

Campo de Públicas:
conexões e experiências

Governo do Estado de Minas Gerais

Governador | Romeu Zema Neto

Vice-Governador | Mateus Simões

Secretária de Estado de Planejamento e Gestão | Luísa Cardoso Barreto.

Fundação João Pinheiro

Presidente | Helger Marra Lopes; **Vice-Presidente** | Mônica Moreira Esteves Bernardi.

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Diretora geral | Laura Angélica Moreira Silva; **Coordenadora Geral** | Carla Bronzo

CAMPO DE PÚBLICAS
conexões e experiências

ISSN: 2764-6009

Campo de públ.: con. e exp.	Belo Horizonte	v.2	n.1	p. 1-315	janeiro/junho 2023
--	---------------------------	------------	------------	-----------------	-------------------------------

@2022 Fundação João Pinheiro

É permitida a reprodução dos artigos desta publicação, desde que citada a fonte.

Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/revista-campo-de-publicas-conexoes-e-experiencias/>

Campo de Públicas: conexões e experiências

A missão da revista é constituir um espaço de diálogo com o campo de públicas, para publicação de artigos voltados às áreas de administração pública, gestão governamental, políticas públicas, liderança, compliance, gestão financeira orçamentária, planejamento e demais assuntos relacionados.

Periodicidade

A revista Campo de Públicas: conexões e experiências é uma publicação semestral da Fundação João Pinheiro.

Equipe Editorial

Editora chefe | Élide Graziane Pinto (Fundação Getúlio Vargas). **Editores adjuntos** | Carla Bronzo (Fundação João Pinheiro); Maria Isabel Araújo Rodrigues (Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais); Ricardo Carneiro (Fundação João Pinheiro). **Assistentes editoriais** | Ana Luiza Gomes de Araújo (Fundação João Pinheiro); Bruno Dias Magalhães (Fundação João Pinheiro); Cláudia Torres Lopes (Fundação João Pinheiro). **Editoração** | Ana Paula da Silva (Fundação João Pinheiro); Deysiane Marques Franco Vieira (Fundação João Pinheiro); Graziella Napoli Terra Caldeira (Fundação João Pinheiro). **Design gráfico** | Aline de Faria Pereira (Fundação João Pinheiro); Tiago Alves da Silva (Fundação João Pinheiro).

Contato

revista.conexoes@fjp.mg.gov.br

C198

Campo de públicas : conexões e experiências [Recurso eletrônico] / Fundação João Pinheiro, Escola de Governo. v.1, n.1 (jan./jun. 2022). – Belo Horizonte: FJP, 2022-.

Semestral.

Modo de acesso:

<http://fjp.mg.gov.br/revista-campo-de-publicas-conexoes-e-experiencias/>

ISSN 2764-6009

1. Administração Pública. I. Fundação João Pinheiro. Escola de Governo.

CDU 35(815.1)

SUMÁRIO

CONTENTS

Editorial | A reconstrução do Estado brasileiro: retomando a trajetória político-institucional delineada pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) **5**

Editorial | The reconstruction of Brazilian State: retaking the political institutional path designed by the Federal Constitution of 1988

Ricardo Carneiro

Entrevista | Campo de públicas, tradições e desafios da administração pública **16**

Interview | Brazilian Campo de Públicas, traditions and challenges of public administration

Marta Farah

Hibridismos (ontológicos) e opacidades (epistêmicas) na (bem-sucedida) construção do campo de públicas **22**

Ontological hybrids and epistemic opacities in the successful construction of Brazilian Campo de Públicas

Rosana de Freitas Boullosa

Complexidade, pensamento sistêmico e intersectorialidade: aproximações teóricas **41**

Complexity, systemic thinking and intersectorality: intersectorality: theoretical approaches

Carla Bronzo

Participação social: um balanço da literatura à luz da contribuição dos estudos da Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho **65**

Social participation: a literature review in the light of the contribution of Prof. Paulo Neves de Carvalho School of Government studies

Flávia de Paula Duque Brasil, Bruno Dias Magalhães, Fernando Resende Anelli e Leticia Amedee Peret de Resende

A abordagem Direito e Políticas Públicas no Brasil: quadros analíticos **91**

Law and Policy approach in Brazil: analytical frameworks

Maria Paula Dallari Bucci

A armadilha do algoritmo: uma análise das razões do apartheid entre gestão pública e finanças públicas na administração pública brasileira **126**

