

# GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA: EXPERIÊNCIAS RECENTES DE GOVERNOS SUBNACIONAIS\*

**Marta Ferreira Santos Farah\*\***



\* O artigo tem por base o Programa Gestão Pública e Cidadania, desenvolvido pela seguinte equipe: Peter Spink, diretor do programa; Marta Ferreira Santos Farah, vice-diretora; Nelson Luís Nouvel Alessio e Ricardo Ernesto Vasquez Beltrão, monitores-acadêmicos e alunos de pós-graduação, Vivianne Nouvel Alessio, coordenadora executiva; Fabiana Paschoal Sanches, assistente administrativa, Marlei de Oliveira, secretária e Roberta Clemente Fernandes, Luis Mario Fujiwara e Luis Marcelo V. Santos, alunos de pós-graduação. A análise foi desenvolvida no âmbito do subprojeto *Novas formas de provisão e gestão de serviços públicos*, coordenado pela autora, parte do projeto integrado de pesquisa *Gestão do Setor Público no Brasil em Contexto de Reforma do Estado*, financiado pelo CNPq, sob coordenação de Maria Rita Loureiro Durand. Participaram também do subprojeto Maria do Carmo Themístocles Esperança e Carolina Moretti (assistentes de pesquisa), Francisco Rogério Lima da Silva e Augusto Silberstein (bolsistas de iniciação científica). Colaboraram Neusa Cavalcante Lima, Emília Accioli Nobre Bretan e Marlei de Oliveira.

\*\* Doutora em Sociologia pela USP, coordenadora do curso de mestrado em administração pública e governo da EAESP-FGV e vice-diretora do Programa Gestão Pública e Cidadania.

Em 1996, teve início o Programa Gestão Pública e Cidadania<sup>1</sup>, uma iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e da Fundação Ford, que tem por objetivo a premiação e divulgação de experiências inovadoras de governos subnacionais, que contribuam para a melhoria da condição de vida e para a ampliação da cidadania no país, introduzindo ao mesmo tempo mudanças nas formas de gestão governamental.

O programa tem como foco atividades, projetos ou programas de gestão pública nas esferas estadual, municipal e indígena, incluindo as implementadas em parceria com organizações da sociedade civil, que tenham pelo menos um ano de operação efetiva e que envolvam alguma inovação em estratégias organizacionais ou técnicas para o atendimento de necessidades sociais, contribuindo para o avanço da cidadania. Os projetos focalizados pelo programa são selecionados com base nos seguintes critérios:

- introdução de mudança, qualitativa ou quantitativa, em relação a práticas ou estratégias anteriores, predominantes num campo temático ou numa área geográfica, seja através da implantação de um novo programa ou conjunto de atividades, seja por meio do aprimoramento de atividades ou programas existentes;
- possibilidade de reprodução ou de transferência para outras regiões ou administrações;
- ampliação e consolidação do acesso da sociedade às agências públicas, elevando a qualidade das práticas político-institucionais;
- utilização de recursos locais e de oportunidades nacionais ou internacionais, na perspectiva de um desenvolvimento sustentável, incluindo o estímulo a práticas autônomas e autóctones.

Nos três primeiros anos do programa – 1996, 1997 e 1998 –, foram recebidas cerca de 1500 inscrições, vindas de diversos pontos do território nacional, sinalizando a existência efetiva de um movimento de busca de soluções para os graves problemas que atingem os cidadãos em seu coti-

