

Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil*

Marta Ferreira Santos Farah**

Sumário: 1. Introdução; 2. Condicionantes da emergência de iniciativas inovadoras; 3. Os programas de administração pública analisados. 4. Tendências de mudança na administração pública subnacional; 5. Conclusão.

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

Este artigo analisa iniciativas inovadoras de governos estaduais e municipais que configuram novas políticas públicas e novas formas de gestão. Entre as tendências de mudança analisadas, destacam-se a inclusão de novos segmentos sociais no espaço da cidadania e a redefinição da natureza dos serviços a serem prestados ao cidadão. Quanto às alterações na gestão, tiveram destaque: a redução da distância entre Estado e cidadão; a participação de entidades da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas; a integração das diferentes políticas públicas; a articulação entre níveis de governo; a modernização da gestão das organizações estatais.

Public management and citizenship: innovative initiatives in Brazilian subnational administration

This paper analyzes some innovative programs promoted by state and local governments in Brazil. Among the innovative trends in public policy analyzed, the following stand out: the inclusion of social groups that were not considered as part of citizenship, and in the nature of the services that are rendered to the public. As for the changes on public management the following are considered outstanding: the reduction of the gap between the citizen and State agencies and policies; the increasing participation of society in the formulation and implementation of public policies; the cooperation among different levels of government and the integration of policies; the modernization of State agencies' administration.

* Este artigo, recebido em jul. e aceito em ago. 1997, analisa projetos e programas governamentais inscritos em 1996 no Programa Gestão Pública e Cidadania, de premiação e disseminação de experiências inovadoras de governos subnacionais, uma iniciativa conjunta da EAESP/FGV e da Fundação Ford. O programa é desenvolvido pela seguinte equipe da EAESP/FGV: 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, aluna de pós-graduação. A análise desenvolvida se baseia, por sua vez, no 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 a 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.

** Coordenadora do curso de mestrado em administração pública e governo da EAESP/FGV e vice-coordenadora do Programa Gestão Pública e Cidadania.

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 e mudanças no próprio conteúdo das políticas públicas.

Num momento fortemente marcado pelo descrédito quanto 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. Essas alternativas respondem a demandas atuais de segmentos expressivos da sociedade brasileira, sugerindo um movimento de busca de superação tanto das práticas clientelistas e particularistas quanto da inércia burocrática, as quais 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 deste artigo 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 (EAESP/FGV) e da Fundação Ford, cujos objetivos consistem na premiação e disseminação de iniciativas inovadoras de governos municipais e 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 esse 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 dentro de um processo mais geral de reforma do Estado e das políticas públicas no país, isso por 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, iniciado nos anos 80, de reformulação do papel do Estado e de seu padrão de gestão.

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 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 dessas aspirações, ao mesmo tempo que contribuiu para a difusão de um clima ideológico antiestatal, ao qual se somou a crítica interna ao padrão brasileiro de intervenção do Estado na área social.

Entre as características do padrão brasileiro de intervenção estatal na área social que prevaleceu no país até o início dos anos 80, destacam-se (Aureliano & Draibe, 1989; Draibe, 1992; Farah, 1997):

- a) a centralização decisória e financeira na esfera federal;
- b) a fragmentação institucional;
- c) a 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) a atuação setorial;
- e) a penetração da estrutura estatal por interesses privados;
- f) a condução da política social segundo lógicas clientelistas;

g) o padrão verticalizado de tomada de decisões e de gestão e a burocratização de procedimentos;

h) a exclusão da sociedade civil dos processos decisórios;

i) a opacidade e impermeabilidade das políticas e das agências estatais ao cidadão e ao usuário;

j) a 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 1988. Nesse 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, nesse 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 pela reforma do Estado no país a partir da segunda metade dos anos 70.

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

a) mudanças no processo decisório;

b) mudanças no conteúdo das decisões;

c) mudanças no processo de implementação das políticas;

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 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*); reestruturar o *processo decisório* que caracterizava no período autoritário a formulação das políticas sociais; alterar o modo de implementação das políticas, incluindo as es-

truturas de financiamento; e reformar o aparelho de Estado, responsável pela execução das políticas (*novos processos e novas formas de gestão*).

