79	288,28	321,24	443,34	511,35	650,71	667,42	118,26
RN	314,47	286,72	321,26	448,71	528,52	561,19	562,83	78,98
SE	335,28	318,23	361,22	488,46	574,6	585,67	620,7	85,13
Sudeste	403,21	390,32	411,74	568,29	630,97	700,52	692,36	71,71
ES	364,33	368,62	435,29	680,67	740,8	818,19	742,75	103,87
MG	324,34	297,77	315,28	432,9	469,72	532,94	523,21	61,31
RJ	440,4	380,17	389,13	501,97	517,18	625,58	664,68	50,93
SP	430,31	440,5	464,09	646,66	741,82	797,25	776,79	80,52
Sul	348,18	365,01	374,81	488,47	528,22	617,45	610,6	75,37
PR	339,39	352,2	351,66	448,03	463,17	565,14	568,37	67,47
RS	357,66	366,83	384,75	499,45	536,82	616,09	602,53	68,46
SC	345,78	384,45	396,34	537,94	625,83	706,06	692,59	100,3
Total	352,24	346,37	367,45	508,94	572,19	660	653,42	85,5

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2014).

Os dados das Tabelas 4 e 5 mostram que enquanto o gasto per capita com o legislativo cresceu, em termos reais, 41,08% nos municípios brasileiros, o gasto com as funções saúde e educação cresceram, respectivamente, 104,67% e 85,50% no período de 2002 a 2013. Assim, o gasto per capita em saúde e educação representa aproximadamente 9 vezes o gasto per capita na função legislativa, o que pode ser considerado pouco – sem desmerecer o grau de relevância da democracia representativa – uma vez serem estas áreas-fins do Estado. Não se trata aqui de medir o grau de importância relativa entre saúde, educação e democracia representativa. No entanto, os dados trazem subsídios importantes tanto para a implementação de políticas públicas, quanto para a gestão do gasto público.

## SOBRE O PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO

O acréscimo do número de vereadores amplia/aprofunda a democracia? Esse é um questionamento cuja resposta perpassa por áreas da Ciência Política, da Sociologia e da Economia, entre outras. Tampouco a resposta está livre de controvérsias. Contudo, se consideramos: i) que a democracia caracteriza-se pelo tripé democracia representativa, democracia participativa e controle da burocracia; ii) que um regime é democrático na medida em que as relações políticas entre o Estado e seus cidadãos sejam amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente comprometidas, conforme aponta Tilly (2007); iii) que vigora no Brasil, desde a Carta Magna de 1988, um conjunto de normas institucionais que dá direito aos cidadãos exercerem o controle sobre a esfera pública estatal, e a literatura mostra que pouco se avançou nesse quesito, por razões diversas; e iv) que em alguns municípios do RS, conforme aponta Chieza (2008), há casos nos quais o Poder Legislativo municipal realiza audiências públicas de gestão fiscal e orçamentária, conforme estabelece a LRF, e o faz de forma burocrática, dado que a referida audiência pública, a qual deveria ser um fórum de debate com a participação da sociedade, é realizada, muitas vezes, sem a sua presença. Prova disso é que um representante de determinado Poder Legislativo gaúcho, ao ser questionado sobre o porquê da realização da audiência pública sem a presença de cidadãos, respondeu que, tendo ou não a presença de cidadãos, a lei estava sendo cumprida, demonstrando desconhecer as razões da aprovação da referida norma no Brasil, cujo objetivo é ampliar as relações políticas entre Estado e cidadãos, um dos pilares da democracia. Logo, considerando estes aspectos, parece não ser provável que apenas o aumento quantitativo de vereadores, apesar de reduzir o número de cidadãos representados por vereador, qualificaria o processo democrático no Brasil. Dependeria de outras variáveis qualitativas, como a capacitação dos cidadãos sobre a *res publica*, promovendo mudança cultural na sociedade brasileira.

Conforme demonstrado por Chieza (2008), a ação dos legislativos municipais não ocupa suficientemente os espaços políticos (e legais) disponíveis para ampliar a democracia participativa, desperdiçando um importante espaço que possibilitaria o aprofundamento do exercício da cidadania e o desestímulo a ações clientelistas e paternalistas presentes na sociedade brasileira, que levam à proliferação e ao aprofundamento do patrimonialismo no Brasil.

Diante de todos os elementos referidos e dos espaços que o parlamento municipal deixa de usufruir adequadamente, cujos custos seriam menores em relação à ampliação do número de vereadores, não nos parece que o aumento quantitativo destes possibilitaria a qualificação do processo democrático. O aprofundamento dos canais de participação, em atendimento efetivo à legislação vigente (CHIEZA, 2008), a ampliação dos canais de participação via Internet (MAIA; GOMES; MARQUES, 2011) e a existência de partidos políticos com programas e ideários

claros possibilitariam maior qualidade e solidez ao processo democrático brasileiro (DIAS, 1996).

Como a sociedade brasileira carece de aprofundamento da democracia participativa, as Câmaras de Vereadores poderiam dispender esforços para difundir a efetiva participação dos cidadãos no exercício do controle público, ações que contribuiriam para inibir o nepotismo e a corrupção e, conseqüentemente, fortalecer a democracia no Brasil. Ações dessa natureza contribuiriam para amenizar o descolamento entre os representantes e os eleitores, conforme pressuposto teórico apresentado pelo IPEA (2010, p. 18): “a continuidade das eleições e a ausência de impedimentos à participação eleitoral” não cumprem os “requisitos básicos e suficientes da representação”, pois podem estar presentes em cenário de “descolamento” entre o corpo de representantes e o de eleitores.

Por fim, a despeito de os argumentos aqui apresentados não apontarem para a possibilidade de aprofundamento do processo democrático fruto do aumento do número de cadeiras no legislativo municipal, não se pode desconsiderar a possibilidade de que um maior número de vereadores sinalize a possibilidade de representação de segmentos sociais historicamente não representados. No entanto, isso dependeria do grau de conscientização política e da definição de um quadro ideal da razão entre número de habitantes e de representantes. Nesse sentido, Santana e Sampron (1993, p. 15), ao analisarem a experiência de países como Estados Unidos, Canadá e França, entre outros, sobre a relação entre tamanho populacional e número de representantes nos parlamentos, concluem que “a representação política em termos quantitativos, no plano internacional, não pode servir de parâmetro para o Brasil”.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das mudanças institucionais aqui analisadas, o parlamento municipal brasileiro conta com 5.443 vereadores adicionais na legislatura 2013-2016, representando um acréscimo de 10,47%. Estima-se um gasto adicional na função de aproximadamente R\$ 4,2 bilhões por mandato. Além disso, no Brasil o gasto per capita das funções saúde e educação é de apenas nove vezes, aproximadamente, o gasto per capita na função legislativa. A despeito da vigência de normas que estabelecem os limites de gastos (aqui abordadas), considerando-se os resultados desta pesquisa e a abrangência e complexidade das áreas de saúde e educação, parece que há certo desequilíbrio na partilha do orçamento público entre as referidas áreas.

Além disso, embora este tema não deva ser focado, exclusivamente, nos gastos, dado que há um limite constitucional para o legislativo municipal, registra-se que esses limites **são máximos**, por isso o argumento de que se o legislativo está cumprindo o referido limite, o seu impacto nos gastos deve ser secundarizado é um argumento falso, porque o orçamento público é finito e limitado, e se mais recursos forem destinados à função legislativa, é de se esperar que menos recursos estarão disponíveis para áreas como saúde e educação, em especial. Nesse sentido, o parlamento municipal tem a atribuição de também contribuir com a implementação de políticas públicas que possibilitem a melhoria e a racionalização do gasto público.

Por fim, não se trata de medir o grau de importância relativa entre saúde, educação e democracia representativa; no entanto, os dados trazem subsídios importantes tanto para a implementação de políticas públicas e gestão do gasto, quanto para o aprofundamento da democracia participativa através de ações qualitativas nascidas no âmbito do parlamento municipal, como, por exemplo, a aplicação de normas legais vigentes que possibilitam a ampliação do controle social sem, necessariamente, incorrer em elevação de gastos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 25, de 14 de fevereiro de 2000. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 fev. 2000.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 58, de 23 de setembro de 2009. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 set. 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 abr. 1999.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças do Brasil (FINBRA)**. Contas Anuais. Brasília, DF: Tesouro Nacional, 2014. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/en/contas-aneais>>. Acesso em: 11 jun. 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Estatísticas e Resultados da Eleição**. Brasília, DF: TSE, 2012. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleicoes-2012>. Acesso: 11 jun. 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Resolução TSE nº 21.702/2004**. Instruções sobre o número de vereadores a eleger segundo a população de cada município. Brasília, DF: TSE, 2004.

CHIEZA, Rosa Ângela. **O Ajuste das Finanças Públicas à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 196p. 2008. Tese (Doutorado em Economia). Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

CNM. Confederação Nacional de Municípios. **Pesquisa Vereadores 2011**. Brasília, DF: CNM, 2011. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br>>. Acesso em: 11 jun. 2015.

DIAS, Márcia. Democracia Local: Principais Tendências da Literatura Acadêmica Contemporânea. **Cadernos de Sociologia e Política**, Rio de Janeiro, n.2, 1996.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Crescimento versus Distribuição: o Dilema Clássico (e Atual) da Economia. **Revista da Pesquisa UFRGS**, Porto Alegre, p.22-25, 2008.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – 2013 (PNAD 2013)**. Brasília, DF: IBGE, 2013.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estado, Instituições e Democracia: democracia**. Brasília, DF: IPEA, 2010. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia; Livro 9). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09\\_estadoinstituicoes\\_vol2.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol2.pdf)>. Acesso em: 11 jun. 2015.

MAIA, Rousiley Celi; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil (Orgs.). **Internet e Participação Política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

PIRES, Roberto Rocha C.; VAZ, Alexander Cambraia N. Participação faz a diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A dinâmica da participação no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

SANTANA, Jair E.; SAMPRON, Dario. Vereadores em Excesso? **Revista de Doutrina e Jurisprudência**, Belo Horizonte, v.1, 1993.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A democratização do acesso à Justiça**. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

SIMIONATO, Ivete. **Crise, Reforma do Estado e Políticas Públicas**: implicações para a Sociedade Civil e para a profissão. Mimeo, 2003. Disponível em: <http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv87.htm>. Acesso em 25 jun. 2014.

TILLY, Charles. **Democracy Realized**: the progressive alternative. New York: Verso, 2007.



# A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS DE PELOTAS E RIO GRANDE EM PERSPECTIVA COMPARADA

NAIARA DAL MOLIN

*Professora Adjunta do Departamento de Sociologia e Política da  
Universidade Federal de Pelotas (UFPeL).*

CESAR ALESSANDRO SAGRILLO FIGUEIREDO

*Professor Adjunto da Universidade Federal de Tocantins (UFTO).*

ELIAS MEDEIROS VIEIRA

*Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande  
do Sul (FURG).*

## INTRODUÇÃO

O artigo tem como objetivo principal investigar a questão do desenvolvimento das cidades de Pelotas e Rio Grande no século XIX, bem como os percalços socioeconômicos e políticos ao longo do século XX, e, mais enfaticamente, os incrementos que elas conseguiram lograr no início do século XXI, a fim de reconquistar a sua posição econômica no mapa do Rio Grande do Sul. Além desse reflexo de âmbito econômico, cabe também investigar o perfil da população dos dois municípios, uma vez que estes gozavam, em princípios do século XX, de excelente índice de desenvolvimento quando comparados com as demais regiões do estado.

Assim, para efetivar esta pesquisa, dividiremos o artigo nas seguintes seções: 1) caracterização histórica e geográfica, de modo a compreender a gênese motriz e econômica da região; 2) perfil socioeconômico, com o intuito de verificar o atual quadro de desenvolvimento de Pelotas e de Rio Grande; 3) perfil da população e sua evolução ao longo do período estudado (século XX e início do século XXI); e, finalizando, 4) perfil político das últimas eleições no executivo municipal, bem como as principais ações em conjunto com o Executivo federal, de modo a trazer para Pelotas e Rio Grande verbas que possam tornar sua política econômica mais efetiva. Dito de outro modo, analisaremos as eleições nos dois municípios e os reflexos nas políticas públicas levadas a efeito no início do século XXI.

No tocante ao aspecto metodológico, este artigo dividir-se-á entre uma revisão da literatura no que tange à Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul, através da pesquisa de fontes e bibliografias que tratam desse tema; e um aporte através de fontes documentais do governo no que tange a índices de desenvolvimento, populacionais e econômicos, com vistas a contemplar o conjunto deste trabalho.

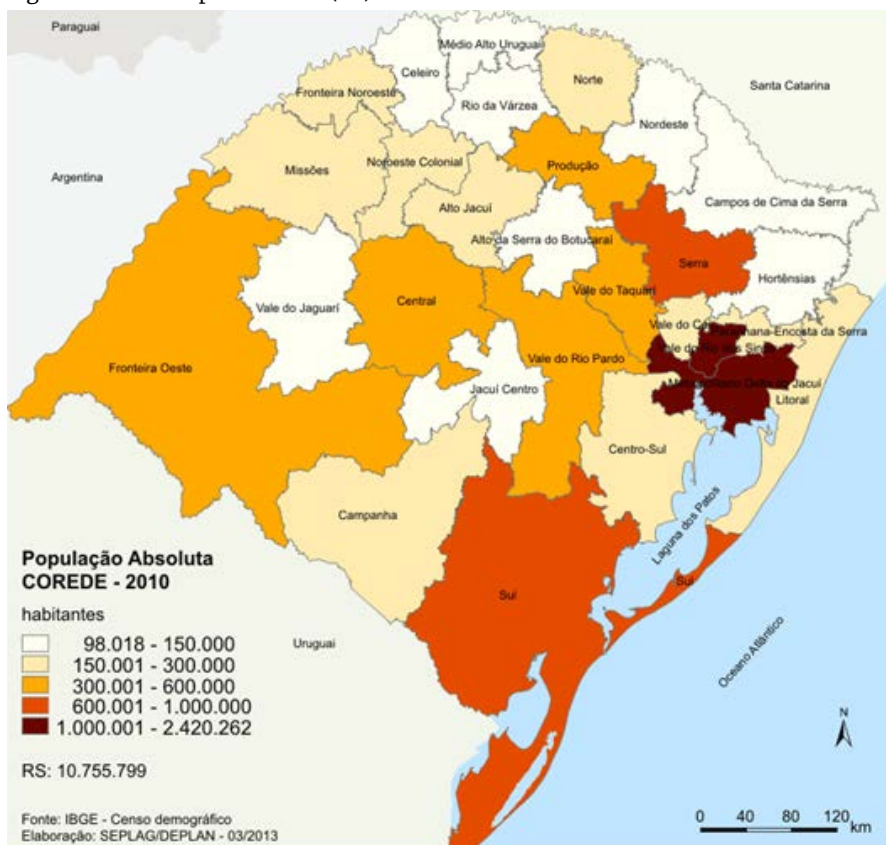
## CARACTERIZAÇÃO HISTÓRICA E GEOGRÁFICA DA REGIÃO

A região da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul é composta por várias cidades, dentre as quais destacamos neste espaço a importância de dois grandes centros que funcionam como polos regionais. São cidades que possuem a função de impulsionar as outras da região, como centros produtores econômicos, culturais e de serviços. Para esta orientação teórica, consideramos como polo o centro dinâmico produtor de bens materiais e imateriais de uma região ou de um país, sendo que a sua influência se irradia para a região de seu entorno. Sendo assim, o desenvolvimento regional estará sempre ligado ao do seu polo (SANTOS; SILVEIRA, 2005; SANTOS, 1997). Nessa região citada, destacam-se, por motivos econômicos e históricos, as cidades de Pelotas e Rio Grande, conforme podemos ver no mapa a seguir, com destaque especial para Pelotas, impulsionando histori-

camente essa dinâmica espacial e agregando os demais municípios em seu entorno.