diano. A participação das diversas regiões tem sido expressiva, com a exceção apenas da Região Norte (cerca de 3% das inscrições nos dois primeiros anos do Programa). Em 1996, destacou-se a Região Sudeste, com 60,7% das inscrições, seguida pela Região Sul, com 21,3% dos programas inscritos, sendo inferior a 10% a participação das demais regiões. Em 1997, enquanto a participação do Sudeste passava a 40,4%, e a da Região Sul mantinha-se em 21,3%, crescia a presença de programas do Nordeste (19,9%) e da Região Centro-oeste (15,5%). Há iniciativas nas mais diversas áreas de ação governamental, destacando-se as áreas de educação (15,6% e 20,2% das inscrições em 96 e 97, respectivamente); saúde (12,9% e 15,2%); criança e adolescente (7,9% e 9,1%); cultura e patrimônio histórico e artístico (6,0 e 5,7%); desenvolvimento regional e local (6,2% e 4%), formação de mão-de-obra e geração de emprego e renda (6,0% e 4,0%) e formas de gestão e planejamento (6,0% e 3,7%).

Os programas inscritos passaram a compor um banco de dados sobre a administração pública subnacional no país, aberto à consulta por parte de políticos, profissionais e técnicos ligados ao setor público, pesquisadores e estudantes. Com base neste banco de dados, diversas análises vêm sendo desenvolvidas, algumas das quais já publicadas, seja pelo próprio programa – em seu Cadernos Gestão Pública (1996 e 1997) –, seja em revistas especializadas (Tenório e Rozemberg, 1997), abordando temas específicos como políticas para crianças e adolescentes, cidadania e participação, gênero e políticas públicas e continuidade e descontinuidade dos programas de governo, assim como fazendo análises sobre o conjunto de programas inscritos (Farah, 1997) e sobre os premiados (Spink e Clemente, 1997). Como desdobramento do programa, dois novos projetos estão atualmente sendo desenvolvidos, com foco

---

1 Para maiores informações sobre o Programa Gestão Pública e Cidadania e seu funcionamento, ver Beltrão, 1996 e Farah, Spink e Alessio, 1997.



na temática da pobreza: o primeiro, com apoio da Fundação da Ford, volta-se à análise de iniciativas de combate à pobreza, promovidas pelos setores público e privado no Brasil, e o segundo, desenvolvido com apoio do Banco Mundial, enfatiza a disseminação de programas de combate à pobreza, prevendo-se a realização de seminários e de vídeos sobre projetos significativos nesta área.

Neste artigo, são analisadas as principais tendências de mudança na administração pública subnacional e nas políticas públicas de corte social, sugeridas pelos programas inscritos no Gestão Pública e Cidadania, em seus dois primeiros ciclos de premiação, 1996 e 1997. Procura-se situar estas iniciativas de governo em relação ao processo mais geral de reforma do Estado e das políticas públicas no país, uma vez 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.

### **A Evolução da Agenda de Reforma das Políticas Sociais no Brasil**

No Brasil, identificam-se dois momentos no debate sobre a reforma do Estado, nas áreas sociais. Um primeiro momento iniciou-se na década de 70 e ganhou impulso nos anos 80, no âmbito do processo de democratização do país. A agenda de reforma que então se definiu teve como eixos a democratização dos processos decisórios e a equidade dos resultados das políticas públicas, 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, procurando-se superar características críticas do padrão brasileiro de intervenção do Estado na área social: 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 de políticas 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. As propostas enfatizadas, neste momento, foram a descentralização e a participação dos cidadãos.

Num segundo momento, já sob o impacto da crise do Estado, a escassez de recursos passa a ser uma questão central, ao limitar a capacidade de resposta do Estado às demandas crescentes na área social. Ao lado da preocupação com a democratização dos processos e com a equidade dos resultados, são introduzidas na agenda preocupações com a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação estatal, assim como com a qualidade dos serviços públicos.

Desta forma, as propostas se redefinem, sendo enfatizadas - além da tese da descentralização - a necessidade de estabelecimento de prioridades de ação, a busca de novas formas de articulação com a sociedade civil, envolvendo a participação de ONGs 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, eficiência, e efetividade, superando a rigidez derivada da



burocratização de procedimentos e da hierarquização excessiva dos processos decisórios. É com tal agenda por referência que se podem analisar iniciativas governamentais - sobretudo de governos locais - surgidas dos anos 80 para cá, as quais assinalam a emergência de novas formas de gestão pública no país.