Naquele primeiro momento, as propostas enfatizadas foram a descentralização e a participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas. Como mostra Draibe (1992), do ponto de vista da orientação substantiva das políticas sociais, procurava-se caminhar, sob o impulso das forças democratizantes, para um Estado de 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 da 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.

Dessa forma, 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 ONGs, da comunidade organizada e do setor privado, na provisão de serviços públicos; 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 & Aureliano, 1989; Draibe, 1992; 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 um banco de dados composto por programas e projetos governamentais inscritos, em 1996, no Programa Gestão Pública e Cidadania.

Eles têm origem em 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

¹ A agenda, aqui apresentada de forma sintética, procura destacar tendências gerais, não apontando as diferenças entre as diversas perspectivas teóricas e políticas. A respeito das propostas feitas por neoliberais e progressistas, ver Draibe, 1992 e Farah, 1997.

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.

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 de São Paulo (com 29,3% das inscrições), Minas Gerais (22,6%), Paraná (8,7%) e Rio Grande do Sul (8,6%).

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 10^a 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-urbana 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 tais temas 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, da problemática rural à urbana.

Tabela 3
Programas segundo áreas de atuação governamental

Área	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 considerará 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 se 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
Municipal	481	76,5
Estadual*	133	21,1
Intermunicipal	7	1,1
Organizações indígenas	7	1,1
Interestadual	1	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:

- a) 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;
- b) resposta a reivindicações da sociedade civil por descentralização das políticas sociais, desde o início da década de 80;

- c) ênfase à descentralização na agenda de reforma proposta por diferentes correntes políticas;
- d) aumento significativo da participação dos municípios na repartição dos recursos fiscais estabelecida a partir da Constituição de 1988;
- e) ênfase à descentralização na agenda de organismos financiadores internacionais, os quais exercem influência — direta ou indireta — sobre o estabelecimento das políticas governamentais no país;
- f) maior proximidade do governo local com as demandas da população, o que assume importância num quadro democrático;
- g) insuficiência das respostas do mercado como alternativa ao “desmonte” do Estado (e de suas políticas) no nível federal; como consequência, “necessidade” de formulação de respostas no nível local;
- h) 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 portes, podem ser mencionados:

- a) Projeto Conviver, programa para idosos, da prefeitura de Duque Bacelar, MA (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, de combate à desnutrição infantil, desenvolvido pelo município de Apucarana, PR (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 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:

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

Novas políticas

No que se refere ao conteúdo das políticas, as tendências de mudança que se destacam quanto à ação do Estado nas áreas sociais e à provisão e gestão de serviços públicos são apresentadas a seguir.

Novas políticas em setores tradicionais

Uma primeira tendência de inovação consiste em *mudanças na concepção da natureza dos serviços prestados*, com repercussões sobre a própria política. Constituem exemplo desse tipo de inflexão ações na área da saúde, em que medidas de caráter preventivo substituem o padrão exclusivamente curativo que vinha prevalecendo nesse setor.² 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.

Como exemplo dessa perspectiva pode ser citado o Programa de Saúde da Família no Mutirão do Serrotão, de Campina Grande, PB, o qual 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

² Evidentemente, a perspectiva que privilegia a abordagem preventiva não é nova, havendo certamente casos anteriores de programas com esse 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.

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; centralização das políticas sociais na esfera federal, resultando, entre outras conseqüências, na limitada autonomia da instância local para formular e implantar qualquer plano de ação.

Parte significativa dos programas da área da saúde envolve aspectos presentes no exemplo citado. Assim, são diversos os programas de saúde da família, podendo ser citados, entre outros, aqueles premiados pelo Programa Gestão Pública:

a) Saúde Global, de Joáima, MG, em que equipes multidisciplinares de saúde se deslocam para atender às comunidades rurais, desenvolvendo ações de caráter preventivo e curativo;

b) Programa Médico da Família, de Londrina, PR, 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.

Muitos programas, por outro lado, envolvem, como parte integrante da perspectiva preventiva, uma dimensão educativa, alguns de forma mais explícita, como o *Nutrição*, de Curitiba, em que o combate à desnutrição 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. Essa dimensão está presente também no Programa Nutrir, de Apucarana, PR, mencionado anteriormente, e no Programa de Educação em Malária a partir da Identificação das Crenças sobre a Doença, de âmbito estadual (RO).