No tocante aos aspectos espaciais e políticos, de acordo com a divisão territorial, esta região faz parte da Mesorregião do Conselho Regional de Desenvolvimento da Região Sul (Corede<sup>1</sup> Sul), onde se destaca a cidade de Pelotas, havendo mais 21 municípios<sup>2</sup>, que a circunscrevem. Outro aspecto importante é que esta região ocupa 17% do território do RS, acolhe 843.206 habitantes, que representam 7,9% da população do estado, conforme dados do Censo Demográfico 2010 (Figura 1)<sup>3</sup>.

Figura 1 – Divisão por Coredes (RS)



Fonte: SEPLAG/DEPLAN (2013).

(1) Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) – criados pela lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994.

(2) Entre os municípios que compõem este Corede estão: Amaral Ferrador, Arroio do Padre, Arroio Grande, Canguçu, Capão do Leão, Cerrito, Chuí, Herval, Jaguarão, Morro Redondo, Pedras Altas, Pedro Osório, Pelotas, Pinheiro Machado, Piratini, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar, Santana da Boa Vista, São José do Norte, São Lourenço do Sul, Tavares e Turuçu.

(3) Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/resultados>>. Acesso em: 05 mar. 2014.

O povoamento da região está intimamente ligado à própria ocupação do estado do RS. Conforme sabemos, este estado nasceu como resultado do conflito das Coroas Portuguesa e Espanhola, a partir do Tratado de Santo Idelfonso<sup>4</sup>, em 1777, que redefiniu as fronteiras no Cone Sul. Com esse tratado, após muitas disputas, houve a definição das terras do Rio Grande do Sul como sendo da Coroa Portuguesa. Para tanto, iniciaram-se os primeiros núcleos de colonização efetiva luso-açoriana nas primeiras cidades do estado, entre estas destaca-se a cidade de Rio Grande, com função estratégica de defesa. Além dessa função, ainda havia o importantíssimo porto, que deu origem à principal função econômica da cidade. Além disso, com a mesma importância, destaca-se a colonização lusa na cidade de Pelotas, dando origem às futuras grandes estâncias de gado na região.

A pecuária, desde cedo, mostrou-se a grande força motriz da economia do RS, destacando-se desde o século XIX. Pelotas insere-se nesse processo especialmente por concentrar as grandes charqueadas, as denominadas indústrias saladeiras do charque, que contavam com um grande número de estâncias, possibilitando a pujança econômica da cidade ao longo do período oitocentista. Não devemos esquecer que a capital do estado já era Porto Alegre; no entanto, Pelotas suplantava-a tanto economicamente, quanto culturalmente, fazendo sombra à capital rio-grandense no período. A indústria do charque, gerida por grandes estancieiros e com trabalho escravo, foi a força motriz que impulsionou a economia do RS ao longo do século XIX, dando lastro e sustentação econômica para o desenvolvimento do estado. No entanto, o ciclo começa a dar sinais de esgotamento já no final do século XIX, apresentando, por conseguinte, os primeiros indícios de uma futura crise da Metade Sul.

Entretanto, apesar de constituírem a empresa manufatureira mais característica da região da pecuária tradicional, as charqueadas representavam um setor econômico em crise no final do século XIX, enquanto que a economia colonial imigrante encontrava-se em ascensão (PESAVENTO, 1985, p. 38).

O elemento novo dinamizador do desenvolvimento econômico do estado era a nascente indústria da Serra Gaúcha, ou seja, justamente a policultura da região nordeste, diferenciando-se da monocultura pecuarista, que entrou em declínio na passagem do século XIX e se estagnou ao longo do século XX. Além dessa questão crucial, destaca-se a expansão dos frigoríficos, fazendo com que o arcaico modelo extensivista da Metade Sul começasse a apresentar os primeiros sinais de colapso (VIEIRA; RANGEL, 1993, p.30). Somando-se a essa questão, destacamos que nas indústrias saladeiras a mão de obra utilizada era a escrava. A passagem da

(4) Em linhas gerais, este tratado irá estabelecer a troca dos territórios portugueses e espanhóis na América do Sul. A Colônia de Sacramento, que era o marco da colonização portuguesa, passa a ser território da Espanha, e os Sete Povos das Missões, que eram o marco da colonização espanhola, passam a ser território português.

mão de obra escrava para a assalariada apresentava pontos deficitários na cadeia produtiva das charqueadas, em comparação com a indústria saladeira argentina. O grau de especialização da mão de obra livre platina era muito superior ao da mão de obra brasileira; no entanto, o fausto de outrora, que deu pujança à cidade, mesmo se esvanecendo já no limiar do século XX, serviria de lastro para a continuidade das fortunas emergidas do período das grandes charqueadas, fazendo com que se mantivesse um singelo desenvolvimento econômico orientado da Metade Sul, porém concentrado nas mãos de poucas famílias, o que fez com que ocorresse uma rarefação deste capital regional:

[...] assinala-se que os próprios capitais industriais já estabelecidos na Região Sul, com raras exceções, não foram capazes ou não tiveram potencialidade suficiente para promover a consolidação, mediante expansão, dos ramos agroindustriais já existentes (caso da carne e da lã), nos quais parecem ter perdido a competitividade. Muito menos foram capazes de promover a diversificação do parque industrial, aproveitando a relativa expansão do mercado interno na fase ascendente do ciclo, nem o crescimento do comércio internacional nos anos 60 e 70 (ALONSO; BENETTI; BANDEIRA, 1994, p. 58).

Nessa perspectiva, realçamos que se a cidade de Pelotas dinamizou a economia da região, era pela cidade de Rio Grande, por contar com um porto marítimo, que se fazia a conexão econômica das charqueadas com o resto do Brasil. Devemos destacar que, via de regra, a economia do RS no período era voltada para o mercado interno, diferentemente da economia cafeeira (São Paulo), voltada para a produção externa. Assim sendo, a cidade de Rio Grande tornava-se parceira natural do progresso da região no século XIX:

A indústria do charque, as 'charqueadas', localizam-se num ponto ideal: entre os rios Pelotas e São Gonçalo, nas proximidades ao mesmo tempo dos grandes centros criatórios da fronteira e do porto para o comércio exterior da capitania, o Rio Grande, que, embora muito deficiente, é o único possível. Esta localização da indústria dará origem ao centro urbano que seria o primeiro da província depois da capital; mas primeiro absoluto em riqueza e prestígio social: Pelotas (PRADO JÚNIOR, 1998, p. 97).

Como evidencia Caio Prado Júnior, a cidade de Rio Grande funcionava como um alicerce para o apogeu de Pelotas, que como polo regional da Metade Sul era a cidade que impulsionava a indústria do charque na região. No entanto, devemos lembrar que ao longo do século XX houve uma mudança de orientação da economia no estado, sendo, portanto, a cidade de Rio Grande, com o seu porto, tributária dessa ruptura do padrão de acumulação econômica do RS. Segundo Pedro Fonseca (1983), a República Velha no Rio Grande do Sul, sob os auspícios dos presidentes da província de orientação positivista, justamente em virtude da crise da economia agropastoril, visava a um incremento da policultura do norte e

nordeste do Estado, objetivando, portanto, um fomento na imigração que promovia uma nascente industrialização da mesorregião da Serra Gaúcha, a despeito da velha cultura extensivista de gado da Metade Sul. Em síntese, a partir da República Velha, sacralizava-se o divórcio entre as matrizes produtivas no estado do RS, sob o fomento dos dirigentes estaduais. Sob a insígnia positivista, Júlio de Castilhos, Borges de Medeiros e Getúlio Vargas fomentaram a nascente indústria do estado, bem como, através da forte imigração europeia nas regiões norte e nordeste, incentivaram a policultura. Segundo Pesavento (1977, p. 290):

Um aparato estatal administrativo burocratizado se monta manipulado pelo partido administrativo que assume e passa a promover a modernização. Todavia, a mudança almejada (o progresso) se dará dentro dos moldes da ordem, de uma organização social e econômica onde para cada grupo, cada classe, está reservado um papel definido, ao qual deve se acomodar.

Nessa perspectiva, primeiramente, o pensamento da elite dirigente positivista do período era suprir o estado de mantimentos, como um grande celeiro; e, num segundo plano, fazer com que os excedentes da produção ficassem destinados à exportação, de modo que esta impulsionasse a economia do estado, não ficando o estado, portanto, dependente apenas da economia extensivista de gado, que apresentava sinais de estrangulamento. Quanto a esse aspecto, conforme já realçado, a economia do charque e, conseqüentemente, a criação de gado, eram de caráter interno, ou seja, para suprir o mercado brasileiro, tendo ainda que competir com a indústria saladeira da Argentina e do Uruguai, muito mais desenvolvidas em termos de recursos, pois já contavam com uma maior dinamização, provocada por uma mão de obra assalariada e bem mais qualificada que a brasileira, que acabara de conquistar a alforria. Portanto, em face do exposto, começava a se esboçar, já no início do século XX, a dicotomia entre o norte e o sul do RS: 1) o sul, atrasado, com grandes extensões de terra concentradas nas mãos de poucos proprietários, caracterizadas como latifúndios; e, 2) a região norte, incentivada por uma policultura nas dinamizadas pequenas propriedades e com uma industrialização nascente.

Assim sendo, estes aspectos devem ser bem demarcados – modelo econômico e orientação de uma política de estado –, pois nos dão o percurso do progresso do RS ao longo do século XX, bem como, obviamente, das causas que motivaram a estagnação da Metade Sul. Destacamos, em face desses motivos, o início do processo de refluxo da cidade de Pelotas e, igualmente, das cidades que a circunscuem, justamente por esta ser um polo regional. Com o fito de tecer comparações entre o desenvolvimento das regiões, devemos registrar a emergência do setor ferroviário no estado ao longo do século XX, fazendo com que Porto Alegre capitaneasse as grandes conexões das ferrovias, ligando os setores produtivos do estado com as distribuições das mercadorias (SINGER, 1977).

Portanto, Porto Alegre, além de capital do estado, tornava-se, realmente, o principal polo econômico, transformando-se no polo dinamizador do desenvolvimento do RS. Ainda, devemos destacar que, ao longo do século XX, havia, também, a emergência de outras cidades-polo no estado. O conjunto destas seria: 1) Porto Alegre, capital do estado, que concentra o grosso do PIB, ainda trazia para si a circulação de mercadorias; 2) Serra Gaúcha, como polo emergente, pois iria mostrar um grande ascenso na geografia econômica do RS, consolidando-se ao final do século XX; 3) região de Santa Maria, como polo universitário e de serviços no centro do Estado; e 4) Pelotas, como polo esvanecido da Metade Sul, que não iria acompanhar o desenvolvimento de outras regiões do RS. Tal explanação torna-se deveras importante ao analisarmos o desenvolvimento do PIB e refletirmos acerca dos polos regionais, pois a grande diferença de Pelotas e o seu processo de refluxo se dá, justamente, quando comparados com a emergência das outras regiões que, ao longo do século XX, lograram um vigoroso crescimento.

Salientamos, ainda, que os modelos econômicos de determinadas regiões iriam se refletir, por conseguinte, no seu modelo político e no seu quadro partidário. Ou seja, o sucesso ou o refluxo econômico irão se refletir na distribuição da geografia do voto na arena política, demonstrando, assim, uma perda de prestígio das velhas famílias políticas da Metade Sul e a emergência de outras clivagens políticas representadas pelas regiões produtoras mais pujantes do estado do RS, como Porto Alegre e a Serra. Portanto, além de a Metade Sul refluir em importância na seara econômica, isso também irá se refletir, conforme veremos, na sua pouca densidade política em face de uma mitigação econômica.

## PERFIL SOCIOECONÔMICO

Conforme já enfatizado, a Metade Sul do estado do RS sofrerá um processo de refluxo econômico desde o início do século XX, em face do esgotamento da matriz produtiva baseada na pecuária extensivista e na indústria do charque. Além disso, não seria tributária do modelo econômico imprimido já nas primeiras décadas do século XX, portanto ficando de fora do modelo produtivo. Não obstante, devemos lembrar que Pelotas e as cidades que a circunscrevem mantiveram uma economia atuante, mesmo diminuindo o seu poder econômico, destacando-se na região uma eminente indústria alimentícia, assim como, em Rio Grande, a continuidade pujante do denominado Super Porto. Porém, mais uma vez a região entra em crise a partir dos anos 1980 e 1990, em face da crise econômica nacional que assolou o Brasil<sup>5</sup>.

(5) De acordo com Santos e Silveira (2005, p. 106): “Entre 1970 e 1980, o número de esta-

Neste período em tela ocorreu a crise do modelo de Estado brasileiro, bem como se deu o esgotamento do padrão de produção baseado no modelo em curso: muitas empresas faliram e postos de trabalho foram atrofiados; em síntese, vivia-se uma crise conjuntural no Brasil. Pelotas, obviamente, seria afetada por esse esgotamento do modelo, ficando mais uma vez caudatária das diretrizes dos modelos econômicos adotados no Brasil. Da mesma forma, por ser uma cidade-polo, as suas cidades vizinhas sofreram os reflexos visíveis dessa política econômica. Passamos a viver nesse período, além de uma crise econômica de Estado, uma mudança de paradigma tanto no modelo de Estado – agora mínimo –, quanto uma mudança no modelo de trabalho, pois se inicia uma terceira revolução industrial – agora toyotista<sup>6</sup>.