### **Novas Políticas Sociais na Esfera Subnacional de Governo**

A democratização do país e a crise fiscal desencadearam um processo de redefinição da intervenção do Estado, na área social, no Brasil, acompanhado por uma intensificação das respostas das esferas subnacionais à problemática social. Seja como resultado de um esforço deliberado pela descentralização de competências e atribuições, seja pela descentralização de recursos, a partir de Constituição de 1988, seja como fruto da dinâmica democrática e da maior proximidade dos governos locais com relação às necessidades da população, o fato é que os governos estaduais, e sobretudo os municipais, estão promovendo um processo de reforma da ação do Estado na área social, rompendo com algumas das características tradicionais da intervenção estatal no Brasil, nesta área.

O deslocamento de iniciativas de políticas sociais para esferas subnacionais de governo também tem sido acompanhado pela reafirmação de algumas características do período anterior, como, por exemplo, a intensificação de práticas clientelísticas, em alguns municípios. Mas é importante registrar que, ao lado de ocorrências desse tipo, existe um outro processo em que novas práticas políticas e de administração pública são instituídas no país, orientadas a um só tempo para a equidade e para uma maior eficiência da ação estatal.

Nos programas inscritos no Gestão Pública e Cidadania, identificam-se tendências de mudança que têm afinidades com a agenda de reforma do Estado, constituída a partir dos anos

80. Tais tendências articulam-se em torno de dois eixos principais. O primeiro diz respeito ao conteúdo das políticas, configurando novas políticas sociais. O segundo incide sobre o processo político e a gestão de políticas públicas, estabelecendo novas formas de gestão, novos processos decisórios e novas formas de provisão de serviços públicos.

### **Novas Políticas**

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 setor. 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. Podem ser citados, como exemplo desta perspectiva, o *Programa Saúde Global*, de Joáima, em Minas Gerais, em que equipes multidisciplinares de saúde se deslocam para atender comunidades rurais, desenvolvendo ações de caráter preventivo e curativo, e o *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.

## **A DEMOCRATIZAÇÃO DO PAÍS E A CRISE FISCAL DESENCADEARAM UM PROCESSO DE REDEFINIÇÃO DA INTERVENÇÃO DO ESTADO, NA ÁREA SOCIAL**

A nova orientação das políticas e programas de saúde visa a um só tempo garantir uma maior democratização do *acesso à saúde* (e não apenas aos serviços curativos) e maior eficiência, eficácia e efetividade às políticas do setor. Estas novas políticas articulam-se a um processo de descentralização na área da saúde e fazem parte de um conjunto articulado de medidas que resulta de uma política nacional de reforma deste setor, cujas bases situam-se em movimentos liderados pelos profissionais da saúde, iniciados no final dos anos 70.

Uma segunda tendência de inovação pode ser identificada na área de educação. Ao lado de políticas, voltadas para a universalização da oferta, surgem políticas voltadas para o combate à evasão e à repetência e orientadas para a melhoria da qualidade de ensino. Com relação à universalização da oferta, esta constitui ainda uma meta importante em algumas regiões do país, uma vez que a ampliação do acesso, ocorrida nos anos 60 e 70, deu-se de forma desordenada. Sob influência de arranjos entre governo, empreiteiras de obras públicas e clientela política, esta resultou na subutilização de equipamentos em determinadas áreas, enquanto, em outras regiões, parte das crianças continuava fora da escola. Há programas municipais que se voltam, portanto, para a garantia da ampliação do acesso. Tal é o caso, por exemplo, do *Programa de Universalização de Ensino em Icapuí*, no Ceará.

