

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

**GOVERNO LOCAL E NOVAS FORMAS DE PROVISÃO E GESTÃO DE
SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL**

Marta Ferreira Santos Farah

A Autora

Marta Ferreira Santos Farah

Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Professora da EASP da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, participou do processo de implantação do Programa Gestão Pública e Cidadania e é vice-coordenadora do Programa desde 1995.

Resumo

O artigo analisa iniciativas inovadoras de governos estaduais e municipais, as quais configuram novas políticas públicas e novas formas de gestão, que se contrapõem a algumas das características críticas do padrão tradicional de ação do Estado no Brasil. Dentre as tendências de mudança analisadas, destacam-se, enquanto novas políticas, as relativas à inclusão de novos segmentos sociais no espaço da cidadania, e as que resultam da redefinição da natureza dos serviços a serem prestados ao cidadão, com ênfase à dimensão preventiva e à qualidade. No que se refere às alterações na gestão, destacam-se como tendências importantes: a) redução da distância entre Estado e cidadão; b) participação de entidades da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas; c) integração das diferentes políticas públicas; d) articulação entre níveis de governo e e) modernização da gestão das organizações estatais.

Palavras chaves: gestão pública; cidadania; políticas sociais; políticas públicas; governo local; serviços públicos.

Abstract

The article analyses a set of innovative programs promoted by State and Local Government in Brazil, and suggests that changes on public policies and in public administration are taking place, mainly at the subnational level of government. The main innovative trends in public policy are: a) the inclusion within the space of “citizenship” of groups that were until now not focused by the State and b) changes in the nature of services with emphasis on the preventive and quality aspects. The main changes on service management, on the other hand, consist of: a) the reduction of the gap between the citizen and state agencies and policies; b) an increased civil society participation in the formulation and implementation of public policies; c) cooperation between different levels of government and the integration of policies and e) modernization of state agencies administration.

Índice

1. Introdução.....	7
2. Condicionantes da emergência de iniciativas inovadoras.....	8
3. Os programas de administração pública analisados.....	11
4. Tendências de mudança na administração pública e subnacional.....	16
4.1 Novas políticas	16
4.2 Novas formas de gestão.....	23
5. Conclusão.....	38
6. Referências bibliográficas	40

1. INTRODUÇÃO

Este artigo analisa tendências recentes da Administração Pública no Brasil, destacando a emergência de iniciativas inovadoras promovidas por governos municipais e estaduais, as quais se contrapõem a algumas das características críticas do padrão tradicional de ação do Estado no Brasil. Tais iniciativas revelam que alguns passos têm sido dados pela administração pública no país, no sentido da ampliação e consolidação da cidadania, implicando a articulação de mudanças nas formas de gestão a mudanças no próprio conteúdo das políticas públicas.

Num momento fortemente marcado pelo descrédito com relação à ação estatal, em que determinadas práticas viciadas do setor público tendem a ser vistas como parte da própria natureza do Estado, é importante chamar a atenção para alternativas de ação estatal formuladas e implementadas em todo o país, as quais respondem a demandas hoje postas por segmentos expressivos da sociedade brasileira e que sugerem um movimento de busca de superação tanto das práticas clientelistas e particularistas como da inércia burocrática que nos últimos anos haviam se tornado, no imaginário coletivo, sinônimo da administração estatal.

Talvez se possa dizer, numa perspectiva otimista, que tais iniciativas constituem o embrião de um processo de construção de um novo Estado no Brasil, a um só tempo mais democrático e mais eficiente, um Estado mais “permeável” às exigências e à dinâmica da sociedade civil.

As reflexões desenvolvidas neste trabalho baseiam-se em análise de programas e ações da administração pública inscritos no Programa “Gestão Pública e Cidadania”, uma iniciativa conjunta da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getulio Vargas EAESP-FGV - e da Fundação Ford, cujo objetivo consiste na premiação e disseminação de iniciativas inovadoras de governos municipais, estaduais e de organizações dos povos indígenas.

No primeiro ano do programa - 1996 - foram recebidas 629 inscrições de diversos pontos do território nacional, sinalizando a existência de um movimento importante de busca de soluções para os graves problemas que atingem os cidadãos em seu cotidiano. A amostra de experiências reunida pelo Programa Gestão Pública e Cidadania, indica, por outro lado, a necessidade de se criarem mecanismos de divulgação das iniciativas em curso, em geral confinadas à própria localidade e região em que ocorrem e a uma rede informal de troca de

experiências, assim como a importância de se analisar este movimento de mudança, identificando as principais tendências de inovação na administração pública brasileira no nível subnacional, que contribuem para o avanço da cidadania no país.

O artigo está estruturado de forma a situar as iniciativas de gestão pública analisadas no trabalho com relação a um processo mais geral de Reforma do Estado e das políticas públicas no país. Isto por se entender que os programas implementados por governos municipais e estaduais não constituem iniciativas isoladas, de caráter pontual, mas se inserem em um processo mais geral de reformulação do papel do Estado e de seu padrão de gestão, que teve início nos anos 80.

O artigo inclui, assim, uma parte inicial, em que se discutem os principais condicionantes da emergência de novas propostas de ação do Estado, assim como a evolução da agenda de Reforma.. Em seguida, apresentam-se as principais características da amostra de programas de administração pública discutida no trabalho, para, finalmente proceder-se à análise das tendências de mudança sugeridas por estes programas.

2. CONDICIONANTES DA EMERGÊNCIA DE INICIATIVAS INOVADORAS

A formulação de alternativas de ação do Estado na área social no Brasil, processo que vem ocorrendo desde o início da década de 80, é marcada por dois condicionantes principais: o processo de democratização e a crise do Estado e de sua capacidade de investimento.

De um lado, com a democratização do regime, explicitou-se uma pauta de reivindicações relativa à área social e à provisão de serviços públicos, tendo como eixos a democratização das estruturas de provisão e a universalização do acesso, sob inspiração do modelo do Estado do Bem-Estar.

De outro lado, a crise veio impor restrições à concretização destas aspirações, ao mesmo tempo em que contribuiu para a difusão de um clima ideológico anti-estatal, ao qual se somou a crítica interna ao padrão brasileiro de intervenção do Estado na área social.

Dentre as características do padrão brasileiro de intervenção estatal na área social que prevaleceu no país até o início dos anos 80, destacam-se ^{(AURELIANO E DRAIBE, 1989; DRAIBE, 1992 e FARAH, 1997).}

a) centralização decisória e financeira na esfera federal;

- b) fragmentação institucional;
- c) gestão das políticas sociais a partir de uma lógica financeira levando à segmentação do atendimento e à exclusão de amplos contingentes da população do acesso aos serviços públicos;
- d) atuação setorial;
- e) penetração da estrutura estatal por interesses privados;
- f) condução da política sociais segundo lógicas clientelistas;
- g) padrão verticalizado de tomada de decisões e de gestão e burocratização de procedimentos ;
- h) exclusão da sociedade civil dos processos decisórios;
- i) opacidade e impermeabilidade das políticas e das agências estatais ao cidadão e ao usuário;
- j) ausência de controle social e de avaliação.

A partir do final da década de 70, definiu-se uma agenda de Reforma da ação do Estado na área social, que inspirou inicialmente iniciativas inovadoras de governos estaduais de oposição, consolidando-se posteriormente na Constituição de 88. Neste primeiro momento, procurava-se romper com o padrão anterior de intervenção estatal, recaindo a ênfase das propostas então formuladas sobre a democratização dos processos decisórios e a equidade das políticas, sendo a democratização vista como condição da equidade dos resultados. Tratava-se, neste momento, de implementar mudanças não apenas no regime político, mas também no nível das políticas públicas - do *Estado em ação* - e do aparelho do Estado, aspecto que constituiu o eixo privilegiado das demandas societárias por Reforma do Estado no país, a partir da segunda metade dos anos 70.

O'Donnell, chamando a atenção para a importância desta segunda etapa do processo de democratização, distingue quatro dimensões da democratização das políticas públicas ou do Estado em ação^(O'DONNELL, 1992):

- a. mudanças no processo decisório;
- b. mudanças no conteúdo das decisões;
- c. mudanças no processo de implementação das políticas e

d. mudanças nas agências públicas.

Assim, na primeira metade dos anos 80, ao mesmo tempo que se processava a transição para um regime democrático, iniciava-se também um processo - mais lento e, de certa forma, mais complexo - de transformação das políticas públicas. No caso das políticas sociais, tratava-se, então de (re)definir *que* política social promover (e *que políticas*, considerando cada setor em particular), dirigida a que segmentos sociais - o *conteúdo* das políticas sociais (*novas políticas*); de reestruturar o *processo decisório* que caracterizava no período autoritário a formulação das políticas sociais; de alterar o modo de implementação das políticas, incluindo as estruturas de financiamento, e de reformar o aparelho de Estado, responsável pela execução das políticas (*novos processos e novas formas de gestão*).

Neste primeiro momento, as propostas enfatizadas foram a descentralização e a participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas. Como mostra Draibe^(DRAIBE, 1992), do ponto de vista da orientação substantiva das políticas sociais, procurava-se caminhar, sob o impulso das forças democratizantes, para um Estado do Bem-Estar do tipo institucional-redistributivista, de corte social-democrata, caracterizado pela concepção universalista de direitos sociais.