Essas duas mudanças devem ser bem demarcadas, pois mudaram a configuração do Estado na década de 1990 a partir da eleição de Fernando Collor, em 1989, e, principalmente, a partir do mandato de Fernando Henrique Cardoso em 1994. O Estado outrora forte e desenvolvimentista, que, mesmo com as condições do governo militar, mantinha-se atuante, no período de Collor e Cardoso modifica-se, pois aporta com força total a tese da necessidade de um Estado Mínimo, ao qual se imprimia uma função de “novo gerenciamento do Estado” (BRESSER-PEREIRA, 2009), consolidando de vez o neoliberalismo no Brasil e a sua política de pouco incentivo para o desenvolvimento econômico nacional: as regras do jogo mudavam.

Conforme afirmamos anteriormente, da mesma forma que havia uma crise estrutural no parque fabril nacional, havia também uma mudança nas lógicas de produção. O modelo taylorista-fordista outrora predominante, com esteira de produção, é substituído pelo modelo do Toyotismo, um modelo de produção japonês mais enxuto, ou seja, com menos mão de obra (CASTELLS, 1999). Nesse processo,

belecimentos industriais no Brasil cresceu 184,52%, enquanto o valor da transformação industrial aumentou 537,70% e o pessoal ocupado 98,39%. Todavia, a partir dos anos 80 há um decréscimo do número de estabelecimentos industriais (-11,84% entre 1980 e 1990), graças, em boa parte, ao processo de concentração da propriedade industrial (agravado pelos progressos da automação) e uma desaceleração no crescimento da indústria”.

(6) Nas palavras de Manuel Castells (1999, p. 214-215): “Uma terceira evolução diz respeito a novos métodos de gerenciamento, a maior parte deles oriunda de empresas japonesas [...]. O enorme sucesso em produtividade e competitividade obtido pelas companhias automobilísticas japonesas foi, em grande medida, atribuída a essa revolução administrativa, de forma que na literatura empresarial ‘toyotismo’ opõe-se a ‘fordismo’, como a nova fórmula de sucesso, adaptada à economia global e ao sistema produtivo flexível [...] Alguns elementos desse modelo são bem-conhecidos [...] ‘controle de qualidade total’ dos produtos ao longo do processo produtivo, visando [sic] um nível tendente [sic] à zero de defeitos e melhor utilização dos recursos; envolvimento dos trabalhadores no processo produtivo por meio de trabalho em equipe, iniciativa descentralizada, maior autonomia para a tomada de decisão no chão de fábrica, recompensa pelo desempenho das equipes e hierarquia administrativa horizontal, com poucos símbolos de status na vida diária da empresa”.



há uma quebra dos postos de trabalho tradicionais e, com isso, a antiga indústria, que se baseava nesse processo de produção, é superada. Muitas empresas quebram; outras, porém, inserem-se nessa nova lógica produtiva, vindo a compor o elenco dos parques industriais que resistiram a essa crise sistêmica. Pelotas insere-se entre as cidades que não conseguiram suportar essa mudança de paradigma no Estado e do mundo do trabalho, vindo a entrar mais uma vez em uma crise econômica.

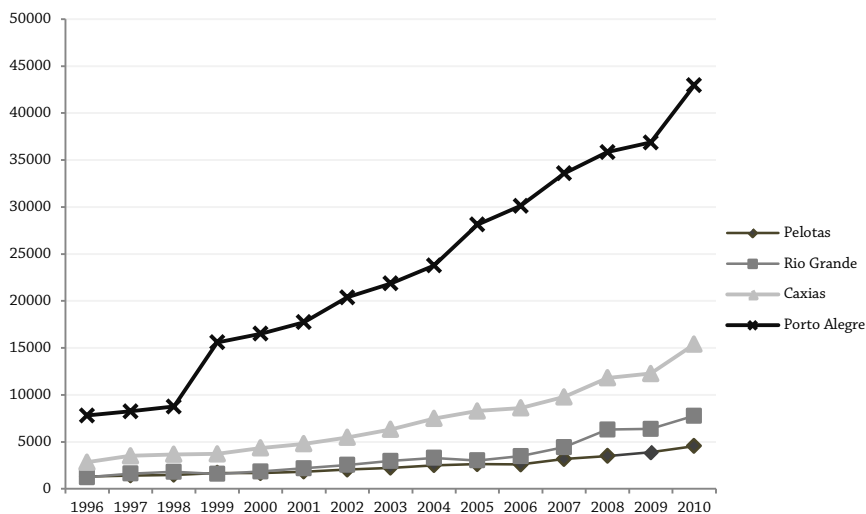
Por outro lado, ao mesmo tempo em que Pelotas refluía mais intensivamente entre as matrizes produtivas do estado, cidades da Serra Gaúcha, capitaneadas pelo setor metal-mecânico, iam ascender mais ainda e, em conjunto com Porto Alegre, iam deixar para trás a economia da Metade Sul do estado. Se no início do século XX a indução das diretrizes iria definir o solapamento contínuo da cidade de Pelotas e, por conseguinte, de todas as cidades que a circunscuem, no final do século estas iam ser realmente condenadas pelo próprio esgotamento do modelo econômico brasileiro e da crise do Estado, assim como da situação advinda de uma nova reconfiguração da divisão do trabalho em curso no Brasil<sup>7</sup>.

A partir do final dos anos 1990, poderemos ver nitidamente, através das séries temporais, a evolução do PIB de Porto Alegre e da Serra Gaúcha – esta capitaneada por Caxias do Sul como cidade-polo regional. Devemos realçar que não seria somente o setor metal-mecânico o indutor da pujança econômica da Serra, mas também a policultura baseada nas pequenas propriedades, sendo puxada pela produção da uva e seus derivados, como o vinho. De acordo com Santos e Silveira (2005, p. 129), “a cultura da uva cresceu 1,6 vezes entre 1980 e 1996 [...] toda uma vida de relações nasce em função dessa atividade”. Em síntese, o que importa reter nesta análise é o refluxo intenso da Metade Sul no final da década de 1990 e a prevalência de Porto Alegre, justamente por ser a capital e concentrar o centro do setor econômico terciário do estado, e, comparativamente, poderemos ver a arancada da Serra Gaúcha. Para efeitos comparativos, verificamos o PIB de Pelotas, Rio Grande, Porto Alegre e Caxias do Sul na mesma série temporal, como o intuito de tecer comparações, conforme a Figura 2 a seguir:

---

(7) De acordo com Santos e Silveira (2005, p. 108-109): “A nova divisão do trabalho industrial é acompanhada de uma nova repartição geográfica. Em ramos como metalúrgica, mecânica, material elétrico e comunicação, transporte, papel e papelão, indústria química e produtos de materiais plásticos, a maior concentração dos estabelecimentos é, ainda, na região Sudeste, seguida pela região Sul. [...] Com a globalização, o país busca tornar-se viável ao enraizamento dos grandes capitais. Adaptam-se as condições de regulação da economia e do território e, paralelamente, dá-se um esforço para reequipar algumas áreas. Assim, holdings nacionais e globais irão desenhar suas topologias no território brasileiro, mantendo, porém, seus centros de comando nas regiões Sudeste e Sul do país”.

Figura 2 – PIB dos municípios do RS (em milhões de R\$)

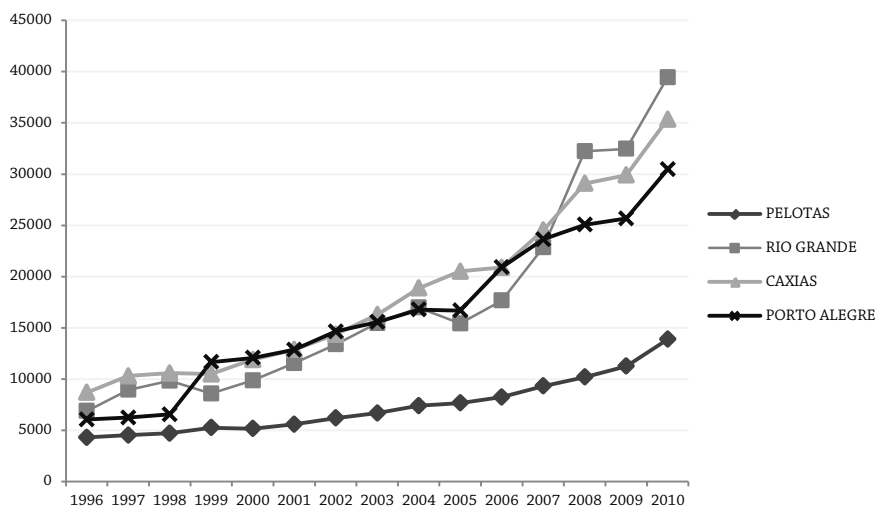


Fonte: FEE (2014a).

Conforme evidenciado, verificamos que Porto Alegre apresenta um PIB elevadíssimo quando comparado ao de outras cidades-polo. Ainda conforme examinado na Figura 2, o PIB de Pelotas fica abaixo do de Rio Grande, mesmo tendo sido outrora um grande polo regional, o que evidencia, de fato, um enfraquecimento do seu poder econômico. Destacamos que essa diferença começa a ser mais visível a partir da metade da década de 2000, em virtude das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na cidade de Rio Grande e da revitalização do porto e do estímulo ao Polo Naval.

Também verificamos que Rio Grande ascende neste início do século XXI quanto ao PIB per capita, que se consolida como o maior das quatro cidades em estudo. Na Metade Norte, embora Porto Alegre tenha o maior PIB, é Caxias do Sul que lidera no PIB per capita. Devemos registrar que este representa a razão entre o montante do Produto Interno Bruto e o valor absoluto da população. Isso faz com que Porto Alegre, por questões da densidade populacional, fique sempre abaixo das demais, mesmo tendo um PIB elevadíssimo, conforme podemos ver na Figura 3 a seguir:

Figura 3 – PIB per capita (em R\$)



Fonte: FEE (2014a).

O PAC, mencionado anteriormente, é um programa de indução do desenvolvimento capitaneado pelo governo federal que visa à promoção e ao fomento da economia nacional sobre cinco eixos, quais sejam: 1) infraestrutura; 2) crédito e financiamento; 3) ambiental; 4) tributário; e, 5) medidas fiscais. Registra-se que o Programa foi iniciado no segundo governo de Lula, em 2007, buscando imprimir um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil. Sobre o denominado modelo desenvolvimentista de Lula, Barbosa e Souza (2010, p. 69-70) afirmam:

A visão desenvolvimentista do governo Lula combinava vários argumentos, sem refletir uma escola de pensamento econômico homogênea. Em contraponto ao caráter teórico e ideologicamente mais coeso da visão liberal, os desenvolvimentistas então adotaram uma postura mais pragmática em torno da defesa de três linhas de atuação para o governo federal. Foram elas: a adoção de medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário para acelerar o crescimento e elevar o potencial produtivo da economia; a aceleração do desenvolvimento social por intermédio do aumento nas transferências de renda e elevação do salário mínimo; e o aumento no investimento público e a recuperação do papel do Estado no planejamento de longo prazo.

A cidade de Rio Grande começaria a ter um papel privilegiado nesse processo, pois seu porto dava a sustentação para a questão da infraestrutura – revitalização da indústria naval –, bem como, em virtude da exploração do pré-sal, tornava-se uma cidade estratégica em termos energéticos. Através do

PAC<sup>8</sup>, o governo federal buscou consolidar a retomada da indústria naval, com o financiamento de estaleiros e embarcações nacionais. Visava ainda assegurar o atendimento da demanda da Petrobras por embarcações de carga e de apoio a plataformas. No PAC 1 foram contratados financiamentos para 301 embarcações e 5 estaleiros<sup>9</sup>.

A partir da segunda metade dos anos 2000, vimos, de acordo com a Figura 2, a evolução da cidade de Rio Grande, superando rapidamente a cidade de Pelotas na região, com um PIB muito maior do que o do município que outrora fora polo regional. Igualmente, o PIB per capita acompanha essa evolução; pois, com o montante de recursos investidos na cidade de Rio Grande, esta se torna umas das cidades com maior PIB per capita do RS, superando Porto Alegre e Caxias do Sul. Esses dados refletem o impacto que as verbas do PAC tiveram para a economia da Metade Sul do RS. Devemos assinalar que as obras do PAC 1 e PAC 2<sup>10</sup>, por se tratarem de programas que visam ao desenvolvimento acelerado da economia, servem como um lastro de fomento econômico ao Brasil, e, obviamente, também para inúmeras obras que aquecem a economia do estado, ocasionando um crescimento no PIB. Nessa perspectiva, além do desenvolvimento e da emergência de cidades-polo como Rio Grande, o estado como um todo acabaria se tornando tributário do investimento do governo, como podemos ver na Figura 4, a seguir, através do crescimento do seu PIB.

178

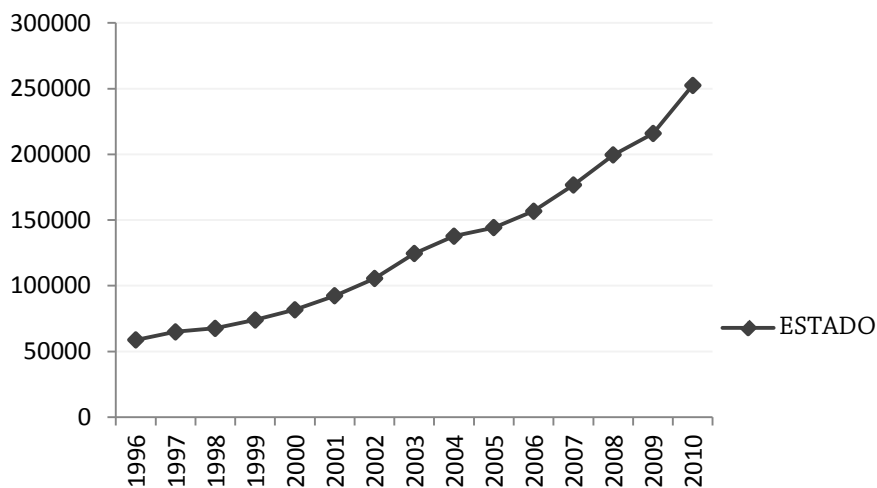
No tocante especificamente a Rio Grande, obviamente que esse incremento dos recursos financeiros não se reflete *ipsis literis* em melhoria à população, pois é um valor drenado para obras e para o financiamento de infraestrutura das obras do PAC. Ou seja, o PAC fomenta o incremento das obras públicas estratégicas, sendo que, com a consolidação do projeto, espera-se que haja um ciclo virtuoso de desenvolvimento contínuo espalhando-se para outras áreas, por exemplo a área de serviços de hotelaria, ramo imobiliário, etc. Estima-se que para cada 1 (um) emprego direto no PAC haveria 3 empregos indiretos em ramos correlatos, dando, portanto, o lastro do ciclo virtuoso das medidas de aceleração do crescimento (FEIJÓ; MADONO, 2013; DOMINGUES, 2009; SÔNEGO, 2010).