The algorithm trap: an analysis of the reasons for apartheid between public management and public finance in Brazilian public administration

Francisco Gaetani, Pedro Lucas de Moura Palotti e Adauto Modesto Junior

Interpretações sobre a (gestão da) qualidade na administração pública contemporânea **158**

Interpretations on quality (management) in contemporary public administration

Fernando de Souza Coelho, Mauricio da Silva Correia e Paulo Henrique Rocha Faleiro

Centralidade das lideranças públicas no desenvolvimento de capacidades estatais <i>Centrality of public leadership in developing state capacities</i> Kamila Pagel de Oliveira e Mônica Moreira Esteves Bernardi	178
Entrevista Contribuições e desafios da burocracia pública ao estado brasileiro <i>Interview Contributions and challenges of government bureaucracy to the Brazilian state</i> Gabriela Lotta	205
Interfaces entre o Direito e a Administração Pública a partir da perspectiva do Direito Administrativo vivo <i>Interfaces between Law and Public Administration from the perspective of living Administrative Law</i> Ana Luiza Gomes de Araújo, Maria Coeli Simões Pires e Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto	216
Desenvolvimento em Minas Gerais – lições da história e novas prioridades na promoção do desenvolvimento econômico <i>Development in Minas Gerais – lessons from history and new priorities in promoting economic development</i> Alexandre Queiroz Guimarães e Raimundo de Sousa Leal Filho	227
Especificidades das finanças públicas no nível municipal: desafios pós-1988 <i>Specificities of public finance at the municipal level: post-1988 challenges</i> Valdemir Pires	257
Capacidade estatal para provisão de políticas públicas: os municípios mineiros e a educação básica <i>State capacity in policy delivery: Minas Gerais municipalities and basic education</i> Agnez de Lelis Saraiva	268
Governo aberto: proposta e aplicação de um índice para análise da aderência dos estados brasileiros aos princípios da Open Government Partnership <i>Open government: index proposal and application to analyze Brazilian to Open Government Partnership guidelines</i> Julianne Fonseca Peixoto e Simone Cristina Dufloth	295

EDITORIAL

A RECONSTRUÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO: RETOMANDO A TRAJETÓRIA POLÍTICO-INSTITUCIONAL DELINEADA PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 (CF/88)

Ricardo Carneiro ¹

Após duas edições temáticas que tiveram como objetos, respectivamente, o planejamento governamental e as compras governamentais, esta terceira edição da revista Campo de Públicas: Conexões e Experiências direciona a atenção para a tradição e os desafios do Campo de Públicas e a contribuição da Escola Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro à sua construção. Trata-se de uma temática sintonizada com o atual momento vivenciado pelo país, que permite pensar na retomada do pacto civilizatório inscrito na Constituição Federal de 1988 (CF/88). Após um quadriênio tipificado por uma agenda política de desmantelamento do Estado, que caracteriza o Governo de Jair Bolsonaro, Luís Inácio Lula da Silva retorna à Presidência da República, para cumprir seu terceiro mandato, com uma agenda política até o momento compromissada com a necessária e impostergável reconstrução do Estado.

Duas questões importam na contextualização da temática proposta. A primeira tem a ver com a discussão sobre o papel do Estado na modernidade, permeada por visões conflitantes que remetem perspectivas teóricas e ideológicas distintas. A segunda remete à concepção de Estado inscrita na CF/88 e aos esforços no sentido de conferir-lhe concretude, os quais conformam um processo não linear, porque suscetível a descontinuidades e correções de rota, refletindo os rumos impostos nas agendas públicas dos governos que se alternam desde os anos 1990, seguindo o rito democrático.

O papel mais apropriado para o Estado nas modernas sociedades capitalistas - aquilo que ele deve fazer ou se espera que faça -, constitui tema polêmico e, como tal, distante da perspectiva de se alcançar uma visão consensual. Para Przeworski (1996, p. 117), os debates sobre a questão “giram em círculos, nos quais os argumentos quanto às falhas de mercado são contrapostos por argumentos quanto às falhas da regulação” estatal. Avançando além dessas controvérsias, Hirschman (1996) pondera que a abordagem do papel do Estado só faz sentido, quer do ponto de vista teórico ou prático, se for relacionada a formas particulares de organização da sociedade, o que remete aos contextos específicos nos quais estas se inserem.