Num segundo momento, a escassez de recursos passou a ser uma questão central, ao limitar a capacidade de investimento do Estado, afetando também sua capacidade de resposta às demandas crescentes na área social. Assim, ao lado da preocupação com a democratização dos processos e com a equidade dos resultados, foram introduzidas na agenda preocupações com a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação estatal, assim como com a qualidade dos serviços públicos.

Assim, no final dos anos 80 e nos anos 90, as propostas se redefiniram, sendo enfatizadas - além da tese da descentralização, retomada no novo contexto - a necessidade de estabelecimento de prioridades de ação; a busca de novas formas de articulação com a sociedade civil, envolvendo a participação de ONG, da comunidade organizada e do setor privado, na provisão de serviços públicos; e a introdução de novas formas de gestão nas organizações estatais, de forma a dotá-las de maior agilidade e eficiência, superando a

rigidez derivada da burocratização de procedimentos e da hierarquização excessiva dos processos decisórios^(DRAIBE E AURELIANO, 1989; DRAIBE, 1992 E FARAH, 1997)¹.

É tendo tal agenda por referência que se podem analisar iniciativas governamentais - sobretudo de governos locais - implantadas desde os anos 80, as quais assinalam a emergência de novas formas de gestão pública no país.

3. OS PROGRAMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ANALISADOS

Os programas analisados fazem parte, como mencionado anteriormente, de banco de dados composto por programas e projetos governamentais inscritos, em 1996, no Programa Gestão Pública e Cidadania, iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e da Fundação Ford.

Os programas analisados são originários de todas as regiões do país, destacando-se a região Sudeste, com 60,7% dos programas inscritos, seguindo-se a região Sul, com 21,3%, e o Nordeste, de onde são 9,9% dos programas. Embora com um número pequeno de programas estão também representadas as regiões Centro-Oeste e Norte, responsáveis respectivamente por 5,1% e 2,7% dos programas analisados (dois programas são inter-regionais, representando 0,3% dos casos), como pode ser visto na tabela 1, a seguir.

Tabela 1

Participação dos programas por região		
Região	programas	
	valor absoluto	(%)
Total	629	100,0
Sudeste	382	60,7
Sul	134	21,3
Nordeste	62	9,9
centro-oeste	32	5,1
Norte	17	2,7
inter-regionais	2	0,3

À exceção dos estados de Tocantins, Sergipe e Rio Grande do Norte, todas as unidades da federação tiveram programas inscritos. As participações mais expressivas, como pode ser visto na tabela 2, foram as do Estado de São Paulo, com 29,3% das inscrições; Minas

¹A agenda aqui apresentada de forma sintética procura destacar tendências gerais, não discriminando as diferenças entre diferentes perspectivas teóricas e políticas. A respeito das propostas feitas por neoliberais e progressistas, ver DRAIBE, 1993 e FARAH, 1997.

Gerais (22,6% das inscrições); Paraná (8,7% das inscrições) e Rio Grande do Sul (8,6% das inscrições).

Os programas analisados correspondem a iniciativas governamentais em diversas áreas. Na tabela 3, são apresentadas as áreas que tiveram mais programas ou projetos inscritos (até a 10ª posição), sendo importante destacar que tais áreas foram indicadas pelos responsáveis pelos programas, correspondendo algumas a setores de ação de governo, outras a mecanismos ou formas de gestão. Neste último caso, os programas envolvem medidas que incidem sobre diversos aspectos relacionados à gestão do setor público, orientados quer para a democratização da ação estatal, quer para uma melhor provisão dos serviços prestados pelo Estado.

Tabela 2

Participação dos programas por unidade da federação

Estado	programas	
	valor absoluto	(%)
Total	629	100,0
São Paulo	184	29,3
Minas Gerais	142	22,6
Paraná	55	8,7
Rio Grande do Sul	54	8,6
Rio de Janeiro	40	6,4
Santa Catarina	25	4,0
Ceará	21	3,3
Pernambuco	17	2,7
Espírito Santo	16	2,5
Mato Grosso do Sul	11	1,7
Mato Grosso	9	1,4
Rondônia	8	1,3
Goiás	8	1,3
Piauí	7	1,1
Bahia	6	1,0
Maranhão	5	0,8
Paraíba	5	0,8
Distrito Federal	4	0,6
Amazonas	3	0,5
Pará	3	0,5
Acre	2	0,3
Alagoas	1	0,2
Amapá	1	0,2
Roraima	1	0,2
Sergipe	--	--
Tocantins	--	--
Rio Grande do Norte	--	--
Brasil (inter-regionais)	2	0,3

Envolvem, portanto, medidas de caráter horizontal, que privilegiam o processo e os meios (o “como”), ora incidindo sobre um setor específico, ora recortando políticas específicas de provisão de serviços públicos (participação, por exemplo). Chama a atenção, também, a presença de programas que envolvem uma articulação rural-urbano e se orientam para o desenvolvimento local, indo além da problemática tradicional dos serviços urbanos. Finalmente, temáticas “novas” como a ambiental e a posta por segmentos específicos da sociedade civil, como crianças e adolescentes, recortam a divisão tradicional de serviços públicos e das políticas sociais, sua presença entre os programas inscritos em 1996 no Programa Gestão Pública e Cidadania sendo indicativa da relevância que assumem no atual cenário da administração pública brasileira. A questão ambiental aparece não apenas de forma explícita em campos como desenvolvimento sustentável, mas é uma questão presente em diversos dos programas inscritos, integrando em vários casos a problemática rural à urbana.

Tabela 3

Programas segundo áreas de atuação governamental

Áreas	programas inscritos	
	valor absoluto	(%)
Total	629	100,0
Educação	98	15,6
Saúde	81	12,9
crianças e adolescentes	50	8,0
cultura, lazer e esporte	38	6,0
formas de gestão e planejamento	38	6,0
Habitação	29	4,6
participação popular	29	4,6
desenvolvimento regional e local	21	3,3
agropecuária e pesca	20	3,2
desenvolvimento sustentável	18	2,9
Assistência social	18	2,9

A análise desenvolvida a seguir deverá considerar o conjunto dos programas, procurando destacar movimentos de mudança identificados nas diversas áreas de atuação estatal, recorrendo-se para exemplificar tais tendências a casos de diversas áreas em que se constatem mudanças no campo das políticas sociais e da provisão e gestão de serviços públicos.

O primeiro ponto a destacar com relação aos programas governamentais analisados, antes de passar à identificação das tendências de mudança na gestão pública subnacional no país, diz respeito à elevada participação de programas municipais no conjunto dos projetos: das

629 inscrições no Programa Gestão Pública e Cidadania, em 1996, 488 (78,5%) foram feitas por órgãos municipais, como pode ser visto na tabela 4.

Tabela 4

Programas segundo a origem da iniciativa		
Origem	programas	
	valor absoluto	(%)
Total	629	100.0
Municipais	481	76,5
estaduais*	133	21,1
intermunicipais	07	1,1
Organizações indígenas	07	1,1
interestaduais	01	0,2

* Inclui quatro programas do Distrito Federal

A predominância da iniciativa local pode ser atribuída a um conjunto de fatores. Em primeiro lugar, o momento em que o programa Gestão Pública e Cidadania foi lançado (1996), coincidindo com o último ano de governo na esfera municipal, provavelmente favoreceu a inscrição de iniciativas governamentais com, no mínimo, um ano de efetivo funcionamento, condição estabelecida pelo regulamento do programa de premiação. Por outro lado, o interesse de divulgação de iniciativas governamentais tende a ser maior no último ano de governo, por ser este também um ano eleitoral.

Mas o grande peso das iniciativas municipais é também reflexo da importância crescente das ações do governo local no país nos últimos anos, o que, por sua vez, pode ser atribuído, entre outros, aos seguintes fatores:

1. transferência de atribuições do governo central para outros níveis de governo, em particular para o governo municipal, sobretudo daquelas que dizem mais diretamente respeito à cidadania social;
2. resposta a reivindicações da sociedade civil por descentralização das políticas sociais, desde o início da década de 80;
3. ênfase à descentralização na agenda de reforma proposta por diferentes correntes políticas;
4. aumento significativo da participação dos municípios na repartição dos recursos fiscais desenhada a partir da Constituição de 1988;

5. ênfase à descentralização na agenda de organismos financiadores internacionais, os quais exercem influência - direta ou indireta - sobre o desenho das políticas governamentais no país;
6. maior proximidade do governo local com relação às demandas da população, o que assume importância num quadro democrático;
7. insuficiência das respostas do mercado como alternativa ao “desmonte” do Estado (e de suas políticas) no nível federal e “necessidade”, portanto, de formulação de respostas no nível local;
8. tendência de o governo municipal passar a se preocupar com o desenvolvimento da economia local, no quadro da globalização.