(8) Nos seus primeiros quatro anos, o PAC ajudou a dobrar os investimentos públicos brasileiros (de 1,62% do PIB em 2006 para 3,27% em 2010) e ajudou o Brasil a gerar um volume recorde de empregos – 8,2 milhões de postos de trabalho criados no período. Dados disponíveis em: <<http://dados.gov.br/dataset/obras-do-pac-programa-de-aceleracao-do-crescimento>>. Acesso em: 03 mar. 2014.

(9) Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/energia/revitalizacao-da-industria-naval/rs>>. Acesso em: 23 fev. 2014.

(10) Em 2010 o governo federal lança a continuidade do Programa com o PAC 2, enfatizando um montante de R\$ 31 bilhões para as indústrias navais do Brasil, dando, portanto, o indicativo da importância do setor para o programa de desenvolvimento orientado no Brasil. Dados disponíveis em: <<http://www.pac.gov.br/energia/revitalizacao-da-industria-naval/rs>>. Acesso em: 23 fev. 2014.

Figura 4 – PIB do Estado do RS (em milhões de R\$)



Fonte: FEE (2014c).

Finalizando este tema, o que importa apreender é que, a despeito da estagnação econômica da cidade-polo de Pelotas, outrora o eldorado da Metade Sul, a cidade de Rio Grande deu, no início da década de 2000, o lastro de desenvolvimento econômico da região através das medidas do PAC do governo federal. Ainda conforme demonstrado na figura anterior, esse mesmo ciclo desenvolvimentista deu o tônus da retomada das finanças do estado. No que tange especificamente a Rio Grande, esse incremento alavancou o desenvolvimento das cidades mais próximas, sendo Pelotas, portanto, também tributária desse crescimento, principalmente na área de serviços, uma vez que a cidade possui esse segmento muito mais desenvolvido do que a portuária cidade rio-grandina.

## PERFIL DA POPULAÇÃO

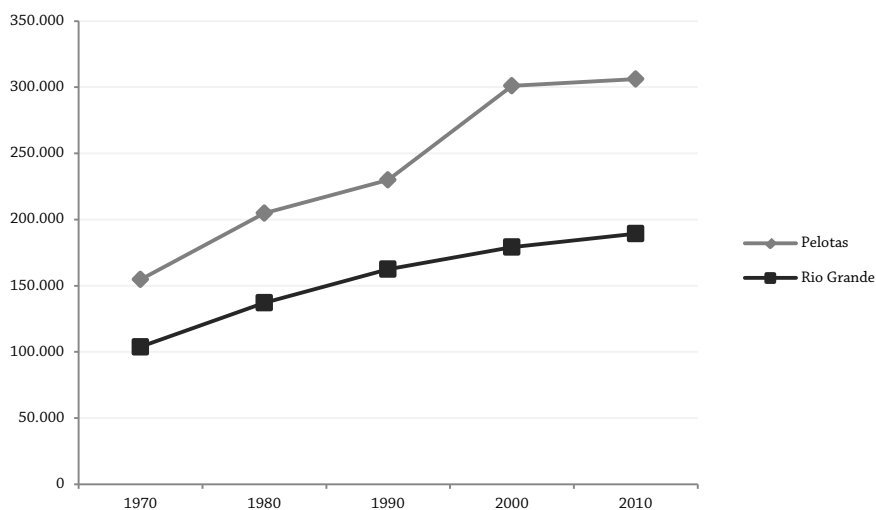
No tocante ao perfil da população da região das cidades de Pelotas e Rio Grande, consideramos que as suas densidades populacionais refletem o mapa do trabalho no Brasil. Dito de outra maneira, a especialização do mundo do trabalho definiu o tamanho dessas cidades, bem como o perfil populacional de quem as compõe. Conforme enfatizado, ao longo do século XX o mundo viveu uma mudança de paradigma no universo do trabalho. Assim sendo, algumas cidades cres-

ceram, pois foram esteio para um grande fluxo de migrantes que aportaram em determinadas regiões dispostos a tomarem postos no mercado produtivo. Vimos, assim, a emergência de diversas cidades transformadas em metrópoles, o que Santos e Silveira (2005) denominaram de metropolização do espaço urbano. Seguindo essa orientação teórica de que o capital e o mercado de trabalho são os fatores determinantes que trariam funcionalidade às cidades e, com isso, um incremento em determinados setores produtivos, afirmamos que essa mesma denominada espacialidade funcional é que vai trazer (ou reter) uma massa de trabalhadores a ocupar os postos de trabalho nessas cidades.

Destacamos, desse modo, a emergência das cidades grandes e médias no Brasil ao longo do século XX, refluindo, por conseguinte, as cidades pequenas, assim como o universo rural, fenômeno denominado de êxodo rural (SANTOS, 1997; SANTOS; SILVEIRA, 2005). Esse fenômeno migratório causou grande impacto no Brasil, mais precisamente a partir dos anos 1960, fruto de uma mecanização intensiva no campo. Ao mesmo tempo, ocorria um processo acelerado de industrialização nas cidades grandes como reflexo do ascenso do modelo fordista em curso nesses grandes centros urbanos, a exemplo da região do ABC paulista em São Paulo e da Região Metropolitana de Porto Alegre. Era uma grande massa de trabalhadores que aportava nos grandes centros, transformando quantitativamente a caracterização das cidades brasileiras. Dito de outra maneira, esse adensamento populacional transformava as grandes cidades, dando uma característica extremamente atrofiada aos serviços básicos da população migrante, pois esta não apresentava um crescimento qualitativo adequado.

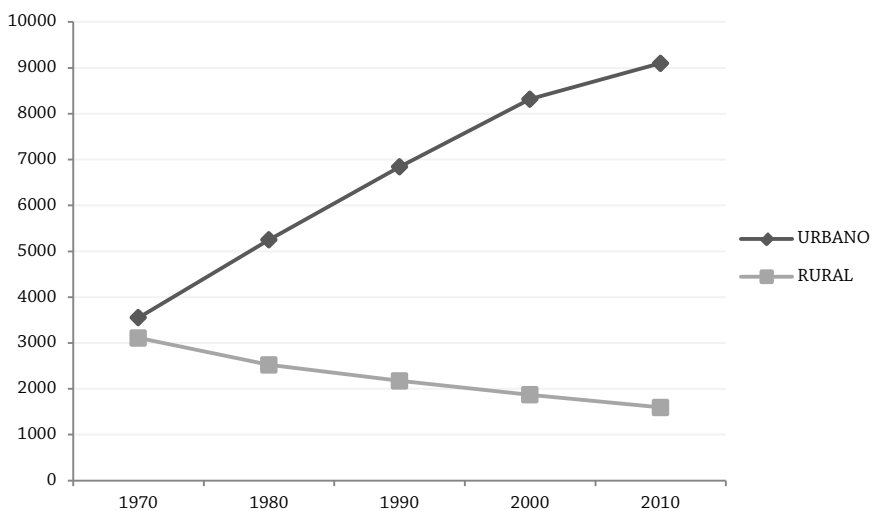
Pelotas e Rio Grande inserem-se nesse mapa de transformação das cidades na virada dos anos 1970 para os 1980, mesmo sendo polos regionais e cidades médias, conforme veremos na Figura 5. Essas cidades tiveram um rápido processo de urbanização ao longo das décadas em tela, ao mesmo tempo em que tiveram um esvaziamento contínuo das áreas rurais. Ainda devemos asseverar que esse esvaziamento da população do campo e a migração para o espaço urbano não foi, obviamente, para se transferirem totalmente para os centros de Pelotas e Rio Grande, pois estas não conseguiriam absorver toda a massa trabalhadora oriunda do campo. Porto Alegre e a sua Região Metropolitana tornar-se-iam o grande polo atrativo desse fenômeno de urbanização da população do RS, recebendo também pessoas oriundas da Metade Sul.

Figura 5 – Evolução da População Urbana de Pelotas e Rio Grande



Fonte: FEE (2014d).

Figura 6 – Evolução da População Rural e Urbana RS



Fonte: FEE (2014d).

Quanto ao esvaziamento da população rural e ao aumento da população urbana (Figura 6), percebemos que esse fluxo está diretamente ligado ao movimento de acesso aos postos de trabalho. Torna-se pertinente realçar que, mesmo havendo a crise do modelo econômico ao longo do século XX, essas duas cidades ainda conseguiram certa distinção e manutenção econômica, através de uma industrialização dos gêneros alimentícios típicos da região. Concomitantemente, houve nelas um processo contínuo de precarização da mão de obra, refletindo-se, obviamente, no fim de alguns postos de trabalho, dando também o indicativo da migração da população para centros produtivos mais dinamizados. No processo de mudança das diretrizes econômicas do Estado brasileiro e da reestruturação produtiva, houve um severo processo de esvaziamento do mercado de trabalho, com a ruptura das matrizes produtivas da região e a falência das indústrias locais, como podemos ver na Tabela 1 a seguir:

Tabela 1 – Evolução do emprego formal: Pelotas e Rio Grande

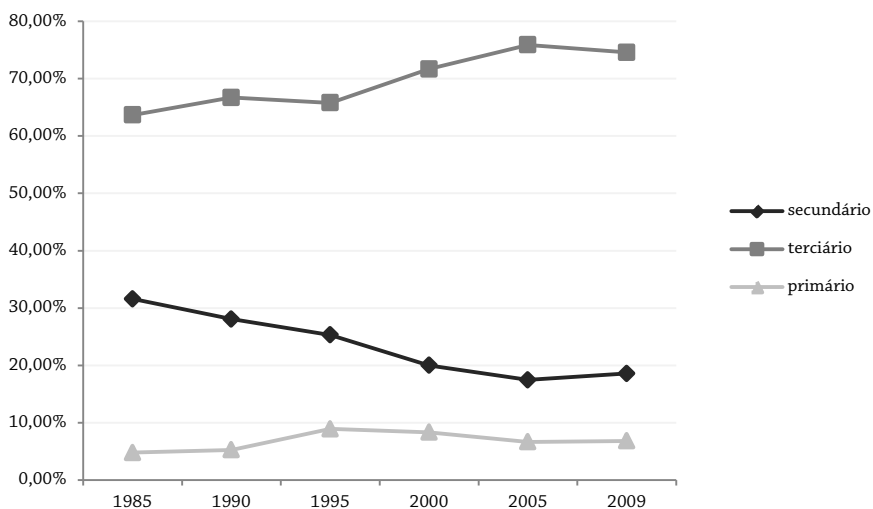
ANO	PELOTAS	PART. RS	RIO GRANDE	PART. RS	REGIÃO SUL	PART. RS
1985	56.881	3,53	35.315	2,19	112.113	6,96
1990	59.587	3,37	35.802	2,02	119.783	6,77
1995	48.122	2,78	29.814	1,72	104.450	6,04
2000	46.523	2,46	27.615	1,46	104.393	5,51
2005	53.195	2,38	37.745	1,51	119.515	5,35
2010	69.643	2,48	39.859	1,42	148.527	5,30

Fonte: Observatório Social do Trabalho da UFPel (2014a).

Conforme verificado na tabela anterior, houve uma considerável diminuição dos postos formais de serviços, bem como a participação de ambas as cidades no índice de emprego formal do RS. Por conseguinte, a Metade Sul como um todo decai no processo participativo do estado, justamente em virtude de que as suas cidades-polo não apresentavam mais índices relevantes de desenvolvimento nesse período. Há uma sensível melhora a partir da segunda metade dos anos 2000, com a política desenvolvimentista do governo Lula, mais especificamente com o PAC. Vemos, assim, o aumento tanto para a cidade de Rio Grande, que recebe um maior montante de verbas, quanto para a cidade de Pelotas, que indiretamente se torna tributária dessa política, pois apresenta um setor terciário mais desenvolvido. No que tange aos setores produtivos da região, verificamos na Figura 7 a prevalência do setor terciário no Corede Sul, demonstrando, assim, uma pouca densidade do setor primário e uma evolução sensível do setor secundário.



Figura 7 Setores produtivos no Corede Sul



Fonte: Observatório Social do Trabalho da UFPel (2014b).

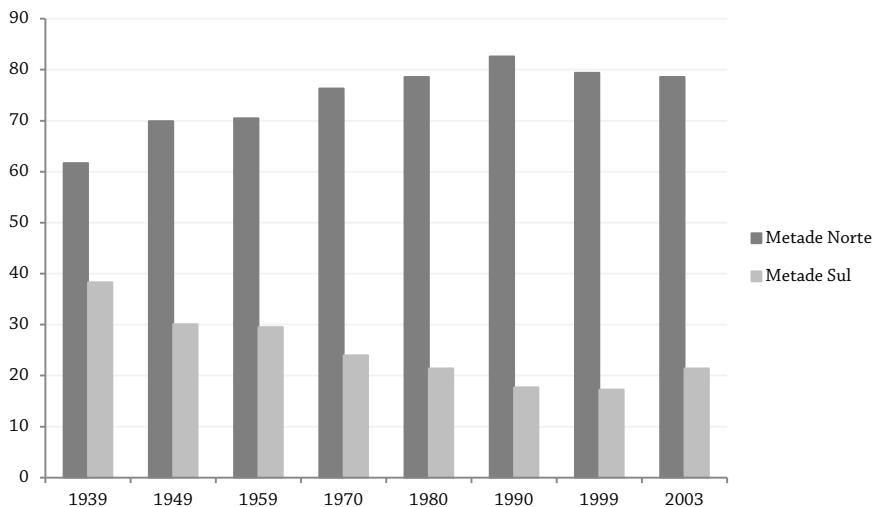
Quanto ao perfil da população da região, mais precisamente das cidades de Pelotas e Rio Grande, o que importa reter é que este acompanhou o fenômeno espacial ocorrido no Brasil, vindo a se urbanizar ao longo dos anos 1970 e 1980 – migração do rural para o urbano nas mesmas cidades, ou compondo o êxodo rural do período, indo para Porto Alegre e Região Metropolitana. Conforme a orientação teórica enfatizada, as cidades são lugares com funcionalidades; assim, na medida em que Pelotas e Rio Grande tornaram-se deficitárias do ponto de vista econômico, concomitante e progressivamente houve o seu esvaziamento populacional, quando comparado com a emergência populacional de Porto Alegre e do seu entorno. Salientamos que tais padrões somente começariam a ser revertidos em meados dos anos 2000, em função da mudança do padrão de acumulação do Brasil e a sua política de fomento com o PAC.