Na área da 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 desse 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, 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 subutilização de equipamentos em determinadas áreas, enquanto, em outras regiões, parte das crianças continuava fora da escola. Assim, por exemplo, dados de 1982 revelam que, das crianças de sete 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 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 como 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, bem como à adequação do calendário escolar nas 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, GO (Programa Municipal de Transporte Escolar), de Boa Vista do Buricá, RS (Escola para a Cidadania), e de Paracatu, MG (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. Essa perspectiva envolve medidas que incidem tanto sobre o conteúdo das políticas, quanto sobre o processo e a gestão das políticas 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 escolar.³ Por exemplo:

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 —, 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.

- a) Programa Zerando a Repetência, de Itabuna, BA, o qual busca combater o fracasso escolar no ciclo básico, através da reformulação de procedimentos didático-pedagógicos;
- b) Vivendo e Aprendendo no Meio Rural, de Barreiras, BA, programa que introduz cartilha com temática adequada à zona rural;
- c) Escola Plural — Programa Político-Pedagógico da Rede de Belo Horizonte, MG, em que são organizadas turmas por ciclos de idade de formação, com duração de três anos, sendo eliminada a repetência;
- d) Projeto Desafio, de Ipatinga, MG, no qual oficinas interativas e pedagógicas foram implantadas como estratégia de redução da evasão e da repetência.

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 e aos deficientes, e programas dirigidos à mulher e a moradores de rua, como nos exemplos que seguem:

- a) Programa Intersecretarial de Atendimento à Terceira Idade, do município de São Paulo, que implantou um atendimento coordenado nas áreas de saúde, cultura e esporte, procurando melhorar a qualidade de vida do idoso e integrá-lo socialmente;
- b) Renascer na Terceira Idade, programa desenvolvido pelo município de Lapa, PR, 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;
- c) Assistência Odontológica Integrada ao Deficiente Mental e Portador de Paralisia Cerebral, de Araçatuba, SP, programa de assistência multidisciplinar (que substitui a prática tradicional de extração múltipla sob anestesia geral), que inclui orientação a familiares e capacitação de profissionais, pesquisa e divulgação;
- d) 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;
- e) Projeto Casa Rosa Mulher, de Rio Branco, AC, voltado ao atendimento de meninas, adolescentes e mulheres em situação de risco pessoal e social — prosti-

tuição, 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;

f) Mulheres Organizando suas Vidas através da Associação Produtiva e Artesanal, de Olinda, PE, programa que objetiva implementar alternativas de sobrevivência para mulheres que trabalham em “lixão” da cidade;

g) República Reviver, de Belo Horizonte, MG, programa que cria um teto provisório para os moradores de rua, buscando sua reinserção social através do trabalho, da reconstrução da identidade cultural e da experiência de vida coletiva.

Diversos projetos e programas voltados para crianças e adolescentes também objetivam a ampliação do espaço da cidadania. 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 Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990, caracterizando, portanto, uma ruptura com as políticas tradicionais dirigidas ao “menor”, de caráter assistencialista-repressivo (Ferrarezi, 1995). Podem ser citados, a título de exemplo, os seguintes:

a) Programa de Atendimento à Criança e ao Adolescente, de Canoinhas, SC, 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, ao esporte e lazer e à formação para o trabalho, visando à reintegração social dessas crianças;

b) Programa Cidade Mãe, de Salvador, BA, um sistema de ações articuladas visando à inserção social de crianças e adolescentes em situação de risco e ao 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;

c) Programa Meninas de Santos, SP, que visa a garantir atendimento integral à criança e à adolescente em situação de risco — meninas em situação de prostituição, crianças de rua, menores envolvidas com drogas, expostas à desagregação familiar etc.; o programa envolve um conjunto de medidas orientadas para a formação profissional, a reinserção na escola e na família e a 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.

Políticas locais de combate à pobreza e de desenvolvimento

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 capacidade de auto-sustentação, uma vez retirado o apoio estatal. Algumas iniciativas recentes parecem apontar para uma perspectiva distinta, como no caso dos seguintes projetos:

a) Programa de Geração de Emprego e Renda, de Quixadá, CE, 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 ações de concessão de crédito para pequenos negócios, de capacitação e acompanhamento dos projetos que recebem crédito de estímulo e apoio à formação de cooperativas e associações voltadas à geração de renda, de capacitação de mão-de-obra e de regularização do setor informal da economia;

b) Fundo de Geração de Emprego e Renda (Funger), de Teresina, PI, de apoio financeiro a pequenas empresas, unidades produtivas formais e informais, a associações de produtores e a autônomos;

c) Pólo Agroflorestal, de Rio Branco, AC, 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);

d) Fundo Agropecuário de Tupandi, RS, 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.