¹ Doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisador da Fundação João Pinheiro (FJP). Editor-adjunto da Revista Campo de Públicas: Conexões e Experiências.

As formas que a intervenção do Estado assume ou pode assumir dependem da configuração da ordem política e institucional vigente, a qual demarca, em linhas gerais, a definição de suas funções e de sua arquitetura organizacional. Nesse sentido, a trajetória do Estado brasileiro conhece uma inflexão expressiva no quarto final do século passado, advinda da promulgação da CF/88. Articulada à retomada da institucionalidade democrática e de seu aprofundamento por meio da previsão de canais e mecanismos variados de interlocução entre a sociedade e o Estado, são introduzidas, pelo texto constitucional, outras inovações de grande envergadura que, de um lado, alargam o escopo das atribuições e competências do Estado, especialmente na área social, com a definição de direitos sociais de cunho universalizado, e, de outro, indicam a reestruturação da administração pública consonante as premissas do modelo burocrático weberiano. Desde a redemocratização, são esses os principais eixos que balizam a condução da atividade governativa no país.

As prioridades e os objetivos mais gerais das agendas públicas dos governos que se sucedem no tempo, ainda que informadas pela CF/88, têm sido permeadas por revisões periódicas, de intensidade variada, refletindo ora uma orientação política pró-mercado, sintonizada com o cunho liberal de seu capítulo da ordem econômica, ora uma orientação mais progressista, afinada com as premissas do Estado de Bem Estar Social presentes em seu capítulo da ordem social. Há, contudo, um traço comum a todos eles, representado pela prioridade conferida à estabilidade monetária no delineamento da política macroeconômica.

A orientação pró-mercado transparece com nitidez no Governo Collor de Melo, cuja agenda pública se estrutura em torno da promoção do ajuste econômico, envolvendo desregulamentação, desestatização e abertura externa da economia. Parcialmente revista durante o Governo Itamar Franco, essa orientação prevalece nos dois Governos Fernando Henrique Cardoso, cuja atuação é marcada pela implementação do Plano Real, ao lado de iniciativas reformistas voltadas ao “enxugamento” do Estado, com o aprofundamento das privatizações e a implementação de uma reforma administrativa afinada com as proposições gerencialistas da Nova Gestão Pública. No entanto, a despeito da ênfase dada à pauta econômica, assiste-se no período à moldagem de esforços de políticas sociais confluentes com a prescrição constitucional.

A eleição de Luís Inácio Lula da Silva para dois mandatos presidenciais consecutivos enseja a adoção de uma agenda pública de orientação progressista, que procura combinar a promoção do crescimento econômico com a busca pela maior inclusão social. Os dois Governos Lula ampliam de forma muito expressiva o rol de áreas, políticas e programas que compõem sua agenda pública, avançando além das temáticas tradicionais, como saúde, educação e assistência social, com a incorporação de novas temáticas, como a habitação de

interesse social e a segurança alimentar, dentre outras. Destacam-se ações no sentido de reforçar os mecanismos de proteção social e redistribuição de renda, bem como de promoção da formalização das relações de trabalho. Ao lado disso, assiste-se a ampliação e a reconfiguração da arquitetura participativa, o que pode ser ilustrado pelas conferências nacionais, alargadas em número e escopo temático. A ampliação e o aprofundamento da intervenção estatal, por sua vez, requerem uma readequação do aparato organizacional da administração pública na direção de construção de capacidade estatal, em que “é perceptível o esforço de atender às prescrições referentes à profissionalização da burocracia” (CARNEIRO; BRASIL, 2021, p. 19) do texto constitucional. Trata-se de movimento que se espraia pelos níveis subnacionais de governo refletindo a descentralização das políticas públicas na área social. O primeiro Governo Dilma Rousseff expressa, em linhas gerais, uma continuidade da agenda pública herdada dos Governos Lula.

A crescente turbulência do ambiente político-institucional, que se configura a partir das denominadas “jornadas de junho de 2013” e da deflagração das operações da Lava Jato, desemboca no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, reeleita para um segundo mandato presidencial em 2014. Com sua substituição por Michel Temer, em 2016, encerra-se o ciclo de expansão do intervencionismo estatal que caracterizou os governos petistas, responsáveis pela ampliação em uma escala sem precedentes do repertório de políticas sociais e da arquitetura participativa.