## QUADRO POLÍTICO DA METADE SUL

No âmbito do quadro político da Metade Sul, mais especificamente na mesorregião do Corede Sul, percebemos que houve um refluxo político desta ao longo do século XX, acompanhando o seu deficitário quadro econômico. O grau de representatividade da região no estado seria reflexo do ocaso da economia regional.

Além dessa questão, a falta do dinamismo da economia seria consequência do binômio grandes propriedades rurais e incentivo financeiro para as grandes rendas. Esse binômio trouxe não somente um refluxo econômico, mas também uma falta de dinamismo da capacidade política de atrair investimentos para impulsionar a riqueza dessa região do RS. Conforme o Gráfico 1 a seguir, podemos visualizar a diferença da evolução da Metade Norte e da Metade Sul, em perceptiva comparada:

Gráfico 1 – Metade Norte e Metade Sul em Relação ao Produto Interno do RS



Fonte: FEE (2014f).

Para efeitos comparativos e com o intuito de trazer subsídios teóricos, podemos refletir acerca da obra de Putnam, *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna* (2006), na qual o autor estuda a diferença entre o Norte e do Sul da Itália, enfatizando haver menor incremento do Sul do ponto de vista do desenvolvimento. Como argumento teórico, Putnam ressalta a falta de capital social que diferenciaria as duas regiões. Nesse sentido, a baixa taxa de capital social seria reflexo tanto da pouca confiança nas instituições, quanto da pouca reciprocidade das relações sociais do Sul da Itália, quando comparado com o Norte, mais desenvolvido e com um capital social mais robusto. Assim sendo, e buscando construir um mesmo grau comparativo, podemos dizer que há um mesmo gradiente de distinção entre as duas metades do RS no que tange ao Capital Social (MONASTÉRIO, 2003; BAQUEIRO; PRÁ, 2007). Em síntese, tais apontamentos teóricos constroem o argumento da debilidade da região sul em face da sua pouca capacidade de mobilizar capital social, refletindo, portanto, um ciclo vicioso tanto no âmbito da economia, quanto

no da participação política da população da região no quadro político estadual. Além dessas questões prementes e, talvez, como reflexo dessas debilidades, percebemos pouco investimento dessas cidades no acesso às políticas públicas. Em relação ao conceito de políticas públicas temos a formulação de Celina Souza (2006, p. 25):

Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

Grosso modo, podemos resumir política pública como um campo do conhecimento que busca ao mesmo tempo “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo dessas ações. A formulação de políticas públicas constitui-se, portanto, no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26). Nessa perspectiva, segundo Souza (2006), para que tenhamos políticas públicas de certa qualidade e êxito, temos que seguir um ciclo que abrange os seguintes estágios: definição da agenda, identificação de alternativas, avaliação de opções, seleção das opções, implementação e avaliação, todas essas etapas com sua real importância, pois da análise de cada uma teremos a implantação de uma política pública. Celina Souza enfatiza a definição de agenda como sendo um dos elementos importantíssimos para a execução e consolidação de uma política pública eficiente.

A partir desse enfoque teórico, temos como hipótese que a pouca densidade do capital social nesta região do estado, refletiu-se, portanto, em pouco desenvolvimento da expertise em políticas públicas, assim como na busca pelos diferentes recursos estaduais e federais de políticas efetivas que visassem a um incremento do desenvolvimento local. Ou seja, a busca dos incentivos de recursos públicos ficaria deficitária e tributária do quadro político local. Quanto ao quadro eleitoral do executivo municipal, houve a seguinte distribuição partidária ao longo dos sucessivos pleitos:

Quadro 1 – Distribuição Partidária nas Prefeituras

CIDADE/ANO	1992	1996	2000	2004	2008	2012
PELOTAS	PMDB	PDT	PT	PPS	PP	PSDB
RIO GRANDE	PSDB	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB	PT

Fonte: TSE (2014).

Quanto à análise do quadro exposto, identificamos uma alternância política na prefeitura de Pelotas. Conforme é sabido, na medida em que há uma mudança do quadro político de um partido para o outro, concomitantemente, há ruptura no modelo de gestão da prefeitura no que tange às formas políticas e às diretrizes de condução dos rumos econômicos e das políticas públicas implementadas. Diferentemente do que ocorre em Rio Grande, cidade na qual houve uma continuidade do quadro político de um mesmo partido (PMDB) e de uma mesma família política (Branco), dando, por conseguinte, o indicativo de ter havido um contínuismo no projeto político. Portanto, supomos que houve continuidade e manutenção das diretrizes de uma agenda de políticas públicas efetivas na cidade de Rio Grande, diferentemente de Pelotas. De acordo com Baquero e Prá (2007, p. 171), acerca de rupturas políticas e agendas em políticas públicas:

Um das consequências da falta de legitimidade e credibilidade de um sistema político não se materializa necessária e inevitavelmente em rupturas institucionais ou golpes de Estado como no passado [...] mas na indiferença em relação à política. Tal indiferença tem resultado numa alternância irracional de poder a cada eleição comprometendo a capacidade de implementar políticas públicas de longo prazo.

Além dessas questões que ficam explícitas na evolução do quadro político, sugerimos, também, que o alinhamento do PMDB ao governo estadual e, principalmente, federal serviria de elemento fiador para a construção de políticas públicas efetivamente mais densas na cidade de Rio Grande. Além desse fator, devemos considerar que a cidade de Rio Grande, em virtude das suas características geográficas, também se tornaria fiel depositária da política do governo federal, em virtude da orientação política do PAC1 e do PAC 2, trazendo um forte desenvolvimento econômico. Assim sendo, o que importa salientar não é apenas a capacidade dessa cidade em capturar para si um incremento econômico que lhe trouxe um grande surto desenvolvimentista em conjunto com as políticas do governo federal, mas também identificar pistas que possam elucidar a capacidade de Rio Grande de gerir essa agenda política em comunhão com o estado do RS e o governo brasileiro.

Em síntese, a consolidação das políticas públicas efetivas em Rio Grande demonstra um grande crescimento da cidade como novo polo regional, em detrimento de Pelotas, outrora cidade-polo da região – agora esvanecida. Rio Grande, portanto, desponta e consolida-se em face da evolução e do incremento da indústria naval como um novo polo regional do estado, dando fomento e influenciando as cidades que a circunscrevem, sendo Pelotas, neste momento, tributária desse novo incremento econômico da região.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao discorrermos sobre a caracterização socioeconômica e política de Rio Grande e de Pelotas, percorremos uma longa série temporal de mais de 200 anos. Nesse percurso, mudou não somente o padrão de acumulação econômica do estado, mas também a matriz produtiva e o modo de produzir. Contudo, Pelotas e Rio Grande não acompanharam essa mudança. Essa região foi tributária daquele percurso, especialmente Pelotas, outrora grande polo regional do estado, puxando a economia regional com a indústria do charque e as suas estâncias ao longo do séc. XIX. No entanto, face ao exposto, na medida em que muda a matriz produtiva e ocorre uma nova diretriz do governo acerca da orientação econômica e política, a região entra em crise sistêmica, com breves períodos de recuperação, mas sem reconquistar o seu apogeu do século XIX.

A Metade Sul sucumbe ao longo do século XX, mais enfaticamente a partir do final do século em virtude das mudanças no Estado brasileiro e do seu projeto neoliberal: a economia local não resiste. Soma-se a essa questão o efeito da reestruturação produtiva que coloca em xeque o esteio da indústria local. A região, novamente, entra em crise, ocorrendo um esvaziamento dos postos de trabalho, bem como se intensificando o processo de urbanização no próprio município e, concomitantemente, a evasão para centros urbanos mais dinâmicos, onde havia um setor de trabalho mais aquecido. Nesse percurso, obviamente que Porto Alegre e sua Região Metropolitana tornam-se o ponto de evasão da população rural do RS. Da mesma forma, novos polos regionais emergem e se consolidam, como a região da Serra Gaúcha, desbotando definitivamente a Metade Sul.

Embora haja um nítido processo de refluxo populacional e dos postos de trabalho, assim como o refluxo da importância dessas cidades-polo (Pelotas e Rio Grande) no PIB do RS, no início do século XXI, em virtude de uma mudança econômica na política federal, começa a ocorrer um rea aquecimento da região, em virtude das obras do PAC1 e do PAC 2. A partir do Programa de Aceleração do Crescimento, principalmente com as obras do porto e do polo naval, a cidade de Rio Grande torna-se o novo eldorado da região, trazendo consigo o progresso às cidades que estão em seu entorno, principalmente Pelotas, por ter um setor terciário mais desenvolvido.

Finalizando, construímos algumas hipóteses com este artigo, como, por exemplo, no tocante à continuidade da gestão do PMDB na prefeitura de Rio Grande e os reflexos para uma efetivação de políticas públicas no setor naval de forma mais consistente, continuidade esta que, supomos, poderia demonstrar a manutenção de diretrizes partidárias orientadas para esse setor econômico. Da mesma forma, sendo o PMDB um partido que governou o estado do RS em vários perí-

odos e é base de sustentação dos governos Lula e Dilma, cremos, portanto, que a conexão política para gerir uma agenda de política pública fica mais consistente, diferentemente da alternância partidária de Pelotas. Concluindo, esperamos ter demonstrado que as obras do PAC1 e do PAC2 já trouxeram, e ainda trarão, um incremento considerável na economia da região em termos quantitativos. No entanto, serve como indicativo de pesquisas futuras o caráter qualitativo dessas mudanças, que poderão ser investigadas. Um bom objeto de pesquisas futuras poderão ser as consequências dessas mudanças econômicas no que tange à vida da população residente e migrante em função das obras. Portanto, sugerimos que caberia também analisar o quanto o montante aplicado reverteu-se em melhoria da qualidade de vida da população da região, como, por exemplo, refletindo-se em melhores moradias, serviços de esgoto, educação de qualidade e saúde ampliada, etc., ou seja, identificar se o ciclo virtuoso esperado com esse Programa de Aceleração do Crescimento realmente se efetivou na cidade de Rio Grande e seu entorno.

## REFERÊNCIAS

188

ALONSO, José Antonio Fialho; BENETTI, Maria Domingues; BANDEIRA, Pedro Silveira. **Crescimento econômico da Região Sul do Rio Grande do Sul**: causas e perspectivas. Porto Alegre: FEE, 1994.

BAQUERO, Marcello C.; PRÁ, Jussara. **A democracia brasileira e a cultura política no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2007.

BARBOSA, Nelson; SOUZA, José Antonio Pereira de. A inflexão do Governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, E.; GARCIA, M. A. (Orgs.). **Brasil**: entre o passado e o futuro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/ Boitempo, 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado republicano**: democracia e reforma da gestão pública. Tradução de Maria Cristina Godoy. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação**: economia, sociedade e cultura. v. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DOMINGUES, Marcelo Vinícius de La Rocha (Coord.). **Desenvolvimento e consolidação do polo naval e offshore de Rio Grande**. Rio Grande: Furg, 2009.

FEE. Fundação de Economia e Estatística. **PIB dos municípios do RS**. Banco de dados. Porto Alegre: FEE, 2014a. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/municipal/>>. Acesso em: 23 fev. 2014.

FEE. Fundação de Economia e Estatística. **PIB per capita**. Banco de dados. Porto Alegre: FEE, 2014b. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/municipal/>>. Acesso em: 23 fev. 2014.

FEE. Fundação de Economia e Estatística. **PIB do Estado do RS**. Banco de dados. Porto Alegre: FEE, 2014c. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/municipal/>>. Acesso em: 23 fev. 2014.

FEE. Fundação de Economia e Estatística. **Evolução da População Urbana de Pelotas e Rio Grande**. Banco de dados. Porto Alegre: FEE, 2014d. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/populacao/censos/>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

FEE. Fundação de Economia e Estatística. **Evolução da População Rural e Urbana RS**. Banco de dados. Porto Alegre: FEE, 2014e. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/populacao/censos/>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

FEE. Fundação de Economia e Estatística. **Metade Norte e Metade Sul em Relação ao Produto Interno do RS**. Banco de dados. Porto Alegre: FEE, 2014f. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/municipal/>>. Acesso em: 23 fev. 2014.

FEIJÓ, Flavio Tosi; MADONO, Danielle Trindade. **Polo naval do Rio Grande**: potencialidade, fragilidades e a questão da migração. Porto Alegre: Faculdade de Ciências Econômicas/ UFRGS, 2013. (Texto para discussões N° 02/201).

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **RS: economia & conflitos políticos na República Velha**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1983.

MONASTÉRIO, Leonardo Monteiro. Medindo o capital social: uma análise das regiões do Rio Grande do Sul. In: CORREA, S. M. de S. (Org.). **Capital social e desenvolvimento regional**. Santa Cruz do Sul: Editora Edunisc, 2003.

OBSERVATÓRIO Social do Trabalho da UFPel. **Setores produtivos no Corede Sul**. Banco de dados. Pelotas, 2014a. Disponível em: <<http://wp.ufpel.edu.br/observatorio-social/banco-de-dados-2/banco-de-dados/>>. Acesso em: 06 mar. 2014.

OBSERVATÓRIO Social do Trabalho da UFPel. **Evolução do emprego formal**: Pelotas e Rio Grande. Banco de dados. Pelotas, 2014b. Disponível em: <<http://wp.ufpel.edu.br/observatoriosocial/banco-de-dados-2/banco-de-dados/>>. Acesso em: 06 mar. 2014.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **História da indústria sul-rio-grandense**. Guaíba: Riocell, 1985.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. Um caso regional de autoritarismo: a República Velha Gaúcha. **Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS**, Porto Alegre, n. 5, p. 271-303, 1977.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1998.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 5. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. **O Brasil**: território e sociedade no início do de século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SEPLAG/DEPLAN. Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional/Departamento de Planejamento Governamental. **Censo demográfico COREDE**. Banco de dados. Porto Alegre: SEPLAG/DEPLAN, 2013. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br/conteudo/2880/>>. Acesso em: 23 fev. 2014.

SINGER, Paul. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana**. 2. Ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1977.

SÔNEGO, Dubes. Extremo sul renasce com polo. **Brasil Econômico**, São Paulo, ano 2, n. 118, p. 4-8, mar. 2010.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez 2006.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Distribuição Partidária**. Banco de dados. Brasília: TSE, 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2014-resultado/>>. Acesso em: 23 fev. 2014.