Novas formas de gestão (novos processos)

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 pelos governos estaduais. As tendências de mudança identificadas pela análise dos projetos 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.

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

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 essa 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 dessas 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.

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

a) Porto Alegre Mais, Cidade Constituinte (RS), 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);

b) 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;

c) Orçamento Participativo, programa desenvolvido atualmente por diversos municípios brasileiros, a partir da experiência pioneira de Porto Alegre; entre os programas analisados, inscritos no Gestão Pública e Cidadania, nove são de orçamento participativo, desenvolvidos pelos municípios de 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;

d) Polícia Interativa, programa desenvolvido pelo estado do Espírito Santo, no município de Guaçuí, por iniciativa da Polícia Militar, 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;

e) Projeto São Pedro, Desenvolvimento Urbano Integrado e Preservação do Manguezal, programa do município de Vitória, ES, 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 mil famílias de baixa renda e à preservação das áreas de manguezal ocupadas por essa 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);

f) Projeto Sistema Integrado da Cidadania (Sisdadania), 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:

a) Serviço 156, de São José dos Campos, SP, 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;

b) Cartão do Contribuinte Municipal, de Bauru, SP, 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;

c) Programa Municipal de Informação ao Consumidor, de Juiz de Fora, MG, 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 —, que se manifesta, inclusive, na dificuldade de acesso do cidadão 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 de indivíduos e empresas.

No caso do programa de Juiz de Fora, a iniciativa se volta para o fortalecimento da ação do cidadão como consumidor de produtos do setor privado, fornecendo, para tanto, informações que, de forma isolada, seriam de difícil obtenção. Ainda que no futuro iniciativas desse 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. Esse é o caso, por exemplo, dos seguintes programas:

a) Casa do Cidadão, de Vitória, ES, 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, SOS racismo etc.;

b) 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;

c) Rua da Cidadania do Carmo, de Curitiba, PR, programa que implantou em local de fácil acesso uma central de prestação de serviços públicos.

Nota-se, com base nas informações disponíveis sobre esses programas, que o primeiro 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 essa maior adequação das políticas às necessidades específicas de cada local e de cada “clientela”. A própria noção de clientela se redefine, na medida em que o cidadão passa a estar “dos dois lados” do processo, deixando de ser o mero receptor passivo de “pacotes” prontos.

Entre as iniciativas em que está presente essa 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 a adequar a estrutura de oferta às características da clientela atendida.

Mudanças nas relações entre esferas de governo

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

- a) 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;
- b) Projeto ICMS Ecológico, programa do governo do estado do Paraná, implantado em 152 municípios, 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 outros programas em que, embora a iniciativa seja estadual, a co-responsabilização 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, nesse 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, iniciativas 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, criada através de resolução conjunta da Secretaria Estadual da Cidadania, Justiça e Trabalho, 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 sucroalcooleira, plantio e colheita de algodão, braquiária e erva-mate), a partir de denúncias sobre trabalho infantil, utilização de mão-de-obra indígena e péssimas condições de trabalho. 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 nessa 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:

a) Consórcio de Municípios da Alta Mogiana (Comam), que reúne 17 municípios da região de Franca, SP, com o objetivo de descentralizar a gestão governamental, promovendo a integração e a cooperação regionais;

b) Projeto de Educação Patrimonial da Quarta Colônia, programa coordenado pela prefeitura de Silveira Martins, RS, que reúne sete municípios da região em trabalho de valorização do patrimônio cultural, através da reconstituição da história de antepassados da população atual dos municípios;

c) Programa Base Zero, coordenado pela prefeitura de São João do Tigre, PB, 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 articulação de ações nas áreas de saneamento, saúde etc.