A distribuição dos programas de âmbito municipal revela, por sua vez, que as iniciativas de mudança não provêm apenas de cidades de grande porte. Cidades médias e pequenos municípios também se inscreveram com programas em diversas áreas, o que, por um lado, chama a atenção para a problemática social, econômica e política dos pequenos e médios municípios e, por outro, mostra que a busca de soluções alternativas e de novas formas de gestão não é um monopólio dos grandes centros. A título de ilustração de programas inscritos por municípios de pequeno e médio porte, podem ser mencionados, dentre outros os seguintes:

- a) *Projeto Conviver*, programa para idosos, da Prefeitura de Duque Bacelar, no Maranhão, (município de 7.538 habitantes), em que idosos transmitem a crianças o seu saber ou habilidade - artesanato, culinária, folclore - e participam de festas coletivas em que dançam o forró. O propósito do projeto é contribuir para a reintegração social do idoso, resgatando, ao mesmo tempo, o saber popular.
- b) *Programa Nutrir*, programa de combate à desnutrição infantil desenvolvido pelo Município de Apucarana, no Paraná (município de 94.914 habitantes) através de um conjunto articulado de iniciativas em várias frentes simultâneas: produção e distribuição de alimentos de alto valor nutritivo - farinha múltipla, pão, leite de soja - a partir de plantas ou parte de plantas de fácil produção ou aquisição e de uso pouco difundido (farelos de trigo e arroz, sementes e folhas de abóbora, soja etc.); produção e utilização de fitoterápicos e instalação de um centro de recuperação de crianças desnutridas.

4. TENDÊNCIAS DE MUDANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUBNACIONAL

Os programas analisados neste artigo são passíveis de leituras mais aprofundadas, seja por um recorte setorial seja por um recorte temático. Interessava, no entanto, numa primeira abordagem, identificar algumas tendências básicas de mudança que os programas inscritos no Gestão Pública e Cidadania parecem sugerir.

É possível identificar dois eixos principais de inovação, considerando-se os 629 projetos inscritos:

1. o tipo e o conteúdo das políticas (*novas políticas*);
2. o processo político e a gestão de políticas públicas (*novas formas de gestão, novos processos decisórios, novas formas de provisão de serviços*).

4.1 NOVAS POLÍTICAS

No que se refere ao *conteúdo das políticas*, as seguintes tendências de mudança se destacam no que se refere à ação do Estado nas áreas sociais e à provisão e gestão de serviços públicos.

a. Novas políticas em setores tradicionais

Uma primeira tendência de inovação consiste em *mudanças na concepção sobre a natureza dos serviços prestados*, com repercussões sobre a própria política. Constituem exemplo deste tipo de inflexão ações na área da saúde, em que medidas de caráter preventivo substituem o padrão exclusivamente curativo que vinha prevalecendo neste setor². Tal é o caso de programas de saúde da família, em que se enfatiza a “formação” para a saúde, no próprio espaço familiar, em oposição aos programas tradicionais voltados apenas ao tratamento da doença. Tal perspectiva tem como um de seus desdobramentos importantes a superação da abordagem exclusivamente setorial, envolvendo a integração em projetos comuns de ações nas áreas de saúde, saneamento, educação, alimentação, habitação etc.

²Evidentemente, a perspectiva que privilegia a abordagem preventiva não é nova, havendo certamente casos anteriores de programas com este caráter. Mas, considerou-se inovação, no âmbito do Programa GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA, mudança, ainda que simples, pequena e de caráter incremental, que viabilize transformações em práticas anteriormente predominantes, o que certamente é o caso do exemplo mencionado.

Pode ser citado como exemplo desta perspectiva o *Programa de Saúde da Família no Mutirão do Serrotão*, de Campina Grande na Paraíba, programa que articula medidas de caráter preventivo à assistência propriamente dita, envolvendo a prestação de serviços de saúde, a criação de um centro de recuperação nutricional, o controle do serviço de saúde pela população usuária e a criação de um grupo de recicladores de lixo orgânico, aliando uma medida de caráter sanitário à geração de emprego e renda na localidade.

O programa procura superar algumas características críticas do modelo anterior de proteção social, na área de prestação de serviços de saúde, tais como: exclusão de parcela da população do acesso à saúde, resultante em parte do próprio modelo curativo; abordagem exclusivamente setorial; desarticulação de ações na própria área da saúde; exclusão da população dos processos decisórios e do controle do serviço público e centralização das políticas sociais na esfera federal, resultando, entre outras consequências, na limitada autonomia da instância local para formular e implantar qualquer plano de ação.

Parte significativa dos programas da área de saúde envolve aspectos presentes no exemplo citado. Assim, são diversos os programas de saúde da família, podendo ser citados, dentre outros, os programas premiados pelo Programa Gestão Pública: a) *Saúde Global*, de Joáima, em Minas Gerais, em que equipes multidisciplinares de saúde se deslocam para atender as comunidades rurais, desenvolvendo ações de caráter preventivo e curativo, e b) *Programa Médico da Família*, de Londrina, no Paraná, no qual a equipe de saúde, que inclui agentes comunitários, reside no distrito rural, atuando de forma a prestar atenção integral à saúde da comunidade.

Boa parte dos programas, por outro lado, envolve, como parte integrante da perspectiva preventiva, uma dimensão educativa, alguns de forma mais explícita, como o programa Nutrição, de Curitiba, em que o combate à nutrição infantil se dá através de cursos e treinamentos em educação alimentar, com ênfase no aproveitamento integral de frutas e hortaliças e orientações sobre a importância dos alimentos. Esta dimensão está presente também no programa Nutrir, de Apucarana, no Paraná, mencionado anteriormente, e no programa de âmbito estadual, de Rondônia “Programa de Educação em Malária a partir da Identificação das Crenças sobre a Doença”.

Na área de saúde, parte significativa das iniciativas locais se articula a programas do governo federal que vem promovendo desde os anos 80 uma política de descentralização. Assim como a própria descentralização, as demais iniciativas de mudança parecem fazer parte, no caso da saúde, de um conjunto articulado de medidas que resulta de uma política nacional de reforma deste setor, cujas bases datam de movimentos liderados pelos profissionais da saúde desde o início dos anos 80 (ALMEIDA, 1994).

Também constituem novas políticas em setores tradicionais as que se caracterizam como **novas respostas a novos desafios**. Na área da educação, ao lado de políticas voltadas à universalização da oferta, problema ainda existente em algumas regiões do país, surgem novas políticas, voltadas ao combate à evasão e à repetência e orientadas para a melhoria da qualidade de ensino.

A universalização da oferta constitui ainda uma meta importante em algumas regiões do país, uma vez que a ampliação do acesso ocorrida nos anos 60 e 70 se deu de forma desordenada, sob a influência de arranjos entre governos estaduais, empreiteiras de obras públicas e clientela política, do que resultou a sub-utilização de equipamentos em determinadas áreas, enquanto que, em outras regiões, parte das crianças continuava fora da escola. Assim, por exemplo, dados de 1982 revelam que, das crianças de 7 a 14 anos fora da escola em todo o país, 70% eram de áreas rurais pobres da região Nordeste (FARAH, 1995). Assim, alguns dos programas da área de educação se voltam para a garantia da ampliação do acesso. Tal é o caso de programas desenvolvidos por municípios do Estado do Ceará em que a ênfase é a universalização do acesso ao ensino. Tomando como exemplo o Programa de Universalização de Ensino em Icapuí, o que pode ser considerado inovador enquanto conteúdo da política é a implantação coordenada de um conjunto de medidas que viabilizam a universalização do acesso: a criação de vagas se dá associada à implantação de um sistema de transporte escolar que garante que a criança e o jovem possam chegar à escola e à adequação do calendário escolar nas escolas de comunidades dedicadas ao cultivo do caju (VAZ, 1996).

A preocupação com o acesso da comunidade rural é o traço principal de programas desenvolvidos pelos municípios de Itajá, em Goiás (Programa Municipal de Transporte Escolar), de Boa Vista do Buricá, no Rio Grande do Sul (Escola para a Cidadania) e de Paracatu, em Minas Gerais (Programa Educar Plantando). Nos dois primeiros casos, o programa tem como eixo o fornecimento de transporte escolar para

crianças de sete a 14 anos moradoras da zona rural, viabilizando assim seu acesso à escola. No programa de Paracatu, por sua vez, foram implantadas escolas-pólo na zona rural, baseadas no princípio da nucleação do ensino, medida associada à garantia de transporte.

Nos programas mencionados, está presente a perspectiva que marca uma série de outras iniciativas da área da educação e que caracteriza o que pode ser considerado um novo desafio nesta área - a perspectiva da qualidade do ensino e de combate à evasão e à repetência. Esta perspectiva envolve medidas que incidem tanto sobre o conteúdo das políticas, como sobre o processo, sobre a gestão da política e dos programas educacionais. Serão destacadas aqui medidas que afetam diretamente o conteúdo das políticas. Há, assim, programas cuja ênfase incide sobre a melhoria da qualidade e cujo eixo corresponde a alterações nas características do ensino oferecido - conteúdo, avaliação, estratégia didática, conteúdo pedagógico - condição para o combate à evasão e à repetência escolar³, como por exemplo:

Programa Zerando a Repetência, de Itabuna, na Bahia, o qual busca combater o fracasso escolar no ciclo básico, através da reformulação de procedimentos didático-pedagógicos;

Vivendo e Aprendendo no Meio Rural, de Barreiras, na Bahia, programa que introduz cartilha com temática adequada à zona rural;

Escola Plural - Programa Político-Pedagógico da Rede de Belo Horizonte, Minas Gerais, programa em que são organizadas turmas por ciclos de idade de formação, com duração de três anos, dos quais é eliminada a repetência;

Projeto Desafio, de Ipatinga, Minas Gerais, no qual oficinas interativas e pedagógicas foram implantadas como estratégia de redução da evasão e da repetência.