VIEIRA, Euripedes Falcão; RANGEL, Susana Salum. **Geografia econômica do Rio Grande do Sul** – espacialidades/temporalidades nas organizações econômicas rio-grandense. Porto Alegre: Sagra – DC Luzzatto, 1993.



# ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DOS SEUS FUNDAMENTOS À PRÁTICA PROFISSIONAL

CLEZIO SALDANHA DOS SANTOS

*Professor Associado do Departamento de Ciências Administrativas da  
Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
(UFRGS).*

## INTRODUÇÃO

Para entendermos o presente da gestão pública temos que conhecer um pouco da história da Administração Pública no Brasil. Nessa perspectiva, para conhecer as funções do gestor público atual, propõe-se aqui relembrar as principais funções da administração pública, de onde surgiram e qual a situação atual.

Depois disso, procura-se entender a estruturação de cursos de Administração Pública, desde sua iniciação da formatação curricular até a ênfase hoje dada no ensino. Do ponto de vista das atividades típicas do administrador, é relevante identificá-las desde o início do registro da profissão de técnicos em Administração, até o momento presente, com a inserção mais recente no mercado de trabalho de tecnólogos e administradores públicos e a aprovação das novas diretrizes de Administração Pública que enfatizam conhecimentos necessários para a formação dos administradores públicos e tecnólogos.

E, por último, apresenta-se a descrição de resultados de uma pesquisa realizada com setores de 170 organizações públicas na região metropolitana de Porto Alegre, identificando os principais problemas e soluções das principais funções e áreas de atuação da administração pública. Tal pesquisa traz à tona a problemática administrativa que não é nova, mas que explicita as necessidades de formação de um gestor público com formação em Administração Pública.

192

## A HISTÓRIA DAS PRINCIPAIS FUNÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Começamos nossa história com a clássica definição de Administração Pública, em 1937, por Luther Gulick, como sendo a parte da ciência da Administração que se refere ao governo e se ocupa, por isso, principalmente do Poder Executivo, mas não descarta os outros poderes. Mais adiante, o mesmo autor define os elementos funcionais da administração, tais como: planejamento, organização, administração de pessoal, direção, coordenação, informação e orçamento. Essa lista deu origem à famosa expressão “POSDCORB”.

Em meados de 1950, Simon (1947) e outros autores, conceituam a administração pública como as atividades dos ramos executivos dos governos e suas organizações. Oliveira (1975) define administração pública segundo seus sentidos subjetivo, objetivo e formal. Sob o aspecto subjetivo, a administração pública é o conjunto de órgãos e pessoas jurídicas; sob o aspecto objetivo, compreende as

atividades do Estado destinadas à satisfação concreta e imediata dos interesses públicos; e sob o aspecto formal, é a manifestação do poder público decomposta em atos jurídico-administrativos dotados da propriedade da autoexecutoriedade, ainda que de caráter provisório.

No entanto, a partir dos anos 1940, a concepção de que a política está impregnada à administração pública é consolidada. E no sentido mais amplo, conforme Amato (1971), a administração pública significa política, sistema político, sistema de governo. Ou seja: é um conjunto de manifestação da conduta humana que determina a distribuição e o exercício da autoridade pública, bem como no tratamento dos interesses públicos.

Na ótica de Amato (1971), administração pública é a gestão dos bens e interesses qualificados da comunidade, nos âmbitos federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do direito e da moral, visando ao bem comum. De acordo com o último conceito, a gestão associa-se a uma determinada territorialidade político-administrativa e, portanto, a uma fase de mandato. Em primeira análise, a gestão teria as mesmas características da administração, porém válidas para um período de tempo determinado (SANTOS, 2014).

Comparativamente, podemos dizer que governo é atividade política e discricionária e com conduta independente; administração é atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica, é conduta hierarquizada; quanto à gestão, esta implica o atendimento aos seguintes parâmetros básicos: tradução da missão; realização de planejamento e controle; administração de recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros; inserção de cada unidade organizacional no foco da organização; e tomada de decisão diante de conflitos internos e externos.

A administração pública, ao longo dos anos, não mudou substancialmente de acordo com as transformações das teorias administrativas. O enfoque dessas teorias voltou-se preponderantemente para a melhoria dos processos na mesma visão da administração empresarial. Não se pode dizer, entretanto, que a Administração Pública não tenha sofrido influências da evolução teórica no âmbito da Ciência da Administração. Ocorre que seu desenvolvimento, em direção às correntes de pensamento voltadas para a eficiência governamental, são menos sustentáveis, se comparada à Administração de Empresas.

O Estado brasileiro, bastante jovem e de industrialização tardia, precisou se modernizar para propiciar o crescimento do país. Esse processo ganhou impulso a partir de 1995, através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e, mais tarde, com a aprovação da emenda constitucional nº 19 em 1998. Dessa forma, nota-se um esforço da gestão pública no sentido da modernização, procurando solucionar entraves burocráticos e, assim, contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos, com limites nos ditames constitucio-

nais e obedecendo aos princípios da impessoalidade, da legalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

Para Souza (2006), a configuração dos modelos de gestão pública é influenciada pelo momento histórico e pela cultura política que caracterizam uma determinada época do país. Assim, a evolução, o aperfeiçoamento e a transformação dos modelos de gestão surgem no bojo das pressões sociais e econômicas existentes e que se traduzem em diferentes movimentos reformistas empreendidos pelos governos que buscam um alinhamento com as demandas sociais internas e externas. Os três modelos de gestão pública destacados na história política brasileira, o patrimonialista, o burocrático e o gerencial, têm sido objeto de muitas controvérsias e discussões. Assim, reformas administrativas e tentativas de modernização enfatizam ora um, ora outro modelo para tentar melhorar tanto a performance das organizações públicas, quanto a qualidade de serviços públicos prestados à população brasileira.

## UMA SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DOS FUNDAMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

194

Diante da necessidade de estruturação de cursos de Administração Pública, procurou-se descrever aqui a contribuição das várias ciências no estudo da Administração Pública, tornando-se fundamentos essenciais para a construção do conhecimento. Em 1955, Dwight Waldo afirma que os principais fundamentos da Administração Pública são construídos a partir de disciplinas diversas como:

- Ciência Política (partidos, política e opinião pública);
- História (econômica, social, científica e tecnológica);
- Antropologia Cultural (cultura);
- Sociologia (burocracia, grupos formais e informais);
- Psicologia Social (grupos primários, grupos face a face);
- Economia (finanças públicas, orçamento, administração fiscal);
- Administração (ênfase na execução, eficiência);
- Comunicação (formal);

Nota-se, até aqui, um conjunto de disciplinas mais voltadas para o ensino de técnicas e com preocupação em relação à execução de tarefas. Refletindo entre

vários autores, busca-se uma configuração de interdisciplinariedade com forte viés científico. Nesse sentido, a configuração das formações do administrador público, modernamente, tem o seguinte formato:

- Filosofia (Homem, Ética, valores morais);
- Psicologia (Homem-Corpo-Mente);
- Sociologia (grupo);
- Política (coordenação das relações);
- Economia (recursos escassos x necessidades);
- Contabilidade (contas públicas)
- Direito (Público e Administrativo);
- Ambiental (preservação dos recursos);
- Administração (arte e ciência);
- Gestão (estratégica e participativa);

Atualmente, o que se constata é o ensino de Administração Pública voltado ao processo e aos objetivos organizacionais, amparado pela pesquisa e com pensamento estratégico.

## ATIVIDADES TÍPICAS DO ADMINISTRADOR E DE OUTROS BACHARÉIS E TECNÓLOGOS EM DETERMINADA ÁREA DA ADMINISTRAÇÃO

Conforme os artigos 2º da lei nº 4.769/1965 e 3º do regulamento aprovado pelo decreto nº 61.934/1967, o administrador, assim como os demais profissionais registrados nos Conselhos Regionais de Administração (CRAs), exercerão a profissão como profissional liberal ou não, mediante:

- elaboração de pareceres, relatórios, planos, projetos, laudos;
- realização de perícias, arbitragens, assessoria e consultoria em geral, pesquisas, estudos, análises, interpretações, planejamento, implantação, coordenação e controle de trabalhos;
- exercício de funções e cargos de administrador (somente quando for bacharel em Administração) do serviço público federal, estadual, muni-

cipal, autárquico, em sociedades de economia mista, empresas estatais, paraestatais e privadas, em que fique expresso e declarado o título do cargo abrangido;

- exercício de funções de chefia ou direção, intermediária ou superior, assessoramento e consultoria em órgãos, ou seus departamentos, da administração pública ou de entidades privadas, cujas atribuições envolvam principalmente, a aplicação de conhecimentos inerentes às técnicas de administração;
- magistério em matérias técnicas dos campos da Administração e Organização. Esclarecimento: os bacharéis e tecnólogos em determinada área da Administração desenvolverão atividades de administração restritas à sua formação no curso escolhido.

Portanto, a legislação federal não faz distinção para o registro de bacharéis em Administração, bacharéis em Administração Pública e tecnólogos. Embora as funções de planejamento, organização, direção, coordenação e controle sejam essenciais para o exercício da profissão dentro dos campos de atuação dos administradores, administradores públicos e tecnólogos, essas funções são exercidas por todas as profissões. No entanto, dentro da mesma legislação federal, os campos de atuação do administrador, administrador público e tecnólogo são definidos como atividades privadas:

- administração e seleção de pessoal/recursos humanos;
- organização e métodos/análise de sistemas;
- orçamento;
- administração de material/logística;
- administração financeira;
- administração mercadológica/marketing;
- administração de produção;
- relações industriais/benefícios/segurança do trabalho;
- desdobramentos ou conexos.

Observa-se, desde 1965, quando começou o registro da profissão de técnicos em Administração, até o momento, houve poucas alterações nas atividades privadas. Segundo o Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia, os tecnólogos em Gestão Pública atuam em instituições públicas, nas esferas federal, estadual ou municipal. Suas atividades centram-se no planejamento, implantação e geren-

ciamento de programas e projetos de políticas públicas. Com sólidos conhecimentos sobre as regulamentações legais específicas do segmento, estes profissionais buscam a otimização da capacidade de governo. O trato com pessoas, a visão ampla e sistêmica da gestão pública, a capacidade de comunicação, o trabalho em equipe e a liderança são características indispensáveis a este tecnólogo (BRASIL, 2010).

Atualmente, embora existam formações diferenciadas para administradores e tecnólogos, ainda, espera-se uma delimitação mais específica da atuação dos dois profissionais tanto na esfera pública, quanto na esfera privada.

## DIRETRIZES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo as Diretrizes de Administração Pública do MEC, publicadas no Diário Oficial da União de 19/12/2013, Seção 1, página 117, o curso de graduação em Administração Pública deve propiciar formação humanista e crítica de profissionais e pesquisadores comprometidos com o *ethos* democrático, tornando-os aptos a atuarem como políticos, como administradores ou gestores públicos na administração pública federal, estadual ou municipal; como administradores de organizações e instituições não estatais de caráter público, nacionais e internacionais; ou em quaisquer outras organizações orientadas pelo *ethos* público e para o bem público; como analistas de políticas públicas ou, ainda, deve prepará-los para a pesquisa e a investigação voltadas à área pública (BRASIL, 2013).

O perfil proposto para esse curso deve preservar características e métodos gerenciais aplicados à atuação e ao interesse públicos. Esse campo não pode prescindir das grandes áreas de Ciências Sociais e de Administração, especialmente quanto à capacitação e aptidão para compreender as questões científicas, técnicas, sociais e econômicas, observados os níveis de tomada de decisão, bem como para desenvolver gerenciamento qualitativo, revelando a assimilação de novas informações e apresentando flexibilidade intelectual e adaptabilidade contextualizada no trato de situações diversas, presentes ou emergentes.

De um modo geral, o perfil do formando terá por base os fundamentos constitutivos do Estado, devendo proporcionar sólido conhecimento para compreender os temas de interesse público, refletidos em agendas sociais e que venham justificar a implementação de políticas. Deve, igualmente, desenvolver competências e habilidades direcionadas à gestão da área pública, dentre as quais: reconhecer e definir problemas, equacionar soluções, pensar estrategicamente, introduzir modificações, atuar preventivamente, transferir e generalizar conhecimentos e exercer, em diferentes graus de complexidade, o processo da tomada de decisão;

desenvolver expressão e comunicação compatíveis com o exercício profissional, nas relações interpessoais ou intersetoriais; desenvolver raciocínio lógico, crítico e analítico para lidar com valores do Estado, expressando-se, assim, de modo criativo nos diferentes contextos organizacionais, sociais e regulatórios; ter iniciativa, criatividade, determinação, vontade de apreender as questões políticas e administrativas, estar aberto às mudanças e ter consciência da qualidade e das implicações éticas do seu exercício profissional; e desenvolver capacidade para elaborar, implementar e consolidar projetos institucionais (BRASIL, 2013).

Ainda segundo as Diretrizes Nacionais para o curso de graduação em Administração Pública, o projeto pedagógico destacará, para esse fim:

a forma mediante a qual efetivará **seu caráter multidisciplinar, interdisciplinar e transdisciplinar**, bem como a integração entre teoria e prática. Além disso, para garantir uma formação acadêmica que dê ao egresso o perfil de pesquisador, o projeto deve contemplar incentivo à pesquisa, como complemento à atividade de ensino e instrumento da iniciação científica.

A **organização curricular** incluirá **conteúdos e métodos/processos**, que revelem as realidades regionais, nacional e internacional em perspectiva comparada nas suas inter-relações segundo um viés histórico e contextualizado no âmbito das instituições, através da utilização das modernas tendências de gestão pública e de formulação de políticas que atendam os campos interligados de formação, que podem ser oferecidos de forma simultânea, não requerendo, necessariamente, uma sequência compulsória, a critério de cada instituição

**Formação Básica** – a) a característica multidisciplinar da área pública, articulando conteúdos de Administração, de Ciência Política, de Economia, de Direito e de Sociologia; b) estudos antropológicos, filosóficos, psicológicos, ético-profissionais, bem como os relacionados com as tecnologias da comunicação e da informação; c) capacidade de leitura escrita, expressão e comunicação; d) na perspectiva de diferentes áreas disciplinares, análise da realidade histórica e contemporânea e da relação entre a sociedade e o Estado no Brasil.

**Formação Profissional - governos e políticas públicas comparadas; Abordagens Metodológicas**, abrangendo Estudos Quantitativos e Qualitativos e **Conteúdos Complementares ou Especializados** oferecendo ao formando a opção de aprofundar-se por meio de estudos de caráter transversal interdisciplinar ou focalizadas em área da gestão pública (BRASIL, 2013, p. 117).