Mas a perspectiva predominante nas iniciativas de reforma nesta área é a da qualidade do ensino e do combate à evasão e à repetência. Esta perspectiva envolve medidas que incidem tanto sobre o conteúdo das políticas, como sobre a gestão da política e dos programas educacionais. Diversos são os programas, cujo eixo corresponde a alterações nas características do ensino oferecido - conteúdo, avaliação, estratégia didática -, condição para o combate à evasão e à repetência escolar, como, por exemplo: o *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, e o *Projeto Desafio*, de Ipatinga, Minas Gerais, no qual oficinas interativas e pedagógicas foram implantadas como estratégia de redução da evasão e da repetência. Em outros programas, a ênfase recai sobre a gestão, procurando-se fazer chegar a democratização até a ponta do sistema - a própria escola -, como forma de garantir a adequação ao público-alvo, a melhoria da qualidade e a redução da evasão e da repetência, como no programa *Centro de Educação Infantil Comunitário*, de Quixadá, no Ceará, em que as unidades de educação infantil da prefeitura são gerenciadas por associações de bairro.

Um outro conjunto de programas procura articular o combate à evasão e à repetência à redução da situação de pobreza crônica das famílias, como no caso do programa *Bolsa-Escola*, do Distrito Federal, e do programa *Renda Mínima*, de Campinas, em São Paulo, em que a garantia de permanência na escola de crianças com idade entre 7 e 14 anos é acompanhada de complementação de renda para famílias de baixa renda.

## ***O FATO É QUE OS GOVERNOS ESTADUAIS, E SOBRETUDO OS MUNICIPAIS, ESTÃO PROMOVENDO UM PROCESSO DE REFORMA DA AÇÃO DO ESTADO NA ÁREA SOCIAL, ROMPENDO COM ALGUMAS DAS CARACTERÍSTICAS TRADICIONAIS DA INTERVENÇÃO ESTATAL NO BRASIL, NESTA ÁREA***

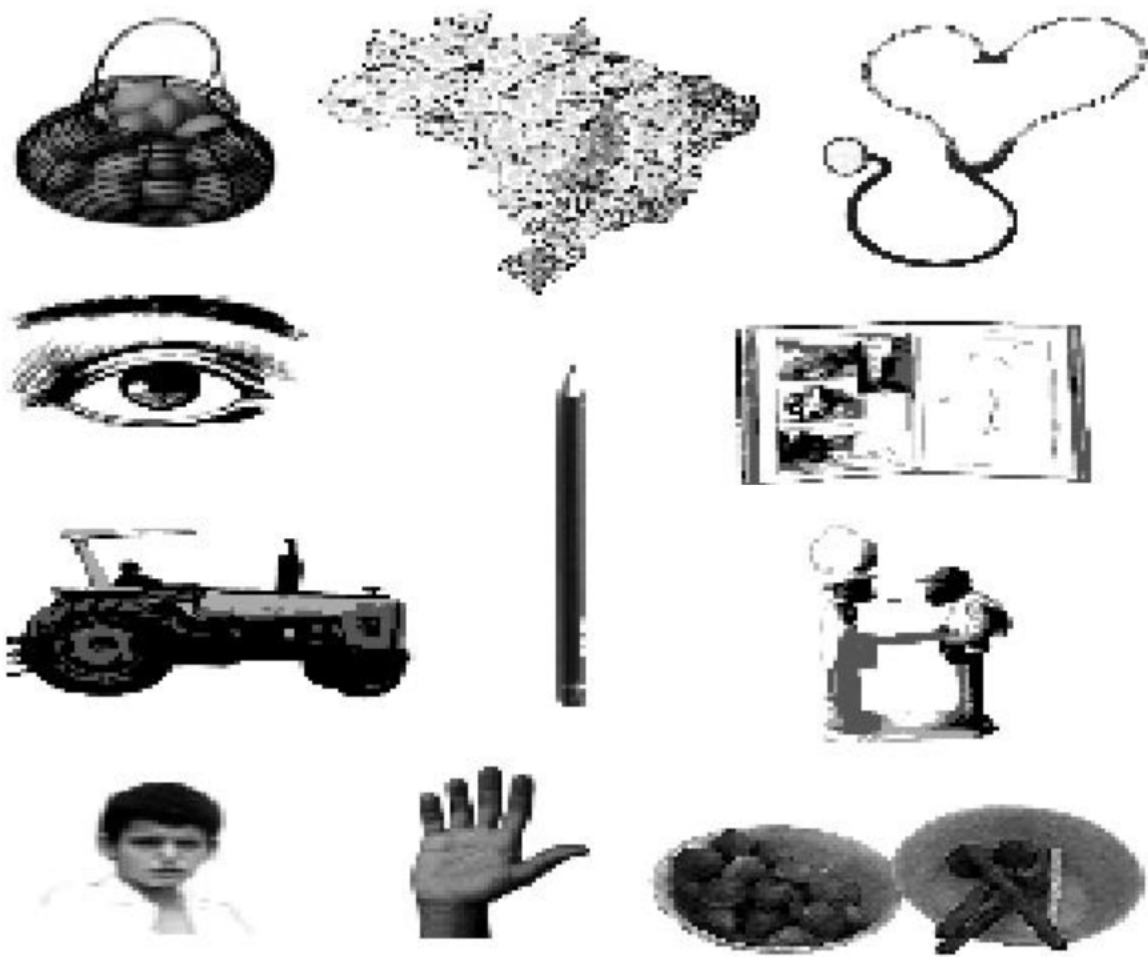
Observa-se, na área de educação, que à meta da universalização do acesso e da democratização vem se agregar a preocupação com a eficácia e efetividade do sistema de provisão (orientação para a qualidade e para o combate à evasão e à repetência).