Mudanças nas relações entre Estado e sociedade civil

Uma das características que mais se destacam 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 organizada,⁴ organizações não-governamentais e setor privado empresarial. Uma análise mais aprofundada desse 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 a 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:

a) Coleta de Sementes Nativas do Cerrado e Matas, programa desenvolvido pela prefeitura de Franca, SP, que 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;

b) Comissão Permanente de Investigação e Fiscalização das Condições de Trabalho em Mato Grosso do Sul, programa mencionado anteriormente por envolver diversas entidades governamentais das esferas estadual e federal, o qual 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 e CUT — Departamento Estadual dos Trabalhadores Rurais;

c) Projeto Casa Rosa Mulher, de Rio Branco, AC, 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 e Conselho Comunidade Solidária; a própria criação do programa, voltado à reinserção

⁴ Analisamos anteriormente a participação da população nos programas de governo considerados neste artigo. A análise desenvolvida nesta seção envolve, além de outros atores, apenas a participação popular através de mecanismos institucionalizados, como conselhos e associações, o que nem sempre é o caso dos programas em que, segundo os responsáveis, há alguma forma de participação da população.

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, entre 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. Entre programas com essa característica, podem ser citados:

a) Gestão de Qualidade Ambiental do Município, programa desenvolvido pela prefeitura de Estância Velha, RS, através de parceria com o setor privado, para redução da poluição, o que significou a melhoria da posição relativa do município de terceiro maior poluidor no estado, para a 42^a;

b) Centro de Educação Infantil Comunitário, do município de Quixadá, CE, em que as unidades de educação infantil da prefeitura são gerenciadas por associações de bairro, que deliberam sobre currículo, calendário etc.;

c) Gestão Semiplena — SUS —, programas desenvolvidos em Brumadinho e Betim, MG, nos quais 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;

d) Intervenção Ética de Impacto e Controle Social nos Ambientes de Trabalho, programa desenvolvido conjuntamente pela prefeitura de Volta Redonda, RJ, e por sindicatos de trabalhadores, visando à eliminação de riscos e problemas de saúde do trabalhador;

e) Mutirão em Autogestão, programa habitacional da prefeitura de Ipatinga, MG, desenvolvido em parceria com uma ONG, à qual cabe a gestão dos recursos e do programa de construção de moradias;

f) Democracia Caipira, de Campina de Monte Alegre, SP, 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;

g) Modelo de Gestão de Resíduos Sólidos, de Belo Horizonte, MG, programa do qual participam, além de entidades das três esferas de governo, entidades empresariais e organizacionais representativas da comunidade organizada, associações de profissionais, ONGs etc.; como exemplo das entidades da sociedade civil participantes, podem ser citadas a Associação Brasileira de Vidro, o Sinduscon-MG (Sindicato das Empresas de Construção Civil), *shopping centers*, a Associação

Médica de Minas Gerais, a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária, a Associação Evangélica Brasileira, associações de moradores de vilas, a Pastoral de Rua e a 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, com as políticas públicas na área social deixando de ser vistas como responsabilidade exclusiva do setor público estatal. Essa ampliação se dá de forma diferenciada, segundo a área privilegiada de intervenção. Assim, por exemplo, a questão ambiental parece constituir 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 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, essa 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 dessas áreas analisadas aqui, a participação de outros atores se articula a uma maior autonomia da escola, procurando garantir a efetividade do sistema educacional.

Na área da saúde, a proposta de reforma do sistema formulada por diversos dos atores envolvidos na área, sob a liderança de profissionais da área da saúde, consubstanciada na Constituição de 1988, atribui uma posição privilegiada ao município, ao qual cabe o papel de gestor de recursos e da própria política de saúde. Essa 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 a destacar 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 isso: ela tende a ser considerada crucial também para o *controle do uso dos recursos*, evi-

tando 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 dão com a participação do 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, o 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 defendidos apenas por adeptos da perspectiva mais radical de redução do Estado, mas têm sido debatidos e propostos 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 ONGs 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% 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 e igrejas (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 desses atores nos programas governamentais analisados.