Conforme as diretrizes aprovadas, ainda segundo Brasil (2013, p. 117):

Considerando que várias IES vêm oferecendo cursos superiores de tecnologia em Gestão Pública e afins, com finalidades que se aproximam da formação tradicional em Administração Pública, recomenda-se que sejam observados, no que couber, os termos deste Parecer,



garantindo uma formação que desenvolva no alunado o *ethos* republicano, democrático e de responsabilidade pela *res publica*.

Souza (2002, p. 85) propõe o que, na sua visão, seria o perfil mais adequado do administrador público dentro do contexto atual: esse profissional deve possuir iniciativa e criatividade, responsabilidade e capacidade de agir adequadamente diante de situações diversas; deve ter inteligência prática, voltada para a ação, o desenvolvimento e a aquisição de novos conhecimentos, através de uma constante formação; deve ser um especialista generalista, conhecendo o particular a partir do geral; deve apresentar habilidades gerenciais, ter capacidade empreendedora, liderança e habilidades interpessoais.

De acordo com o paradigma emergente, as habilidades que o administrador público deve dominar são:

- habilidades humanas, para que desenvolva sua capacidade de liderança, comunicação, negociação, administração de conflitos, adaptação a mudanças;
- habilidade profissional, para que tenha uma visão estratégica incentivando a criatividade, a inovação e a capacidade técnica que lhe permita usar as tecnologias administrativas mais adequadas ao setor público;
- habilidade pública, para que tenha responsabilidade social, noções de ética, democracia e compromisso com o serviço público.

## PESQUISA COM CHEFES DE SETORES EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

### METODOLOGIA

Esta pesquisa, realizada em 2013, teve como objetivo descrever as principais dificuldades administrativas no exercício das funções como gestores em organizações públicas e classificar essas dificuldades de acordo com as áreas funcionais da administração pública. Teve como população alvo os relatórios de estágio acompanhados em uma turma semestral da disciplina “Administração e Governo do Brasil”, do curso de graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Os relatórios de estágios foram confeccionados por grupos de alunos (em torno de 10 grupos a cada semestre), com dados que deveriam caracterizar uma organização pública, um setor e dentro desse setor fariam uma entrevista com os chefes do setor para saber as principais dificuldades administrativas encontradas e as principais soluções dos chefes para aqueles problemas

enumerados. Os dados foram coletados entre 2003 e 2012, em 170 setores localizados dentro de organizações públicas na região metropolitana de Porto Alegre, envolvendo 8 municípios, pertencentes aos Poderes Legislativo (2,9%), Executivo (83,5%) e Judiciário (10%), nas esferas de governos Federal (37,6%), Estadual (35,9%) e Municipal (26,5%).

## VARIÁVEIS DE ANÁLISE

As variáveis analisadas foram as seguintes: Poder, Esfera do Governo, Problemas, Tipos, Área de atuação, Soluções e Classificação da gestão.

## DESCRIÇÃO DOS PRINCIPAIS PROBLEMAS ENCONTRADOS

Na prática profissional dos chefes nos setores levantados, revela-se que os dez principais problemas e soluções na função planejamento, em ordem de ocorrências, são:

PRINCIPAIS PROBLEMAS ENCONTRADOS POR AUSÊNCIA OU FALHAS NO PLANEJAMENTO	PRINCIPAIS SOLUÇÕES PARA OS PROBLEMAS ENCONTRADOS NA FUNÇÃO PLANEJAMENTO
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Excesso de burocracia</li> <li>• Falta de programa de treinamento</li> <li>• Alta rotatividade dos funcionários</li> <li>• Falta de recursos financeiros</li> <li>• Cultura burocrática</li> <li>• Excesso de trabalho</li> <li>• Falta de pessoal qualificado</li> <li>• Falta de materiais</li> <li>• Falta de equipamentos</li> <li>• Falta de um banco de dados bem desenvolvido</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implantação de Programas de Treinamento e Capacitação</li> <li>• Maior repasse de verbas para compra de materiais e equipamentos</li> <li>• Renovação dos equipamentos da informática</li> <li>• Diminuir gastos</li> <li>• Melhoramento no sistema de controle</li> <li>• Melhoria no <i>layout</i></li> <li>• Realização de reuniões</li> <li>• Reconhecer ou recompensar os subordinados</li> <li>• Aumento do quadro de pessoal</li> <li>• Buscar alternativas criativas para lidar com os recursos financeiros existentes</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

Os dez principais problemas e soluções na função organização, em ordem de ocorrências, são:

PRINCIPAIS PROBLEMAS ENCONTRADOS POR AUSÊNCIA OU FALHAS NA ORGANIZAÇÃO	PRINCIPAIS SOLUÇÕES PARA OS PROBLEMAS ENCONTRADOS NA FUNÇÃO ORGANIZAÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Excesso de trabalho</li> <li>• Excesso de burocracia</li> <li>• Falta de padronização dos procedimentos</li> <li>• Falha na comunicação interna</li> <li>• Cadastramento inadequado</li> <li>• Deficiência no organograma</li> <li>• Excesso de normas e procedimentos</li> <li>• Falha no fluxo administrativo</li> <li>• Falta de descrição das atividades</li> <li>• Falta de interação entre os setores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Padronizar os documentos</li> <li>• Reestruturação do órgão ou setor</li> <li>• Estudo de rotinas administrativas</li> <li>• Melhoria no <i>layout</i></li> <li>• Elaborar um Quadro de Distribuição de Tarefas (QDT)</li> <li>• Descentralização e desburocratização do processo de aquisição</li> <li>• Admissão de chefia com maior conhecimento técnico</li> <li>• Aperfeiçoar a comunicação visual</li> <li>• Aplicar penalidades para os fornecedores que atrasam a entrega de documentos</li> <li>• Aumentar o número de órgãos no Estado</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

Os dez principais problemas e soluções na função direção, em ordem de ocorrências, são:

201

PRINCIPAIS PROBLEMAS ENCONTRADOS POR AUSÊNCIA OU FALHAS NA DIREÇÃO	PRINCIPAIS SOLUÇÕES PARA OS PROBLEMAS ENCONTRADOS NA FUNÇÃO DIREÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falha na comunicação interna</li> <li>• Falta de motivação</li> <li>• Falta de liderança</li> <li>• Falta de autonomia nas decisões</li> <li>• Mudanças periódicas na gestão</li> <li>• Perda de representatividade do setor dentro da estrutura organizacional</li> <li>• Insatisfação com métodos da administração</li> <li>• Critérios pouco transparentes nas promoções internas</li> <li>• Fraude de profissionais</li> <li>• Falta de aproximação entre os servidores e os usuários</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realização de reuniões</li> <li>• Criação de uma política de remuneração variável para os funcionários</li> <li>• Mudança de quadro funcional para mais jovem</li> <li>• Aperfeiçoar o sistema de comunicação</li> <li>• Aprimoramento da utilização de e-mails</li> <li>• Dar mais transparência às etapas do processo</li> <li>• Conscientizar os servidores sobre a importância das avaliações</li> <li>• Implantação de cartão com tarja magnética</li> <li>• Criação de Norma Padrão de Ação (NPA)</li> <li>• Descentralização de decisões</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

Os dez principais problemas e soluções na função controle, em ordem de ocorrências, são:

PRINCIPAIS PROBLEMAS ENCONTRADOS POR AUSÊNCIA OU FALHAS NO CONTROLE	PRINCIPAIS SOLUÇÕES PARA OS PROBLEMAS ENCONTRADOS NA FUNÇÃO CONTROLE
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de controle dos processos</li> <li>• Falta de metas, objetivos e/ou indicadores</li> <li>• Falha na concessão automática das vantagens para os servidores</li> <li>• Excesso de faltas</li> <li>• Funcionários não estão satisfeitos com o sistema de avaliação</li> <li>• Dificuldade na obtenção de orçamento dos fornecedores</li> <li>• Não há inventário de equipamentos atualizados</li> <li>• Qualidade dos produtos e serviços</li> <li>• Falta de conhecimento sobre repasse de verba adotado pela organização</li> <li>• Preenchimento incorreto de informações para controle de estagiários</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adquirir um sistema integrado com todas as delegacias</li> <li>• Ampliar a estrutura organizacional</li> <li>• Aperfeiçoar o sistema de comunicação</li> <li>• Captação de recursos periódica nas entidades cadastradas</li> <li>• Caracterizar melhor o produto no edital</li> <li>• Criação de fundos de investimentos</li> <li>• Criação de um arquivo eletrônico</li> <li>• Desenvolver um sistema operacional novo</li> <li>• Elaborar Programa de Treinamento</li> <li>• Implantação de computadores de bordo</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

Os dez principais problemas e soluções na área de gestão de pessoas, em ordem de ocorrências, são:

PRINCIPAIS PROBLEMAS ENCONTRADOS NA ÁREA DE GESTÃO DE PESSOAS	PRINCIPAIS SOLUÇÕES ENCONTRADAS PARA PROBLEMAS NA ÁREA DE GESTÃO DE PESSOAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de pessoal</li> <li>• Falta de pessoal qualificado</li> <li>• Falta de programa de treinamento</li> <li>• Falta de motivação</li> <li>• Falha na comunicação interna</li> <li>• Alta rotatividade de servidores</li> <li>• Falta de qualificação profissional</li> <li>• Mudanças periódicas na gestão</li> <li>• Dificuldade em manter os funcionários atualizados</li> <li>• Elevado número de Cargo em Comissão</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Treinamento</li> <li>• Realização de concurso público</li> <li>• Realização de reuniões</li> <li>• Terceirização</li> <li>• Aumento do quadro de pessoal</li> <li>• Melhoramento no sistema de controle</li> <li>• Aprimoramento da utilização de e-mails</li> <li>• Criação de cargos</li> <li>• Criação de Norma Padrão de Ação (NPA)</li> <li>• Implantação de plano de carreira</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

Os dez principais problemas e soluções na área de administração financeira, em ordem de ocorrências, são:

PRINCIPAIS PROBLEMAS ENCONTRADOS POR AUSÊNCIA OU FALHAS NA ÁREA DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA	PRINCIPAIS SOLUÇÕES ENCONTRADAS PARA PROBLEMAS NA ÁREA DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de recursos financeiros</li> <li>• Faltam investimentos</li> <li>• Custos operacionais são muito caros</li> <li>• Falta de controle dos processos</li> <li>• Falta de qualificação profissional</li> <li>• Inadimplências de taxas e multas</li> <li>• Insatisfação com métodos da administração</li> <li>• Não participação ativa da equipe no treinamento</li> <li>• Perda de representatividade do setor dentro da estrutura organizacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diminuir gastos</li> <li>• Utilizar espaços ociosos para locação</li> <li>• Buscar alternativas criativas para lidar com os recursos financeiros existentes</li> <li>• Buscar parcerias para captação de recursos</li> <li>• Conscientização dos servidores quanto à função do setor</li> <li>• Criação de uma entidade financeira própria</li> <li>• Criação de uma política de remuneração variável para os funcionários</li> <li>• Implantação de Educação Continuada</li> <li>• Informatização dos processos</li> <li>• Melhoramento no sistema de controle</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

Os dez principais problemas e soluções na área de gestão de materiais, em ordem de ocorrências, são:

PRINCIPAIS PROBLEMAS ENCONTRADOS NA ÁREA DE GESTÃO DE MATERIAIS	PRINCIPAIS SOLUÇÕES ENCONTRADAS PARA PROBLEMAS NA ÁREA DE GESTÃO DE MATERIAIS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de equipamentos</li> <li>• Falta de materiais</li> <li>• Defasagem tecnológica</li> <li>• Falta de manutenção</li> <li>• Acúmulo de material a ser recuperado</li> <li>• Cadastramento de fornecedores</li> <li>• Cultura burocrática</li> <li>• Demora na compra</li> <li>• Dependência da área de compras da necessidade de outros setores</li> <li>• Desperdício de material</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maior repasse de verbas para compra de materiais e equipamentos</li> <li>• Adquirir um sistema integrado com todas as unidades orçamentárias</li> <li>• Aplicar penalidades para os fornecedores que atrasarem a entrega de documentos</li> <li>• Caracterizar melhor o produto no edital</li> <li>• Criação de um banco de dados</li> <li>• Criação de um Fundo de Reaparelhamento</li> </ul>

PRINCIPAIS PROBLEMAS ENCONTRADOS NA ÁREA DE GESTÃO DE MATERIAIS	PRINCIPAIS SOLUÇÕES ENCONTRADAS PARA PROBLEMAS NA ÁREA DE GESTÃO DE MATERIAIS
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinação de Prioridades de compras</li> <li>• Diminuir gastos</li> <li>• Entrar em contato diretamente com o fornecedor, explicando a necessidade do orçamento estimado</li> <li>• Manter um alinhamento com o setor de almoxarifado, realizando um controle de materiais básicos</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

Os dez principais problemas e soluções na área de gestão de sistemas de informações, em ordem de ocorrências, são:

PRINCIPAIS PROBLEMAS ENCONTRADOS NA ÁREA DE GESTÃO DE SISTEMAS DE INFORMAÇÕES	PRINCIPAIS SOLUÇÕES ENCONTRADAS PARA PROBLEMAS NA ÁREA DE GESTÃO DE SISTEMAS DE INFORMAÇÕES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema operacional defasado</li> <li>• Cultura burocrática</li> <li>• Falha na comunicação interna</li> <li>• Falta de um banco de dados bem desenvolvido</li> <li>• Sistema de informações não realiza todas as tarefas necessárias</li> <li>• Sistema de informações obsoleto</li> <li>• Atraso no retorno de informações dos outros órgãos</li> <li>• As outras secretarias não ajudam no planejamento</li> <li>• Duplicidade dos registros</li> <li>• Baixo grau de retorno de notificações</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renovar os equipamentos da informática</li> <li>• Adquirir um sistema integrado que atenda as necessidades da instituição</li> <li>• Análise das atividades de cada processo</li> <li>• Modernizar o setor ou organização (implantar sistema de dados, Internet e informatização)</li> <li>• Aperfeiçoar a comunicação visual</li> <li>• Aperfeiçoar o sistema de comunicação</li> <li>• Captação periódica das entidades cadastradas</li> <li>• Criação de um banco de dados</li> <li>• Criação de uma gerência responsável pelo reconhecimento e atualização dos dados</li> <li>• Descentralização de decisões</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

Os dez principais problemas e soluções na área de gestão de processos, em ordem de ocorrências, são:

PRINCIPAIS PROBLEMAS ENCONTRADOS NA ÁREA DE GESTÃO DE PROCESSOS	PRINCIPAIS SOLUÇÕES ENCONTRADAS PARA PROBLEMAS NA ÁREA DE GESTÃO DE PROCESSOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Excesso de burocracia</li> <li>• Excesso de trabalho</li> <li>• Falta de padronização dos procedimentos</li> <li>• Falta de controle dos processos</li> <li>• Demora na realização das tarefas</li> <li>• Excesso de normas e procedimentos</li> <li>• Perda de prazos</li> <li>• Deficiência no organograma</li> <li>• Falta de descrição das atividades</li> <li>• Falta de organização do tempo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprimoramento de etapas do processo</li> <li>• Padronizar os documentos</li> <li>• Reestruturação do órgão ou setor</li> <li>• Descentralização e desburocratização do processo de aquisição</li> <li>• Realização de reuniões</li> <li>• Programa de Treinamento e Capacitação</li> <li>• Elaborar um Quadro de Distribuição de Tarefas (QDT)</li> <li>• Melhoria no <i>layout</i></li> <li>• Realizar um estudo do fluxo de documentação e do organograma</li> <li>• Elaboração de fluxograma</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

## ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS

Para analisarmos problemas das organizações públicas, primeiramente, devemos analisar suas estruturas e processos. Entendemos por estrutura o ordenamento jurídico e físico dos órgãos, das funções e dos agentes que irão desempenhá-las. Os processos são um conjunto de atos administrativos, sucessivos e concatenados, praticados pela administração pública com o objetivo de satisfazer determinadas finalidades de interesse público.