³ Das elevadas taxas de repetência e evasão no ensino fundamental resulta que apenas cerca de metade dos alunos que iniciam a escola completa o 1º grau. A repetência se verifica sobretudo nas séries iniciais - 52% das matrículas na 1ª e 2ª séries em 1982 (DEMO, 1990) a evasão ocorre sobretudo na 4ª série - 18% é a média nacional e 30% é a taxa de evasão entre a população de baixa renda do Nordeste (RIBEIRO, 1991).

b. Novas políticas para novos segmentos da população

Alguns programas governamentais destinam-se a segmentos da população tradicionalmente não atendidos pelo setor público, assinalando um movimento no sentido da ampliação do espaço da cidadania. Assim, há ações governamentais voltadas aos idosos, aos deficientes, programas dirigidos à mulher e a moradores de rua, como nos exemplos que seguem:

- Programa Intersecretarial de Atendimento à Terceira Idade, do Município de São Paulo, o qual implantou um atendimento coordenado nas áreas de saúde, cultura e esporte, procurando melhorar a qualidade de vida do idoso e integrá-lo socialmente;
- *Renascer na Terceira Idade*, programa desenvolvido pelo município de Lapa, no Paraná, em que se concede um empréstimo vitalício de moradias a idosos carentes, em local em que se implantou também uma unidade de lazer e esportes;
- *Assistência Odontológica Integrada ao Deficiente Mental e Portador de Paralisia Cerebral*, de Araçatuba, São Paulo, programa de assistência multidisciplinar (que substitui a prática tradicional de extração múltipla sob anestesia geral), o qual inclui orientação a familiares e capacitação de profissionais, pesquisa e divulgação;
- *Inserção de Pessoas Portadoras de Deficiência no Mercado de Trabalho*, programa desenvolvido pelo Estado do Rio de Janeiro, em que, através de parceria com entidade da sociedade civil - Centro de Vida Independente - promove-se a contratação de pessoas portadoras de deficiências;
- *Projeto Casa Rosa Mulher*, de Rio Branco, no Acre, voltado ao atendimento de meninas, adolescentes e mulheres em situação de risco pessoal e social - prostituição, violência doméstica, tráfico, entre outros - através do atendimento integral (social, jurídico e psicológico) visando à integração social das mulheres e ao resgate de sua auto-estima;
- *Mulheres Organizando suas Vidas através da Associação Produtiva e Artesanal*, de Olinda, Pernambuco, programa que objetiva implementar

alternativas de sobrevivência para mulheres que trabalham em “lixão” da cidade;

- *República Reviver*, de Belo Horizonte, Minas Gerais, programa que cria um espaço de moradia transitória para os moradores de rua, buscando sua reinserção social, através do trabalho, da reconstrução da identidade cultural e da experiência de vida coletiva.

Também se voltam para a ampliação do espaço da cidadania diversos projetos e programas voltados a crianças e adolescentes. Trata-se de programas que buscam alternativas para a reinserção social de crianças e adolescentes em situação pessoal ou social de risco, com base na noção de direitos, tendo como referência o E.C.A. - Estatuto da Criança e do Adolescente - de 1990, caracterizando, portanto, uma ruptura com relação às políticas tradicionais dirigidas ao “menor”, de caráter assistencialista-repressivo^{(FERRAREZI, 1995)⁴}. Podem ser citados, a título de exemplo, os seguintes:

- *Programa de Atendimento à Criança e ao Adolescente*, de Canoinhas, em Santa Catarina, cujo objetivo é atender crianças e adolescentes expostos a riscos pessoais e sociais e que necessitem de proteção especial - crianças vítimas de violência, meninas que estão na prostituição, crianças em situação de rua, que cometeram pequenos delitos, e os que vivem em situação de miséria - promovendo um conjunto de ações coordenadas que garantam acesso à educação, esporte e lazer e formação para o trabalho, visando à sua reintegração social;
- *Programa Cidade Mãe*, de Salvador, Bahia, um sistema de ações articuladas visando à inserção social de crianças e adolescentes em situação de risco e o atendimento de crianças e adolescentes da comunidade de baixa renda, neste último caso caracterizando ações de natureza preventiva. O programa desenvolve cursos de iniciação profissional, atividades de cultura, esporte e lazer, educação para a saúde, geração de emprego e renda, acolhimento de crianças em situação de rua e reintegração à família.

⁴ FERRAREZI, Elisabete Roseli. Evolução das políticas dirigidas à infância e à adolescência: a Secretaria do Menor São Paulo e a introdução de um novo paradigma. São Paulo, 1995 (Dissertação de Mestrado em Administração Pública, defendida junto ao Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo da EAESP-FGV)

- *Programa Meninas de Santos*, de Santos, em São Paulo, o qual busca garantir atendimento integral à criança e ao adolescente em situação de risco - meninas em situação de prostituição, crianças em situação de rua, envolvidos com drogas, expostos à desagregação familiar etc. O programa envolve um conjunto de medidas orientadas à formação profissional, à reinserção na escola e na família, à educação sexual, buscando o resgate da auto-estima das crianças e adolescentes, através da promoção de atividades em instituições abertas e na própria rua, as quais façam parte do universo das meninas atendidas.

c. Políticas locais de combate à pobreza e de desenvolvimento local

São diversas as iniciativas que visam à geração de emprego e renda e ao desenvolvimento local, as quais parecem assinalar uma inflexão importante no sentido da ampliação da esfera de ação do governo local: da prestação de serviços urbanos clássicos ou de políticas sociais tradicionais para a formulação e implementação de políticas geradoras de atividade econômica e de renda . Programas de geração de emprego e renda por si sós não podem ser considerados propriamente inovadores, quando inseridos numa perspectiva de curto prazo, de caráter emergencial, e quando tendem a assumir uma feição paternalista, restringindo-se a atividades economicamente secundárias, com pouca possibilidade de resultar em auto-sustentabilidade, uma vez retirado o apoio estatal. Algumas iniciativas recentes, parecem apontar para uma perspectiva distinta, como no caso dos seguintes projetos:

- *Programa de Geração de Emprego e Renda*, do Município de Quixadá, no Ceará, programa que, com base em diagnóstico que apontou a questão do emprego - altas taxas de desemprego, subemprego e trabalho informal - como o principal problema do município, procura estabelecer bases duradouras para a geração de emprego e renda na cidade. O programa inclui as seguintes ações: a) concessão de crédito para pequenos negócios; b) capacitação e acompanhamento dos projetos que recebem crédito; c) estímulo e apoio à formação de cooperativas e associações voltadas à geração de renda; d) capacitação de mão-de-obra; e) regularização do setor informal da economia;
- *Fundo de Geração de Emprego e Renda - FUNGER*, de Teresina, no Piauí, fundo de apoio financeiro a pequenas empresas, unidades produtivas formais e informais, a associações de produtores e a autônomos;

- *Pólo Agroflorestal*, de Rio Branco, no Acre, iniciativa que procura possibilitar a volta ao campo de famílias de ex-seringueiros e ex-agricultores, as quais vivem nos cinturões de pobreza em torno dos centros urbanos da região. O programa procura, a um só tempo, gerar trabalho e renda - através da garantia do acesso à terra e de assessoria técnica para a produção rural - e criar uma alternativa para o abastecimento da cidade e garantir um processo de ocupação não agressivo ao meio ambiente amazônico^(GROSSMAN, 1996);
- *Fundo Agropecuário de Tupandi*, do Município de Tupandi, no Rio Grande do Sul, programa que procura estimular a atividade do pequeno proprietário rural e gerar bases para o desenvolvimento do município, através de apoio financeiro a fundo perdido para construções e para instalação de equipamentos e aquisição de máquinas de pequeno porte. O programa viabilizou também uma maior arrecadação de ICMS, o que permitiu o aumento dos recursos à disposição da Prefeitura.

4.2 NOVAS FORMAS DE GESTÃO

O segundo eixo importante de mudanças na administração subnacional no país, sugerido pelos programas analisados, consiste em novas formas de gestão de políticas públicas e em alterações nos processos políticos associados à formulação e implementação das políticas pelas prefeituras e por governos estaduais. As tendências de mudança identificadas pela análise dos programas inscritos em 1996 no Programa Gestão Pública e Cidadania sugerem a existência de um movimento no sentido da superação de algumas das características centrais da gestão pública no país, tais como: centralização decisória e financeira na esfera federal, fragmentação institucional, atuação setorial, clientelismo, padrão verticalizado de tomada de decisões e de gestão, burocratização e padronização de procedimentos, exclusão da sociedade civil dos processos decisórios, impermeabilidade das políticas e das agências estatais ao cidadão e ao usuário e ausência de controle social e de avaliação das políticas públicas. Trata-se de um movimento ainda difuso, em que as diferentes experiências ora enfatizam um aspecto a ser transformado, ora outra dimensão, não chegando a se configurar, em vários dos programas, um novo sistema de gestão, em que todos os aspectos críticos do padrão anterior de gestão sejam alterados.