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. Nesses 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 dessa abordagem alguns programas como:

a) Projeto São Pedro, Desenvolvimento Urbano Integrado e Preservação do Manguezal, programa do município de Vitória, ES, mencionado anteriormente, que procura melhorar as condições de vida da população de baixa renda do manguezal, através de ações integradas nas áreas de habitação, infra-estrutura, meio ambiente, saúde, educação etc.;

b) Programa de Renda Mínima, do município de Campinas, SP, 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 a 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 socioeducativo*;

c) 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 meio 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;

d) Programa de Saúde Global, de Joáima, MG, dirigido à população rural do município, integrando ações na área da saúde — incluindo assistência médica e 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.;

e) Programa Lixo que não é Lixo, Câmbio Verde, de Curitiba, PR, em que o programa de coleta seletiva de lixo se articula à 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 objetivos de facilitar o escoamento da safra de produtos hortifrutigranjeiros da região e propiciar hábitos alimentares de melhor valor nutritivo para a comunidade envolvida;

f) 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 da saúde, orientação sexual etc.

Essas 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 Bolsa Familiar para a Edu-

cação, 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.

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 enfatizam essa dimensão gerencial tem a característica de ser abrangente, procurando 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 e saneamento, entre outras, sendo a gestão concebida como um dos aspectos cruciais do processo de reforma da ação estatal nessas 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 na participação do servidor público nesses processos;
- b) descentralização das estruturas de decisão em direção à unidade prestadora do serviço, buscando maior proximidade em relação ao cliente;
- c) formação e qualificação de servidores;
- d) valorização do funcionalismo, através de melhoria das condições de trabalho e dos salários;
- 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 essa orientação são:

- a) Sistema de Acompanhamento Orçamentário, de Angra dos Reis, RJ, que introduz novos procedimentos de acompanhamento e detalhamento das despesas municipais, para melhoria da gestão e democratização das informações;
- b) Indicadores de *Performance Organizacional*, do município do Rio de Janeiro, programa que consiste em instrumento de análise de desempenho dos órgãos da prefeitura, para apoio a decisões sobre a modelagem de estruturas organizacionais;
- c) Gerência de Desempenho, de Itabira, MG, programa de avaliação de desempenho profissional que subsidia a capacitação de servidores e o plano de cargos e carreiras, para a melhoria da qualidade dos serviços prestados;
- d) Gestão da Qualidade Total no Serviço Público, de Redenção, PA, cujo objetivo é melhorar o atendimento, através da mudança na cultura administrativa dos servidores;
- e) Capacitação do Funcionário Público, do estado de Santa Catarina, programa de ações coordenadas voltadas à capacitação do funcionalismo, envolvendo 28 instituições públicas;
- f) 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;
- g) Projeto Educação, de Lajes, SC, programa que procura reduzir a evasão e a repetência através da democratização da gestão da escola;
- h) Gerência de Unidades Básicas de Saúde, de Uberlândia, MG, programa de capacitação de funcionários para responderem à demanda por descentralização e melhoria contínua da qualidade na gestão dos equipamentos públicos de saúde;
- i) Aumento da Satisfação de Quem Recorre ao Judiciário, do estado do Rio Grande do Sul, programa de gestão da 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;
- j) Modelo de Gestão de Resíduos Sólidos, de Belo Horizonte, MG, 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 maior adequação dos serviços aos cidadãos e 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 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 se trata de destacar a marca de cada administração pela negação radical de tudo 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 & Draibe, Sonia Miriam. A especificidade do *Welfare State* brasileiro. In: 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. In: Nepp, Unicamp/Cepal. *Projeto reformas de políticas para aumentar a efetividade do Estado na América Latina*, 1992. (datilog.)
- Farah, Marta Ferreira Santos. Reconstruindo o Estado: gestão do setor e reforma da educação. *Planejamento e políticas públicas* (11):189-237, set. 1995.
- . 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 de São Paulo e a introdução de um novo paradigma. São Paulo, 1995. (Dissertação de Mestrado.)
- Grazia, Grazia de. *Relatório de visita de campo realizada ao projeto São Pedro, Vitória, Espírito Santo*. Programa Gestão Pública e Cidadania, 1996.
- Grossman, Monika. *Avaliação do pólo agroflorestal Geraldo Mesquita, Rio Branco-Acre. Relatório de visita*. Programa Gestão Pública e Cidadania, 1996.
- O'Donnel, 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; Recife, Fundação Joaquim Nabuco, 1989.
- Silva, Ricardo Toledo. *Projeto Cidade Constituinte, Porto Alegre. Relatório de visita de campo*. Programa Gestão Pública e Cidadania, 1996.
- Vaz, José Carlos. *Programa de Universalização do Ensino em Icapuí. Relatório de visita técnica*. Programa Gestão Pública e Cidadania, 1996.