Perguntadas aos chefes desses setores as três principais dificuldades encontradas no setor de trabalho, os dados revelam que, entre os problemas administrativos encontrados, 46% são de ordem estrutural e 54% são de ordem processual. Entre os problemas estruturais, 27% são relativos aos recursos humanos nos setores e 7% são relativos à falta de recursos financeiros. Outros problemas estruturais são: falta de equipamentos, defasagem tecnológica, falta de espaço físico, sistema operacional defasado, mudanças periódicas na gestão, cultura burocrática, alta rotatividade dos funcionários, falta de materiais, entre outros.

Já que os problemas foram localizados na área de Gestão de Pessoas e Gestão financeira, são citados agora dois trabalhos que colaboram para o entendimento de possíveis soluções desses problemas:

1) Sechi (2012) buscou mapear as práticas de gestão de pessoas nos municípios brasileiros com população igual ou superior a 100.000 habitantes. O objetivo geral foi identificar condicionantes (econômicos, sociais, organizacionais, geográficos, e políticos) que influenciam a adoção de práticas tradicionais e avançadas de gestão de pessoas nas prefeituras. Suas principais conclusões são:

- Se os condicionantes econômicos, políticos, geográficos e sociais têm pouca capacidade explicativa sobre a qualidade da gestão de pessoas, o condicionante organizacional, por outro lado, parece ter alguma validade explicativa.
- As boas práticas de gestão de pessoas podem ser encontradas naquelas prefeituras onde há maior percentual de servidores concursados e maior percentual de servidores com nível superior completo (variáveis tributárias do Indicador de Qualidade do Quadro de Pessoal).
- Estes tipos de resultados, em certa medida intuitivos, reforçam a necessidade de governos municipais brasileiros continuarem a investir em capacitação de pessoal e, principalmente, estabelecer vinculação funcional mais fortes com os servidores.
- Aqueles municípios que apresentaram maiores percentuais de servidores públicos em cargos comissionados, em regime precário, ou temporário, apresentaram também piores notas no Índice de Qualidade de Gestão de Pessoas (IQGP).

2) Ao estudar a gestão financeira em 50 municípios paulistas escolhidos aleatoriamente segundo as variáveis “porte populacional” e “PIB per capita” – resultando em 3 estratos populacionais assim distribuídos: 27 municípios pequenos (até 20.000 habitantes); 16 municípios médios (de 20.001 a 100.000 habitantes); e 7 grandes (acima de 100.000) –, Montoro (2010) concluiu que:

- 82% dos municípios sugeriram a redução de despesas. De fato, é a alternativa mais razoável e efetiva para os municípios que, acompanhando a evolução de suas despesas e receitas, vislumbram a possibilidade de um déficit na execução orçamentária e querem evitá-lo.
- 54% procurariam buscar transferências voluntárias, isto é, recursos do Estado ou da União repassados aos municípios para a realização, em parceria, de projetos ou atividades. Como já vimos anteriormente, exige-se certo grau de articulação com outras esferas de governo para sua obtenção. A rigor, não é uma ação a ser empreendida durante a execução para fazer frente a eventual déficit, uma vez que já deveria estar prevista na lei orçamentária. No entanto, pode ser exigida durante a execução,



principalmente quando se tratar de emendas de parlamentares previstas e autorizadas, mas ainda não liberadas pelo Executivo.

- 28% citaram a inscrição em restos a pagar, que, como já vimos, não é uma medida corretiva para evitar o déficit, mas sim sua consequência.
- 24% aumentariam a arrecadação de tributos próprios.
- 2% do estrato dos grandes solicitariam empréstimo (endividamento de longo prazo).

Embora essas soluções tenham sido encontradas em contextos distintos, servem para dar subsídios ao diagnóstico local. Entre os problemas processuais, 33% estão associados a excesso de burocracia, falta de programa de treinamento, falha na comunicação interna, excesso de trabalho e falta de motivação. Outros problemas processuais são: falta de controle dos processos, falta de padronização dos procedimentos, forte resistência a mudança, falta de metas, objetivos e/ou indicadores, falta de interação entre os setores, entre outros.

Entre as áreas funcionais das organizações públicas, os problemas foram classificados em: Gestão de Pessoas 28,1%, Gestão de Processos 14%, Sistema de Informações 12,9%, Finanças 8,7% e outros 36%. Em termos de funções do gestor, os problemas foram classificados em: Planejamento 11,9%, Organização 13,5%, Direção 14,2%, Coordenação 15,4% e Controle 11,4%; outros problemas que não foram enquadrados nessas funções correspondem a 34%.

No senso comum, as entidades públicas são, muitas vezes, vistas de maneira negativa, ou pela demora no atendimento, como na saúde (por exemplo), ou pelo excesso de burocracia. Na opinião dos alunos sobre a gestão dos setores estudados, no entanto, levantaram-se as seguintes frequências:

Tabela 1 – Classificação da gestão do setor estudado

CLASSIFICAÇÃO DA GESTÃO	FREQUÊNCIAS	%
Ótima	15	8,82
Muito Boa	19	11,17
Boa	47	27,64
Regular	37	21,76
Ruim	11	6,47
Péssimo	3	1,76
Não respondido	38	2,38
Total	170	100,0

Fonte: Elaboração própria.

Conforme observamos, dadas as condições estruturais e processuais de cada setor, percebe-se que 47,63% foram classificadas pelos alunos como “boa”, “muito boa” e “ótima”. Portanto, para termos uma ideia mais precisa sobre a qualidade da gestão, precisamos fazer algumas considerações: existem vários desempenhos de organizações públicas, conceituadas entre ruins, regulares, boas e muito boas. Não podemos generalizar, pois o contexto de funcionamento de uma organização pública depende de análises de variáveis internas e externas. Portanto, devemos estudar o desempenho de cada organização pública caso a caso utilizando ferramentas científicas de comparação.

Outro fato revelador da pesquisa é o de que os chefes dos setores pesquisados que têm uma preocupação com gestão de pessoas e gestão de processos podem ter resultados melhores no desempenho de sua organização.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história das principais funções da administração pública começa com os elementos funcionais da administração, tais como: Planejamento, Organização, Administração de Pessoal, Direção, Coordenação, Informação e Orçamento, elementos que deram origem à expressão POSDCORB, segundo Gulick (1937). Esses elementos perpassam os três modelos de gestão pública destacados na história política brasileira, o patrimonialista, o burocrático e o gerencial. Hoje convivemos tanto com os elementos funcionais, quanto com os modelos de gestão pública, interligados e combinados, ao estudarmos determinado contexto organizacional.

Diante da necessidade de estruturação de cursos de Administração Pública, observou-se, inicialmente, a formatação curricular com um conjunto de disciplinas mais voltadas para o ensino de técnicas e com preocupação em relação à execução de tarefas. Atualmente, o que se constata é o ensino voltado ao processo e aos objetivos organizacionais, amparado pela pesquisa e com pensamento estratégico.

Do ponto de vista das atividades típicas do administrador, administrador público e tecnólogo em Gestão Pública, houve poucas alterações nas atividades privativas desde o início do registro da profissão de técnicos em Administração até o momento. O que houve foi a inserção mais recente no mercado de trabalho de tecnólogos e administradores públicos, mas sem segregação de campos de atuação. Não obstante, é fundamental regulamentar o fato de que qualquer profissão no exercício de uma função de gestão em organizações públicas necessite ter uma formação de gestão pública, seja no âmbito do *stricto* ou *lato sensu*. Dessa forma

os administradores públicos procurarão aperfeiçoar seus estudos dentro da sua respectiva área de atuação no Estado.

Com relação às diretrizes de Administração Pública, observa-se um aprofundamento em conhecimentos dos níveis de tomada de decisão e busca em desenvolver gerenciamento qualitativo num ambiente complexo e cada vez mais desafiador. Por isso, tanto o tecnólogo em Gestão Pública como o administrador público devem ter os mesmos fundamentos da Administração Pública e de conhecimentos de sua especificidade de atuação. Contudo, suas atuações devem ser complementares: enquanto o administrador é o que tem iniciativa de unir recursos e esforços para aplicar modelos e tecnologias de gestão de acordo com o contexto organizacional, o tecnólogo deve estar atento ao desenvolvimento de tecnologias aplicadas à gestão e, de forma conjunta, auxiliar os administradores na sua gestão, transformando o contexto organizacional, a fim de atender as exigências da população, visando o bem comum.

A partir dos dados da pesquisa, observou-se que os problemas dos setores estudados em organizações públicas na região metropolitana de Porto Alegre, quando classificados em funções do gestor (planejamento, organização, direção e controle) há um equilíbrio de frequência de problemas nessas funções. Entre os problemas estruturais, destacam-se as áreas de gestão de pessoas e de recursos financeiros. Quanto aos problemas processuais, estes estão associados principalmente a excesso de burocracia, falta de programa de treinamento, falha na comunicação interna, excesso de trabalho e falta de motivação.

Portanto, enquanto os problemas estruturais não são resolvidos, o gestor público pode atuar na solução de problemas processuais que correspondem à maior parte dos problemas encontrados. Outra constatação é de que 66% dos problemas recaem diretamente sobre as suas funções do gestor público. Mas a sua melhor contribuição será na definição estratégica, no sentido de repensar constantemente a organização em relação aos produtos e serviços que ela oferece à população, buscando melhores alternativas para a utilização otimizada da estrutura e dos processos.

O processo de modernização do Estado exige que a administração pública de hoje, seja eficiente, eficaz, efetiva e sustentável. Muitos foram os progressos, mas a administração pública ainda é reflexo de um sistema político com características tradicionais, onde a forma processualista, uniforme e rígida, imposta para um maior controle de poder, impede ou, no mínimo, dificulta a atividade dos servidores ou empregados proativos, atentos às necessidades de modernização. Sendo assim, não há como pensar o exercício da gestão pública por pessoas desqualificadas, e também não podemos ser ingênuos ao ponto de avaliar a gestão sob a ótica apenas de um gestor. O gestor público atual precisa reunir algumas qualidades

como boa formação técnica, compromisso ético, sensibilidade social e política e, principalmente, se esse gestor tiver na sua formação os fundamentos da administração pública (suas funções e suas áreas de atuação bem definidas), poderá criar mecanismos que possibilitarão o atendimento das necessidades do cidadão.

## REFERÊNCIAS

AMATO, Pedro Muñoz. **Introdução à administração pública**. 4ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de graduação em Administração Pública. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 dez. 2013. Seção 1, p. 117. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=9374&Itemid=](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=9374&Itemid=)>. Acesso em: 05 jun. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **Catálogo Nacional de Cursos superiores de Tecnologia**. Brasília, DF: MEC, 2010. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=86&id=12352&option=com\\_content](http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=86&id=12352&option=com_content)>. Acesso em: 05 mai. 2015.

GULICK, Luther. **Science, values and public administration**. New York: Institute of Public Administration, 1937.

MONTORO, Fernando Antonio Franco. A Gestão Financeira nos Municípios Paulistas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2010, Vitória. **Anais...** Vitória: ANPAD, 2010. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg\\_2010/2010\\_ENAPG440.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2010/2010_ENAPG440.pdf)>. Acesso em: 05 jun. 2015.

OLIVEIRA, Fernando Andrade de. Conceituação do Direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 120, p.14, 1975.

SANTOS, Clezio S. **Introdução à Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SECCHI, L. Gestão de Pessoas em Governos Municipais Brasileiros. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2012, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2012.

SIMON, Herbert A. **Administrative behavior: a study of decision making process in administrative organization**. Nova York: Macmillian, 1947.

SOUZA, Antonio Ricardo de. Configurando Dimensões Organizacionais e Modelos de Gestão Pública: em Busca de um Instrumento de Análise de Gestão para as Agências Reguladoras. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2006.

SOUZA, Eda Castro Lucas. A capacitação administrativa e a formação de gestores governamentais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 73-88, jan./fev. 2002.

WALDO, Dwight. **The study of public administration**. Nova York: Randow House, 1955.

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.

## [ CEGOV CAPACIDADE ESTATAL E DEMOCRACIA ]

A era digital vem alterando o contexto no qual se dão as relações entre Estado e sociedade. A forma com a qual os Estados organizam sua burocracia, interagem com seus cidadãos, provêm bem-estar e segurança, constroem alternativas institucionais para a resolução de seus conflitos e habilitam inúmeras formas de organização em rede da sociedade é objeto de pesquisa e ação dos Grupos de Trabalho do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

O CEGOV realiza estudos e pesquisas sobre a ação governamental no Brasil e no mundo e preza pela excelência acadêmica no desenvolvimento de seus projetos e pelo progresso da UFRGS como instituição, procurando contribuir para a interação institucionalizada entre a Universidade e as instituições da Administração Pública. Os Grupos de Trabalho do Centro são responsáveis pela formulação, implementação e avaliação de projetos interdisciplinares em áreas como política internacional, governança, processos decisórios, controle democrático, políticas públicas, entre outras.

Nesta coleção, intitulada “Capacidade Estatal e Democracia”, trabalhos dos pesquisadores participantes dos GTs e de colaboradores externos são apresentados como contribuição para reflexão pública sobre os desafios políticos e governamentais contemporâneos.