Dentre as tendências de mudança no padrão da administração pública que os programas inscritos permitem identificar, podem ser destacadas as indicadas a seguir.

a. Mudanças nas relações entre Estado e cidadão

Muitos dos programas governamentais analisados têm como um de seus elementos constitutivos ou mesmo como preocupação central a *participação do cidadão* na formulação, na implementação e no controle e avaliação das políticas públicas. Análises mais aprofundadas sobre esta dimensão dos programas governamentais desenvolvidos recentemente no país, e dos aqui considerados em particular, deverão permitir qualificar melhor o envolvimento do cidadão nas políticas públicas. Assim, parte destas iniciativas governamentais pode não envolver uma participação efetiva, mas apenas a inclusão formal dos cidadãos em espaços específicos e limitados de gestão ou execução, estabelecendo uma participação controlada, instituída de cima para baixo. É importante registrar, no entanto, a preocupação com a inserção de novos atores no âmbito das políticas públicas. Assim, merece registro o fato de 17,3% dos programas analisados terem esta dimensão - a participação popular - como um dos elementos destacados pelos responsáveis por sua implantação. Talvez o próprio espaço da participação concedida e controlada - que parece caracterizar algumas das iniciativas - possa vir a ser apropriado pelos cidadãos, transformando a participação delegada em participação efetiva.

Dentre os programas que envolvem a participação do cidadão, podem ser citados, a título de exemplo:

- *Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte*, de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, fórum de debates permanente, através do qual se procura garantir o envolvimento de diversos segmentos sociais no processo de discussão dos problemas da cidade e na formulação de políticas públicas de âmbito municipal, programa que inclui subprogramas específicos, como o orçamento participativo e o processo de revisão do plano diretor de desenvolvimento urbano^(SILVA, 1996);
- *Audiências Públicas Regionais*, programa desenvolvido pelo Estado de Minas Gerais, o qual consiste na realização de audiências públicas com o objetivo de subsidiar o trabalho do Poder Legislativo Estadual, o planejamento estadual e a elaboração da proposta orçamentária;

- *Orçamento Participativo*, programa desenvolvido atualmente por diversos municípios brasileiros, a partir da experiência pioneira de Porto Alegre. Dentre os programas analisados, inscritos no Gestão Pública e Cidadania, nove são programas de orçamento participativo, desenvolvidos pelos seguintes municípios: Porto Alegre (RS), Soledade (RS), Campo Mourão (PR), Londrina (PR), Franca (SP), Angra dos Reis (RJ), Vitória (ES), Belo Horizonte (MG) e Ipatinga (MG). Há, além destes, um programa de orçamento participativo desenvolvido especificamente na área de habitação popular, no município de Belo Horizonte;
- *Polícia Interativa*, programa desenvolvido pelo Estado do Espírito Santo, no Município de Guaçuí, por iniciativa da Polícia Militar daquele Estado, cujo objetivo consiste em melhorar os níveis de segurança da comunidade, através da interação entre órgãos de segurança pública e segmentos organizados da sociedade civil. O programa inclui a participação de lideranças da comunidade em Conselhos Interativos de Segurança Pública;
- *Projeto São Pedro - Desenvolvimento Urbano Integrado e Preservação do Manguezal*, programa do Município de Vitória, no Espírito Santo, conjunto de ações integradas nas áreas de habitação, infra-estrutura, meio ambiente, saúde, educação etc., voltadas à melhoria das condições de vida de cerca de 15.000 famílias de baixa renda e à preservação das áreas de manguezal, ocupadas por esta população. O programa envolve, desde o início, a participação da população, através de associações de moradores e do Conselho Popular de Vitória (entidade que reúne movimentos populares)^(GRAZIA, 1996);
- *Projeto Sistema Integrada da Cidadania - SISDADANIA* - projeto voltado à garantia de mecanismos de controle e acompanhamento de políticas públicas pelos cidadãos, articulando diversos programas que estabelecem uma ligação entre cidadãos e administração pública e instituindo diversas ouvidorias, para áreas específicas (ouvidor mirim, ouvidor educação, ouvidor ambiental, ouvidor bancário etc.). O programa inclui também reuniões entre a ouvidoria geral do Estado e lideranças da sociedade civil para a discussão de medidas preventivas e corretivas relativas a ações do poder público consideradas danosas à população.

A *informação ao cidadão* constitui um aspecto privilegiado por alguns programas, assinalando outro eixo da alteração na relação entre Estado e cidadão no âmbito das políticas públicas. Constituem exemplos de projetos com esta ênfase:

- *Serviço 156*, de São José dos Campos, no Estado de São Paulo, serviço telefônico à disposição do cidadão para obtenção de informações sobre transporte público, concursos, tributos, campanhas de vacinação etc., e para encaminhamento de solicitações de serviços públicos;
- *Cartão do Contribuinte Municipal*, de Bauru, em São Paulo, programa em que, de posse de um cartão magnético, o contribuinte tem à disposição, através de terminais localizados em diversos pontos da cidade, informações “on line” sobre sua situação tributária;
- *Programa Municipal de Informação ao Consumidor*, de Juiz de Fora, em Minas Gerais, programa de disseminação de informações relativas a produtos alimentícios, envolvendo dados sobre valor nutritivo, preços de produtos e informações sobre locais para aquisição de produtos mais baratos, sistema acompanhado pela divulgação do Código de Defesa do Consumidor;

As primeiras duas iniciativas procuram superar um dos elementos críticos do padrão tradicional de provisão de serviços públicos no Brasil - o distanciamento entre as estruturas estatais e o cidadão - o que se manifesta inclusive na dificuldade de acesso a informações básicas sobre seus direitos e sobre os próprios serviços. Tais iniciativas contribuem para o exercício de alguns dos mais elementares direitos de cidadania por parte da população. No caso do *Cartão do Contribuinte Municipal*, o programa possibilita também o controle pelo setor público do cumprimento das obrigações tributárias por parte de indivíduos e empresas.

No caso do programa de Juiz de Fora, a iniciativa se volta para o fortalecimento da ação do cidadão enquanto consumidor de produtos do setor privado, disponibilizando para tanto informações que, de forma isolada, seriam de difícil obtenção. Ainda que no futuro iniciativas deste tipo possam resultar de iniciativas de caráter associativo por parte dos próprios consumidores, a ação estatal exerce aqui uma função pioneira, contribuindo para a criação e consolidação de uma cultura nova entre os consumidores, mais exigente e ativa.

Outros programas procuram superar o incômodo causado ao cidadão pela dispersão dos serviços e pela fragmentação do atendimento dentro de um mesmo setor de atendimento, de forma a evitar a “maratona” por guichês e repartições que caracteriza a relação do cidadão com o setor público. Este é o caso, por exemplo, dos seguintes programas:

- *Casa do Cidadão*, de Vitória, no Espírito Santo, programa que consiste na reunião no mesmo espaço físico de serviços diversos, como assistência jurídica, PROCON municipal, atendimento à mulher, juizado de pequenas causas, emissão de documentos, S.O.S. Racismo etc.;
- *Postos de Serviço de Atendimento ao Cidadão*, programa do governo do Estado da Bahia, que consiste na criação de postos de prestação de serviços públicos que reúnem em um mesmo espaço serviços diversos como emissão de documentos, renovação de carteira de habilitação etc., diminuindo o tempo gasto pelos cidadãos na sua relação cotidiana com alguns serviços públicos;
- *Rua da Cidadania do Carmo*, de Curitiba, no Paraná, programa que implantou em local de fácil acesso uma central de prestação de serviços públicos.

Nota-se, com base nas informações disponíveis sobre estes programas, que o primeiro deles é mais abrangente, indo além da reunião de serviços tradicionais de fornecimento de documentos, incluindo alguns novos serviços, em que a noção de direitos e de *espaço para se fazer ouvir* fica mais bem caracterizada.

Finalmente, é possível identificar um traço comum a vários projetos, o qual contribui para a mudança qualitativa na relação entre Estado e cidadão: a maior *adequação dos projetos ao público-alvo*, rompendo-se com a padronização de caráter nacional que tendia a prevalecer em boa parte das políticas públicas no país. A inserção dos programas na comunidade local, a participação do cidadão na formulação das políticas e a articulação de diversos atores para sua implementação contribuem para esta maior adequação das políticas às necessidades específicas de cada local e de cada “clientela”. A própria noção de clientela se redefine, à medida que o cidadão passa a estar “dos dois lados” do processo, deixando de ser o mero receptor passivo de “pacotes” prontos.