Um terceiro movimento de mudança consis-

te na implementação de programas governamentais voltados para segmentos da população tradicionalmente desatendidos pelo setor público, assinalando um movimento no sentido da *ampliação do espaço da cidadania*. Assim, há ações governamentais dirigidas aos idosos, aos deficientes, à mulher e à comunidade negra. Constituem exemplos destes programas: a) *Centro de Referência de Atendimento ao Idoso*, de Vitória, no Espírito Santo, em que o atendimento de saúde ao idoso, voltado à promoção do bem-estar de pessoas idosas, envolve uma série de ações complementares, voltadas à integração social desta população; b) *Inserção de Pessoas Portadoras de Deficiência no Mercado de Trabalho*, programa desenvolvido pelo estado do Rio de Janeiro; c) *Projeto Casa Rosa Mulher*, de Rio Branco, no Acre, voltado ao atendimento integral de meninas, adolescentes e mulheres em

situação de risco pessoal e social – prostituição e violência doméstica –, visando à integração social das mulheres e ao resgate de sua auto-estima, e d) *Projeto Auto-Estima das Crianças Negras*, do estado do Maranhão, que procura resgatar as raízes culturais e étnicas de descendentes de moradores de quilombos, e, ao mesmo tempo, atender a crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, com ênfase no resgate de sua cidadania.

Também se voltam para a ampliação do espaço da cidadania diversos projetos e programas dirigidos 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 ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente -, de 1990, caracterizando, portanto, uma ruptura com relação às





políticas tradicionais dirigidas ao menor, de caráter assistencialista-repressivo. Podem ser citados, a título de exemplo: a) *Programa Cidade Mãe*, de Salvador, Bahia, um sistema de ações 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 e b) *Programa Miguilim*, de Belo Horizonte, Minas Gerais, que busca garantir à criança e ao adolescente com trajetória de vida na rua a efetivação de seus direitos, através de atendimento integral.