Com o Governo Michel Temer, retorna com força ao país a agenda de orientação pró-mercado, de nítida inspiração neoliberal. Direcionada formalmente para a promoção de um ajuste fiscal como estratégia para a retomada do crescimento, essa inflexão na agenda traz em seu bojo o “desmonte ou esvaziamento gradativo de políticas públicas e a desconstrução da capacidade técnico-administrativa e relacional do Estado” (CARNEIRO; BRASIL, 2021, p. 25). A aprovação da Emenda Constitucional n. 95/2016, introduzindo um teto para a expansão das despesas primárias do governo, emblemática uma gestão marcada por cortes ou reduções do orçamento, flexibilização de regras, com destaque para a legislação trabalhista, e fragilização do aparato estatal e dos instrumentos de políticas públicas, em especial nas áreas social e ambiental.

O reformismo neoliberal do Governo Michel Temer vai ser amplificado e aprofundado pelo Governo Jair Bolsonaro, por meio da adoção de uma agenda pública de transformação radical do Estado, a qual vai “na contramão dos esforços anteriormente empreendidos de conferir materialidade aos dispositivos civilizatórios do texto constitucional” (CARNEIRO; BRASIL, 2021, p. 29). O desmantelamento de políticas públicas afeta praticamente todas as principais áreas de intervenção estatal, levando a redução de direitos e da provisão de bens e

serviços básicos à população. Destacam-se, como emblemáticas do processo, as políticas relacionadas aos povos originários e ao meio ambiente. Em sentido oposto à criação de capacidade estatal promovida pelos governistas petistas, ganha corpo a fragilização das estruturas organizacionais e dos instrumentos que ancoram a atividade governativa, envolvendo a desarticulação da arquitetura participativa forjada ao longo das décadas anteriores. Ao lado disso, assiste-se ao tensionamento do Estado Democrático de Direito, com a instauração de um ambiente de crescente instabilidade política e institucional.

É nesse ambiente político-institucional marcado pela instabilidade que se dá a eleição de Luís Inácio Lula da Silva para um novo mandato presidencial. O terceiro Governo Lula defronta-se com desafios de natureza variada, que vão da criação de condições de governabilidade política ao enfrentamento de déficits multidimensionais não equacionados na área social, passando pela retomada do crescimento em articulação com a implementação de ações capazes de lidar com os agudizados problemas relacionados à proteção ao meio ambiente. O retorno a uma concepção de Estado sintonizada com o texto constitucional implica não apenas a remontagem, mas o alargamento e o aperfeiçoamento de políticas públicas e de instrumentos de gestão, além da reconstrução de capacidade técnica e relacional do aparato estatal, em contraponto frontal ao desmantelamento da administração pública dos Governos Michel Temer e Jair Bolsonaro. Recém-iniciado, o novo governo Lula parece compromissado com uma agenda pública ao mesmo tempo inclusiva, democrática e ambientalmente responsável, o que se insinua no relançamento de programas e projetos que foram marcantes em suas gestões anteriores e no esforço para a retomada dos mecanismos de participação social.

A trajetória do Estado brasileiro no período subsequente à edição da CF/88 revela-se, portanto, um laboratório extremamente rico de experiências relacionadas à administração pública, tanto no nível federal quanto subnacional de governo, envolvendo a formulação e implementação de políticas públicas, os instrumentos de gestão e as interfaces com a sociedade, entre outros aspectos. Esse laboratório tem sido devidamente explorado pela investigação acadêmica, a partir de áreas de conhecimento diversas – administração pública, políticas públicas, gestão pública e gestão social - e múltiplas chaves analíticas. O adensamento dos debates e da produção em torno das referidas temáticas confere identidade ao denominado Campo de Públicas, ainda em construção, cuja contribuição para a compreensão da atuação estatal no país é objeto desta edição da revista. Seu conteúdo engloba entrevistas com duas pesquisadoras de reconhecido renome na área, tanto no plano nacional quanto internacional, e 12 artigos, distribuídos pelas seções “Conexões Acadêmicas” e “Conexões Práticas”.