Dentre as iniciativas em que está presente esta perspectiva de adequação das políticas ao segmento atendido e às especificidades locais, podem ser citados os programas da área de educação voltados à população da zona rural em que, ao lado de adequações de conteúdo,

na esfera pedagógica, procedeu-se a alterações na rede escolar e no calendário das escolas, visando adequar a estrutura de oferta às características da clientela atendida.

b. Mudanças nas relações entre esferas de governo

Diversos dos programas governamentais analisados envolvem a participação de diferentes esferas de governo em sua implementação (28%). Este aspecto merece um estudo específico, no sentido de se analisar esta participação, uma vez que iniciativas de natureza muito distinta podem envolver a presença em um programa de diferentes níveis de governo. De qualquer modo, uma primeira abordagem desta questão já permite destacar algumas tendências. Assim, dentre os programas inscritos, há alguns de âmbito estadual em que o programa é implantado em diversos municípios, como no caso das seguintes iniciativas:

- *Trânsito: cidadania e responsabilidade*, programa do Estado do Mato Grosso do Sul, em que ações na área de engenharia e de educação para o trânsito são promovidas, por iniciativa do Departamento Estadual de Trânsito, em diversos municípios do Estado, procurando envolver as prefeituras municipais, além de entidades da sociedade civil, no desenvolvimento do programa;
- *Projeto ICMS Ecológico*, programa do governo do Estado do Paraná, implantado em 152 municípios do Estado, que assim se beneficiam do redirecionamento da distribuição do ICMS, em função de possuírem em seus territórios mananciais de abastecimento público para municípios vizinhos e unidades de conservação.

Há outras iniciativas em que, embora a iniciativa seja estadual, a co-responsabilização pelo programa por parte dos municípios é uma dimensão central, como no caso do programa *Um Novo Modelo de Gestão*, desenvolvido pelo Estado de Rondônia. Trata-se de programa de assistência técnica a pequenos produtores rurais, cujo planejamento tem como unidade básica o município, envolvendo conselhos municipais de política agrícola e desenvolvimento, além de organizações da sociedade civil. O programa conta ainda com apoio financeiro do governo federal e de organizações internacionais. Parece tratar-se, neste caso, de um processo de descentralização que procura ir além da mera desconcentração da execução, envolvendo transferência de recursos e de decisões para os municípios, mantendo-se a função coordenadora das instituições estaduais envolvidas.

Este parece ser também o caso do programa *Integração com Municípios*, da área de educação, desenvolvido pelo Estado de Minas Gerais, em que este promove a articulação

de esforços do Estado e dos municípios para introduzir melhorias na escola pública, independentemente da vinculação das escolas à rede municipal ou estadual.

Há ainda programas desenvolvidos por diferentes esferas de governo em regime de parceria, como no caso da *Comissão Permanente de Investigação e Fiscalização das Condições de Trabalho em Mato Grosso do Sul*, programa criado através de resolução conjunta da Secretaria Estadual da Cidadania, Justiça e Trabalho do Estado do Mato Grosso do Sul, do Ministério do Trabalho (Delegacia Regional) e do Instituto Nacional de Seguridade Social, com o objetivo de investigar e fiscalizar condições de trabalho em carvoarias e destilarias daquele estado (posteriormente ampliado para outras áreas de atividades - produção sucro-alcooleira, plantio e colheita de algodão, braquiária e erva-mate), a partir de denúncias sobre trabalho infantil, utilização de mão-de-obra indígena e sobre as péssimas condições de trabalho prevalentes no Estado. Os problemas a serem atacados dizem respeito a diferentes esferas de competência, não sendo passíveis de solução sem a articulação de diferentes níveis de governo. Mas o que chama a atenção nesta iniciativa é a ampliação do elenco de entidades envolvidas, chegando em 1996, a 19 entidades governamentais, incluindo diversos órgãos estaduais e federais, dos poderes executivo, legislativo e judiciário, além de inúmeras entidades não-governamentais.

Constituem, por sua vez, exemplos de iniciativas que envolvem colaboração de diversos municípios:

- *COMAM - Consórcio de Municípios da Alta Mogiana*, o qual reúne dezessete municípios da região de Franca, no Estado de São Paulo, com o objetivo de descentralizar a gestão governamental, promovendo a integração e a cooperação regional;
- *Projeto de Educação Patrimonial da Quarta Colônia*, programa coordenado pela prefeitura de Silveira Martins, no Rio Grande do Sul, o qual reúne sete municípios da região em trabalho de valorização do patrimônio cultural, através da reconstituição da história de antepassados da população atual dos municípios;
- *Programa Base Zero*, programa coordenado pela Prefeitura de São João do Tigre, na Paraíba, no qual, em ação conjunta com outros municípios, busca-se reverter a desertificação das microbacias hidrográficas na região semi-árida do estado.

O programa *POEMA - Pobreza e Meio Ambiente na Amazônia*, por sua vez, envolve articulação interestadual. Trata-se de uma iniciativa do governo do Estado do Pará,

envolvendo também o Estado do Amapá, e contando ainda com articulação com o governo federal e com diversas prefeituras. Seu objetivo é o combate à pobreza na região amazônica, com preservação do meio ambiente, ações voltadas à identificação de vocações produtivas municipais, estímulo à auto-organização das populações pobres, e articulando ações nas áreas de saneamento, saúde etc.

c. Mudanças nas relações entre Estado e Sociedade Civil

Uma das características que mais se destaca nos programas analisados é o envolvimento de outros atores - ao lado do próprio governo - na formulação e implementação das políticas públicas: 42,6% dos programas, num total de 268 iniciativas, incluem em algum grau a participação de entidades da sociedade civil - comunidade organizada⁵, organizações não-governamentais e setor privado empresarial. Uma análise mais aprofundada deste aspecto permitirá discriminar a participação mais formal ou episódica do envolvimento efetivo de entidades da sociedade civil nos rumos dos programas governamentais, o que implica interferir nas decisões relativas à sua formulação e implementação e na gestão das políticas e programas.

Há programas em que é possível identificar, com as informações disponíveis, certa efetividade do envolvimento de entidades da sociedade civil. Embora sob direção de uma entidade governamental, vários projetos se estruturam como redes de entidades e instituições, mobilizadas e articuladas em torno de um problema de interesse público, cujo enfrentamento ultrapassa a capacidade de ação isolada do Estado - seja por limites financeiros, seja pelo maior grau de “imersão” no problema que uma ação coordenada permite. Constituem exemplos de programas que envolvem parceria com a sociedade civil:

Coleta de Sementes Nativas do Cerrado e Matas, programa desenvolvido pela prefeitura de Franca, no Estado de São Paulo, o qual envolve, além da própria Prefeitura, e outras entidades governamentais, uma ONG ambientalista, grupos de escoteiros e escolas privadas de ensino superior. O programa tem por objetivo manter a diversidade da flora regional, com a perpetuação de espécies nativas - recuperando matas ciliares e vegetação do cerrado - através da coleta de sementes para formação de um banco genético regional;

⁵ Analisou-se anteriormente a participação da população nos programas de governo considerados neste trabalho. A análise desenvolvida nesta seção envolve não apenas outros atores, mas também inclui, no que se refere à população, apenas a participação através de mecanismos institucionalizados, como conselhos, associações, o que nem sempre é o caso dos programas em que, segundo os responsáveis, há alguma forma de participação da população.

Comissão Permanente de Investigação e Fiscalização das Condições de Trabalho no Estado do Mato Grosso do Sul, programa mencionado anteriormente por envolver diversas entidades governamentais das esferas estadual e federal. Este programa é desenvolvido de forma conjunta não apenas pelas entidades de governo já referidas, mas também por 19 entidades não-governamentais, tais como Centro de Defesa dos Direitos Humanos, Comissão Pastoral da Terra, Conselho Estadual dos Direitos dos Índios, Conselho Estadual dos Direitos do Negro, Ordem dos Advogados do Brasil, Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho, Universidade Católica Dom Bosco, CUT - Departamento Estadual dos Trabalhadores Rurais, dentre outras;

- *Projeto Casa Rosa Mulher*, de Rio Branco, no Acre, programa desenvolvido através de parcerias com entidades como Rede Acreana de Mulheres e Homens, Centro de Defesa dos Direitos Humanos e Educação Popular, SESC/Acre, UNICEF, Conselho Comunidade Solidária, entre outras. A própria criação do programa, voltado à reinserção social de mulheres e adolescentes vítimas de violência física e de exploração sexual, caracteriza-se como uma resposta a movimentos sociais de mulheres, dos quais participaram representantes de diversos sindicatos, de associações de moradores e de partidos políticos.