### ***NOS PROGRAMAS INSCRITOS NO GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA, IDENTIFICAM- SE TENDÊNCIAS DE MUDANÇA QUE TÊM AFINIDADES COM A AGENDA DE REFORMA DO ESTADO, CONSTITUÍDA A PARTIR DOS ANOS 80***

Ainda no campo de novas políticas, merecem registro programas de geração de emprego e renda e de desenvolvimento local, que parecem assinalar uma 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, isoladamente, não podem ser considerados 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 nos seguintes

projetos: *Programa de Geração de Emprego e Renda*, do município de Quixadá, no Ceará; *Portosol*, de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, e *Fundo de Geração de Emprego e Renda - Funger*, de Teresina, no Piauí, programas que oferecem apoio financeiro e capacitação a pequenas empresas, a associações de produtores, a trabalhadores autônomos, do setor informal e a desempregados.

### ***Novas Formas de Gestão (Novos Processos)***

O segundo eixo de mudança na ação dos governos subnacionais, na área social, diz respeito à provisão e gestão de serviços públicos e aos processos de formulação e implementação das políticas.

Uma primeira tendência de inovação diz respeito a *mudanças na relação entre Estado e sociedade civil*, destacando-se, em primeiro lugar, a tendência de *inclusão de novos atores, na formulação e implementação das políticas públicas*. Parte significativa dos programas na área social incluem hoje a participação de entidades da sociedade civil. Muitos dos programas governamentais subnacionais têm como um de seus elementos constitutivos a *participação do cidadão* na formulação, na implementação e no controle e avaliação das políticas públicas.

Podem ser citados, como exemplo de programas com esta ênfase: a) *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; b) *Orçamento Participativo*, programa desenvolvido atualmente por diversos municípios brasileiros, a partir da experiência pioneira de Porto Alegre, podendo ser citados os municípios de Soledade (RS), Campo Mourão (PR), Londrina (PR), Franca (SP), Angra dos Reis (RJ), Vitória (ES), Belo Horizonte (MG) e Ipatinga (MG); c) *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; d) *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 15000 famílias 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.

Ainda no que se refere à inclusão de novos atores, nos processos de formulação e de implementação de políticas, observa-se que, embora sob direção de uma entidade governamental, vários projetos estruturam-se 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. Constitui exemplo deste tipo de programa a *Comissão Permanente de Investigação e Fiscalização das Condições de Trabalho no Estado do Mato Grosso do Sul*, programa desenvolvido de forma conjunta não apenas por 19 entidades de governo, mas também por 19 entidades não-governamentais.

**UM TERCEIRO MOVIMENTO  
DE MUDANÇA CONSISTE NA  
IMPLEMENTAÇÃO DE  
PROGRAMAS  
GOVERNAMENTAIS  
VOLTADOS PARA SEGMENTOS  
DA POPULAÇÃO  
TRADICIONALMENTE  
DESATENDIDOS PELO SETOR  
PÚBLICO, ASSINALANDO UM  
MOVIMENTO NO SENTIDO DA  
AMPLIAÇÃO DO ESPAÇO DA  
CIDADANIA**

***AINDA NO CAMPO DE NOVAS  
POLÍTICAS, MERECEM  
REGISTRO PROGRAMAS DE  
GERAÇÃO DE EMPREGO E  
RENDA E DE  
DESENVOLVIMENTO LOCAL,  
QUE PARECEM ASSINALAR  
UMA AMPLIAÇÃO DA ESFERA  
DE AÇÃO DO GOVERNO LO-  
CAL: 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***

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: a) *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; b) *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; c) *Mutirão em Autogestão*, programa habitacional da Prefeitura de Ipatinga, Minas Gerais, desenvolvido em parceria com ONG, à qual cabe a gestão de recursos e do programa de construção de moradias; d) *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.; e) *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.

Os exemplos citados 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 Estado.

Uma outra tendência de inovação relativa aos processos e à gestão das políticas públicas incide sobre a *gestão de programas e políticas estatais e da própria máquina pública*, sendo possível identificar, entre as iniciativas analisadas, os seguintes eixos de mudança: a) descentralização e democratização da gestão e do processo decisório, com ênfase na 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 cidadão-usuário; 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: a) *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; b) *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; c) *Capacitação do Funcionário Público*, de Santa Catarina, programa de capacitação do funcionalismo, envolvendo 28 instituições públicas.