É importante destacar, dentre os programas que envolvem outros atores, aqueles em que a própria provisão e a gestão dos serviços ou da política pública passam a ser compartilhadas, deixando de ser atribuição exclusiva do Estado. Dentre programas com esta característica podem ser citados:

- *Gestão de Qualidade Ambiental do Município*, programa desenvolvido pela prefeitura de Estância Velha, no Rio Grande do Sul, através de parceria com o setor privado, para redução da poluição no município, o que significou a melhoria da posição relativa do município em *ranking* de municípios poluidores naquele Estado - do 3º maior poluidor, para a 42ª posição;
- *Centro de Educação Infantil Comunitário*, do município de Quixadá, no Ceará, em que as unidades de educação infantil da prefeitura são gerenciadas por associações de bairro, que deliberam sobre currículo, calendário etc.;
- *Gestão Semiplena - SUS*, programas desenvolvidos em Brumadinho, no Estado de Minas Gerais e em Betim, no mesmo Estado, em que se efetiva o processo de descentralização e a gestão única do sistema de saúde, com participação da

população na definição de prioridades e na gestão dos recursos, através de Conselhos Locais e Municipais de Saúde;

- *Intervenção Ética de Impacto e Controle Social nos Ambientes de Trabalho*, programa desenvolvido conjuntamente pela prefeitura de Volta Redonda, no Rio de Janeiro, e por sindicatos de trabalhadores, visando à eliminação de riscos e problemas de saúde do trabalhador;
- *Mutirão em Autogestão*, programa habitacional da prefeitura de Ipatinga, Minas Gerais, desenvolvido em parceria com ONG, a qual cabe a gestão de recursos e do programa de construção de moradias;
- *Democracia Caipira*, de Campina de Monte Alegre, município do Estado de São Paulo, programa que consiste na implantação de um modelo de gestão pública em que os recursos são geridos com a participação de conselhos populares e em que, ao mesmo tempo, 100% dos serviços da prefeitura são terceirizados;
- *Modelo de Gestão de Resíduos Sólidos*, de Belo Horizonte, programa do qual participam, além de entidades das três esferas de governo, entidades empresariais e entidades representativas da comunidade organizada, associações de profissionais, ONG etc. Como exemplo das entidades da sociedade civil participantes, podem ser citadas: Associação Brasileira de Vidro, Sinduscon-MG - sindicato das empresas de construção civil, *shopping centers*, Associação Médica de Minas Gerais, Associação Brasileira de Engenharia Sanitária, Associação Evangélica Brasileira, associações de moradores de vilas, Pastoral de Rua e Associação de Catadores de Papel, Papelão e Materiais Reaproveitáveis.

Os casos selecionados refletem a tendência de inclusão de novos atores na provisão e gestão dos serviços públicos, as políticas públicas na área social deixando de ser vistas como responsabilidade exclusiva do setor público estatal. Esta ampliação se dá de forma diferenciada, segundo a área privilegiada de intervenção. Assim, por exemplo, a questão ambiental parece constituir-se em área de intervenção que se configura como uma questão *pública* cujo equacionamento passa necessariamente pelo envolvimento da sociedade civil. No exemplo aqui considerado, as empresas deixam de ser vistas como meras cumpridoras da legislação, sob pena de punição, para serem percebidas e se perceberem como co-responsáveis pela situação ambiental de seus municípios. Por outro lado, o envolvimento de outros atores inclui também a população em geral, procurando estimular-se a sua

participação como co-responsável na busca de soluções para a questão ambiental, o que é buscado através de programas de educação ambiental.

Os exemplos selecionados da área de educação e saúde privilegiam o envolvimento de entidades representativas da população na gestão do sistema (saúde) e da unidade de prestação de serviço (escola). Na área de educação, esta iniciativa responde a demandas no sentido da democratização do sistema de educação, procurando fazer chegar a democratização até a “ponta do sistema” - a própria escola - como forma de garantir a adequação da política ao público alvo, a melhoria da qualidade e a redução da evasão e da repetência. Assim como outras iniciativas desta área analisadas neste trabalho, a participação de outros atores se articula a uma maior autonomia da escola, procurando garantir a efetividade do sistema educacional.

Na área de saúde, a proposta de reforma do sistema formulada por diversos dos atores envolvidos na área, sob a liderança de profissionais da área de saúde, consubstanciada na Constituição de 88, atribui uma posição privilegiada ao município, ao qual cabe o papel de gestor de recursos e da própria política de saúde. Esta descentralização tem como contrapartida o envolvimento dos cidadãos através de Conselhos, na definição de prioridades *e na própria gestão dos recursos*, forma de garantir maior equidade e efetividade ao sistema e de viabilizar o controle sobre a ação do setor público estatal.

O caso da área de habitação selecionado como exemplo traz uma ONG como gestora dos recursos e do próprio programa habitacional. Na área de habitação, um dos aspectos que se destaca é a inclusão da população como um novo ator, em que a questão dos *recursos financeiros* é um dos aspectos cruciais. Assim, a participação dos próprios usuários no processo construtivo viabiliza sensivelmente a redução de custos. Mas o envolvimento da população garante mais do que isto - ela tende a ser considerada crucial também para o *controle do uso dos recursos*, evitando os desvios de recursos públicos que têm caracterizado a área de habitação popular no país, através da articulação de interesses entre segmentos do setor público e empreiteiras e fornecedores de materiais. No caso analisado, os interesses da população estão presentes através de uma ONG.

Outro caso em que um segmento da população diretamente atingido pela política pública é um dos atores a integrar o programa desenvolvido pelo setor público é o da área de segurança e saúde do trabalho, em que a formulação e a implementação da política se dá com a participação de sindicato de trabalhadores.

Finalmente, o caso de Campina de Monte Alegre é particularmente interessante por integrar num só programa conselhos populares, envolvidos na gestão de recursos, e a terceirização da totalidade dos serviços públicos da prefeitura, propondo um modelo de gestão sem funcionários públicos. O programa integra, assim, iniciativa habitualmente vinculada a propostas progressistas de democratização do processo decisório e de controle e gestão dos serviços públicos, a iniciativa que é consistente com a versão neoliberal de reforma, em que todos os serviços são privatizados ou terceirizados. Duas observações devem ser feitas a partir deste exemplo. Em primeiro lugar, a terceirização constitui tendência pouco representada entre os casos analisados. De outro lado, é importante registrar que propostas e programas de terceirização e de privatização não têm sido defendidas apenas por adeptos da perspectiva mais radical de redução do Estado, mas têm sido debatidas e propostas também por defensores do fortalecimento do Estado como via para se garantir maior equidade social.

É interessante registrar aqui o índice de participação de novos atores em programas de caráter social tendo como referência o programa Gestão Pública e Cidadania. A parceria com empresas privadas ocorreu em 60 dos programas analisados, correspondendo a 9,5% dos casos. A inclusão de ONG nos programas analisados de diversas áreas é bastante expressiva (118 casos), totalizando 18,8% dos programas analisados. Conselhos de representantes da população estão presentes em 6,0% dos casos (38 programas) de diversas áreas. A participação de organismos internacionais em 4,5% dos programas (28 casos) corresponde, em geral, à participação com recursos financeiros para a viabilização dos programas. Finalmente, há uma participação expressiva de outras entidades como partidos políticos, sindicatos, associações de classe, igrejas etc. (21,5% dos casos, num total de 135 programas). É importante reforçar aqui a necessidade de novos estudos que qualifiquem melhor a natureza da presença destes atores nos programas governamentais analisados.

d. Integração de ações e políticas públicas

Alguns dos programas analisados se caracterizam pelo esforço de superação da setorialização das políticas públicas, através da implementação de ações integradas. Nestes casos, focaliza-se uma área de intervenção ou um segmento da população, procurando-se formular políticas integrais - articulando ações tradicionalmente fragmentadas em diversos campos ou setores. Constituem exemplos desta abordagem alguns programas como:

- *Projeto São Pedro - Desenvolvimento Urbano Integrado e Preservação do Manguezal*, programa do Município de Vitória, no Espírito Santo, mencionado anteriormente, o qual procura melhorar as condições de vida de população de baixa renda que vive em região de manguezal, através de ações integradas nas áreas de habitação, infra-estrutura, meio ambiente, saúde, educação etc.;
- *Programa de Renda Mínima*, do município de Campinas, em São Paulo, em que a complementação da renda de famílias em situação de pobreza extrema é condicionada à frequência de crianças até 14 anos à escola, vinculando, portanto, uma atuação na área de geração de renda à uma ação na área da educação. Esta integração resulta da crítica ao caráter assistencialista dos programas sociais de governo, procurando-se “*ativar o processo emancipatório dessas famílias, através de um trabalho sócioeducativo*”;
- *Programa Bolsa Familiar para a Educação, Bolsa-Escola*, desenvolvido pelo governo do Distrito Federal, em que se procura a redução da evasão e repetência nas escolas através da concessão de uma bolsa às famílias cuja renda é inferior ou igual a $\frac{1}{2}$ salário mínimo, a partir de diagnóstico que apontou a necessidade de complementação da renda familiar como um dos fatores responsáveis pela repetência e evasão escolar;
- *Programa de Saúde Global*, de Joáima, em Minas Gerais, programa dirigido à população rural do município, integrando ações na área da saúde - incluindo assistência médica, medidas de caráter preventivo e de formação para a saúde - a ações em outras áreas, como assistência a pequenos produtores rurais, confecção de documentos etc.;
- *Programa Lixo que não é Lixo (Câmbio Verde)*, de Curitiba, no Paraná, em que o programa de coleta seletiva de lixo se articula a ação na área de abastecimento e de

apoio ao pequeno produtor rural, através da troca de lixo reciclável por produtos hortifrutigranjeiros produzidos no cinturão verde da cidade. O programa articula, assim, uma ação na área de saneamento e meio ambiente aos seguintes objetivos: facilitar o escoamento da safra de produtos hortifrutigranjeiros da região e propiciar hábitos alimentares de melhor valor nutritivo para a comunidade envolvida;

- Diversos programas destinados a crianças e adolescentes, em que se presta um atendimento integral, envolvendo formação profissional, reinserção na escola e na família, acompanhamento na área de saúde, orientação sexual etc.