É possível que parte dos programas de modernização da gestão não vá além da incorporação superficial de alguns *modismos*, sem implicar alterações substantivas na gestão da máquina pública. No entanto, tais programas sugerem o início de um processo de mudança, diante do reconhecimento de que algumas características do padrão de gestão da máquina pública no Brasil precisam ser superadas.

Os programas de governo analisados, iniciativas de governos municipais e estaduais inscritos em programa de premiação e disseminação de práticas governamentais - Gestão Pública e Cidadania -, revelam estar em curso um processo de incremento de mudança e de reforma do Estado no país. Este processo reflete, na esfera subnacional de governo, a evolução da agenda de reforma da ação do Estado, na área social. A análise da emergência de novas políticas sociais no âmbito de governos subnacionais indica que as reformas orientam-se para a democratização do acesso a serviços públicos e para a ampliação da cidadania, sob inspiração das conquistas do estado do bem-estar, do tipo universalista. Mas, ao mesmo tempo, as iniciativas analisadas mostram que a esta orientação para a equidade soma-se a preocupação com a efetividade, a eficiência e a eficácia da ação estatal, o que se traduz em preocupação com a qualidade dos serviços, com a natureza

dos serviços prestados e com a sustentabilidade dos programas.

A análise da constituição de novos processos decisórios e das novas formas de gestão, segundo eixo de inovação identificado pelo trabalho, revela, por sua vez, que a ênfase à participação e à descentralização decorre tanto da busca de mecanismos de democratização dos processos de formulação, implementação e controle das políticas públicas, como da preocupação - diante da crise do modelo de provisão estatal - com a busca de novas formas de provisão de serviços públicos, em que a garantia de atendimento no plano social se articule à busca da eficiência e efetividade dos programas públicos.

## Bibliografia

BELTRÃO, Ricardo Ernesto Vasquez (Org.). A administração pública brasileira inovando a forma de governar: Ciclo de premiação 1996. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v.1, FGVSP, 1997.

FARAH, Marta Ferreira Santos, SPINK, Peter Kevin, ALESSIO, Nelson Luiz Nouvel. *Initial experiences with the Brazilian program for the identification and dissemination of innovations in subnational governments (1995-1997)*. Paper presented at the International Forum on Public Management Colombian Association for the Modernization of the State, Santa Fe de Bogota, 14-16 August, 1997.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil. *RAP*, v.31, n.4, p.126-157, 1997.

SPINK, Peter, CLEMENTE, Roberta (Orgs.). *20 Experiências de gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

TENÓRIO, Fernando Guilherme, ROZENBERG, Jacob Eduardo. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 7, junho 1997.

# *PROPOSTA* RECOMENDA



## **Metodologias de Capacitação**

Caio Marcio Silveira, Ricardo Mello e  
Rosemary Gomes  
RJ, FASE/NAPP

O foco deste trabalho reside em três metodologias sistematizadas, que vêm se difundindo em diferentes pontos do país: CEFÉ, GESPAR e Capacitação Massiva. São examinadas as origens, conteúdos e conexões dessas metodologias, tendo como referência a sua implementação no Brasil.

---

## **Como Fazer a Assinatura da sua Revista *Proposta***

Deposite em cheque nominal à FASE R\$ 22,00 no Banco Bradesco, conta N° 31947-3, agência 3019-8.

Envie para o FAX (021) 286-1209, aos cuidados do Setor de Publicações, o comprovante do depósito, seu nome e endereço completos, que nós lhe enviaremos pelo correio.

Para mais informações:

Tel: (021) 286-1441

E-mail [publica@fase.org.br](mailto:publica@fase.org.br)