Estas iniciativas parecem assinalar o reconhecimento de que a eficácia de uma política setorial passa muitas vezes pela consideração de questões externas ao próprio setor - como é o caso, por exemplo, do programa de Bolsa Familiar para Educação em que se reconhece que a evasão e a repetência não resultam exclusivamente de características do ensino oferecido, mas dependem fortemente da inserção sócio-econômica da família. Em outras iniciativas, como no projeto de desenvolvimento urbano mencionado e nos destinados a crianças e adolescentes, a concepção de ação integral é constitutiva da própria formulação da política, por se entender que os objetivos almejados só serão atingidos - dada a profundidade da exclusão dos segmentos de população atendidos - se a ação for de caráter múltiplo.

e. Mudanças na forma de gestão de organizações estatais

Finalmente, constata-se a existência de um outro tipo de iniciativa por parte da administração pública, voltada à reforma da gestão de programas e políticas e da própria máquina estatal. Parte dos programas que enfatiza esta dimensão gerencial consiste em programas abrangentes que procuram atingir toda a administração pública do município ou estado. Em outros casos, a ênfase à dimensão gerencial aparece no âmbito de programas setoriais de áreas como educação, saúde, saneamento, entre outras, sendo a gestão concebida como um dos aspectos cruciais do processo de reforma da ação estatal nestas áreas. Os programas e projetos se voltam para a modernização da gestão, sendo possível identificar, entre as iniciativas analisadas, os seguintes eixos de mudança: a) descentralização e democratização da gestão e do processo decisório, com ênfase à participação do servidor público nestes processos; b) descentralização das estruturas de decisão em direção à unidade prestadora do serviço, buscando uma maior proximidade em

relação ao cliente; c) formação e qualificação de servidores; d) valorização do funcionalismo, através de melhoria de condições de trabalho e de melhoria salarial; e) reforço a sistemas de apoio a decisões - banco de dados, estatísticas gerenciais etc.; f) introdução de sistemas de avaliação de desempenho; g) adoção de programas de qualidade e produtividade; h) redução de custos.

Alguns exemplos de programas com esta orientação são:

- *Sistema de Acompanhamento Orçamentário*, de Angra dos Reis, no Rio de Janeiro, o qual introduz novos procedimentos de acompanhamento e detalhamento das despesas municipais, para melhoria da gestão e democratização das informações;
- *Indicadores de Performance Organizacional*, do município do Rio de Janeiro, o qual consiste em instrumento de análise de desempenho dos órgãos da prefeitura, para apoio a decisões sobre a modelagem de estruturas organizacionais;
- *Gerência de Desempenho*, de Itabira, Minas Gerais, programa de avaliação de desempenho profissional que subsidia a capacitação de servidores e plano de cargos e carreiras, para a melhoria da qualidade dos serviços prestados;
- *Gestão da Qualidade Total no Serviço Público*, de Redenção no Pará, cujo objetivo é melhorar o atendimento, através da mudança na cultura administrativa dos servidores;
- *Capacitação do Funcionário Público*, do Estado de Santa Catarina, programa de ações coordenadas voltadas à capacitação do funcionalismo, envolvendo vinte e oito instituições públicas;
- *Autonomia e Fortalecimento da Direção da Escola*, do Estado de Minas Gerais, programa que confere maior autonomia às escolas na definição de metas, avaliação de desempenho e organização, incluindo processos internos de eleição de diretor e formação de colegiado;
- *Projeto Educação*, de Lages, em Santa Catarina, programa que procura reduzir a evasão e a repetência através da democratização da gestão da escola;
- *Gerência de Unidades Básicas de Saúde*, de Uberlândia, Minas Gerais, programa de capacitação de funcionários para responderem à demanda por descentralização e melhoria contínua da qualidade na gestão dos equipamentos públicos de saúde;

- *Aumento da Satisfação de quem recorre ao Judiciário*, do Estado do Rio Grande do Sul, programa de gestão de qualidade total que reduziu o tempo para publicação de sentenças nos tribunais de pequenas causas, passando a atender quatro vezes mais processos num mesmo período de tempo;
- *Modelo de Gestão de Resíduos Sólidos*, de Belo Horizonte, em Minas Gerais, programa já mencionado, em que, ao lado dos objetivos de minimização de impactos ambientais no tratamento e destinação de resíduos sólidos, procura-se também “*maximizar benefícios sociais e econômicos para o município, com aprimoramento dos serviços e universalização do atendimento, geração de renda para a população carente, **melhoria de condições de trabalho, valorização e qualificação dos trabalhadores de limpeza urbana e dos catadores de papel e viabilização da participação ativa da sociedade...***”^{*}.

É possível que parte dos programas de modernização da gestão não vá além da incorporação superficial de alguns “modismos” da área de administração, sem implicar alterações substantivas na gestão da máquina pública. No entanto, deve-se registrar um movimento de mudança diante do reconhecimento de que algumas características do padrão de gestão pública no Brasil precisam ser superadas. Assim, uma análise aprofundada de algumas iniciativas como as aqui indicadas, poderá indicar onde efetivamente ocorreram avanços no sentido do enraizamento das transformações no interior da máquina pública, significando o compromisso com novas formas de ação por parte dos que nela trabalham, tendo por objetivo uma maior adequação dos serviços aos cidadãos e uma maior efetividade dos programas estatais.

5. CONCLUSÃO

As iniciativas de governo apresentadas neste artigo, em sua grande maioria, podem ser entendidas como parte de um processo incremental de mudança, que caminha no sentido da superação de diversas das características do padrão de gestão pública até recentemente prevalentes no país. Observa-se, em primeiro lugar, uma forte ênfase na democratização dos processos, constatando-se, em segundo lugar, o esforço de se imprimir maior eficiência e efetividade à ação estatal. É possível identificar um duplo movimento em direção à instauração e ampliação dos espaços de exercício da cidadania: de um lado, um

^{*} Grifo nosso.

movimento de inclusão de *novas políticas* na pauta de ação do governo local; de outro, um processo de mudança na forma de decidir e implementar as políticas, configurando *novos processos políticos e novas formas de gestão*, em que se destaca, como elemento central, a ampliação do elenco de atores envolvidos na gestão pública, redefinindo a relação entre Estado e sociedade civil na esfera subnacional em nosso país. Há, no entanto, um aspecto da experiência recente de governos municipais e estaduais que se mostra ainda extremamente crítico. Trata-se da descontinuidade administrativa que impõe, na grande maioria dos casos, uma descontinuidade à própria iniciativa inovadora, - acarretando a interrupção dos programas a cada mudança de governo. Tal descontinuidade decorre da permanência de mentalidade imediatista de caráter político-eleitoreiro, segundo a qual trata-se de destacar a marca de cada administração pela negação radical de tudo o que foi implantado pela administração precedente. Assim, ainda constitui um desafio para a administração subnacional a maior de todas as inovações: a continuidade de bons programas vindos de governos anteriores, o que talvez viesse assinalar não uma Reforma, mas uma verdadeira revolução na tradição político-administrativa brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Maria Hermínia. Federalismo e políticas sociais. IN: ALMEIDA, Maria Hermínia et alii. *Balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil. Relatório Final*. São Paulo, FUNDAP-IESP, 1994.

AURELIANO, Liane e DRAIBE, Sonia Miriam. A especificidade do Welfare State brasileiro. Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS/CEPAL. Projeto: A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização. Brasília, 1989.

DRAIBE, Sonia. Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes. NEPP, UNICAMP/CEPAL, Projeto Reformas de políticas para aumentar a efetividade do Estado na América Latina, 1992. (Texto datilografado)

FARAH, Marta Ferreira Santos. Subprojeto “Novas formas de provisão e de gestão de serviços públicos”. Relatório Final. IN: DURAND, Maria Rita Loureiro (coord.). Gestão do setor público no Brasil em contexto de reforma do Estado. Relatório Final. São Paulo, FGV/CNPQ, 1997.

FERRAREZI, Elisabete Roseli. Evolução das políticas dirigidas à infância e à adolescência: A Secretaria do Menor São Paulo e a introdução de um novo paradigma. São Paulo, 1995 (Dissertação de Mestrado em Administração Pública, definida junto ao Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo da EAESP/FGV).

GRAZIA, Grazia de. Relatório de visita de campo realizada ao projeto São Pedro, Vitória, Espírito Santo. Programa Gestão Pública e Cidadania, 1996.

GROSSMAN, Monika, Relatório de visita Avaliação do Pólo Agroflorestal “Geraldo Mesquita” Rio Branco-AC. Programa Gestão Pública e Cidadania. 1996

O’DONNELL, Guillermo. Reflexões comparativas sobre políticas públicas e consolidação democrática. IN: MOURA, Alexandrina Sobreira. O Estado e as políticas públicas na transição democrática. São Paulo, Vértice, Fundação Joaquim Nabuco, Recife, 1989. Pp. 390-391.

SILVA, Ricardo Toledo. Relatório de visita a campo “Projeto Cidade Constituinte”, Porto Alegre, Programa Gestão Público e Cidadania, 1996.

VAZ, José Carlos. Relatório de Visita Técnica. Programa de Universalização do Ensino em Icapuí. Programa Gestão Pública e Cidadania.