A primeira entrevista, que abre a seção “Conexões Acadêmicas”, foi realizada com Marta Ferreira Santos Farah, pesquisadora e professora titular da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Sua temática mais geral versou sobre o Campo de Públicas, enfocando as tradições e os desafios da administração pública. Na análise que faz da temática proposta, a entrevistada parte de uma recuperação histórica da construção do Estado-Nação no país e para perguntar: “O que aprendemos nesse processo?” Como resposta, pondera que “Tratou-se sempre do resultado de disputas entre atores com diferentes interesses e com ideias distintas do que era melhor para o país. Disputa entre ideias sobre o próprio Estado e sua estrutura, defendendo alguns mais Estado e outros menos Estado, ao mesmo tempo que propunham diferentes estruturas administrativas e distintos procedimentos de gestão”. A seguir, sob esse pano de fundo mais geral, as questões abordadas na entrevista avançam na direção da construção, da identidade e dos desafios do Campo de Públicas, bem como de sua contribuição para o “esforço de reconstrução do Estado e de suas instituições, da Administração Pública, das políticas públicas” no ambiente de “terra arrasada”, que sintetiza o contexto político-institucional herdado pelo novo Governo Lula.

A segunda entrevista, abrindo a seção “Conexões Práticas, foi realizada com Gabriela Lotta, também pesquisadora e professora titular da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. A temática tratada gravita em torno das contribuições e dos desafios da burocracia pública ao Estado brasileiro. De forma similar a Marta Farah, a entrevistada parte de uma recuperação histórica da administração pública brasileira, em que destaca sua heterogeneidade, caracterizada pela convivência de “ilhas de excelência, nas quais o republicanismo é a tônica”, com “ilhas em que as relações pessoais são a tônica do funcionamento dos serviços públicos”. Pondera, então, que “esses traços acabam comprometendo a capacidade do Estado brasileiro, de garantir o que a Constituição propôs, que é o fornecimento universal de serviços públicos numa tônica de direitos”. Em seguida, adentra a discussão de capacidade estatal, na qual coloca em relevo a importância da denominada burocracia em nível de rua e, na sequência, da burocracia de nível médio, no tocante a dar concretude às agendas públicas dos diferentes governos. Ao final, aborda o desafio de formular e implementar políticas públicas no contexto atual, em que considera o Campo de Públicas como elemento imprescindível, “porque nós precisamos de mais profissionais bem formados, engajados com *ethos* público e com motivação para poder melhorar essa nossa administração pública tão heterogênea [...] com as particularidades brasileiras de uma sociedade desigual”. Nessa direção de se ter uma administração pública revestida de *ethos* público, em sintonia com a burocracia weberiana, afirma que “Temos que

ter programas de formação permanente da burocracia pública. A Fundação João Pinheiro é importante nesse sentido. A ENAP também”.

O primeiro artigo da seção “Conexões Teóricas” é um ensaio elaborado por Rosana de Freitas Boullosa (UnB), intitulado “A disputa epistemológica como saída ontológica para o campo de públicas”. A autora parte da premissa de que a sinonímia entre o campo de públicas e o de estudos de políticas públicas “produz um conjunto variado de consequências”, tanto positivas quanto negativas. Direcionando o enfoque para as perdas, propõe, no estudo da questão, “uma desnaturalização” das amarras entre os referidos campos, “numa discussão mais ontológica do Campo de Públicas”.

Carla Bronzo (FJP) trata da “intersectorialidade no campo da gestão pública” em artigo intitulado “Complexidade, pensamento sistêmico e intersectorialidade: aproximações teóricas”. A autora aponta para a relação entre intersectorialidade, coordenação e problemas complexos enquanto categorias analíticas, argumentando ser “relativamente escassa a abordagem que relaciona tais elementos em modelos de análise de médio alcance, capazes de “conectar a problematização teórica com a empiria” e de proporcionar “enquadramentos para compreender as ações governamentais que se situam no marco de práticas colaborativas de gestão”. Isto posto, busca sintetizar “uma parte da discussão teórica sobre tais termos [...], identificando sua relevância e aplicação no campo prático da gestão de políticas públicas”.

Flávia de Paula Duque Brasil (FJP), Bruno Dias Magalhães (FJP e UFMG), Fernando Anelli (UFMG) e Letícia Péret (UFMG), os três últimos egressos da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, direcionam a atenção para a contribuição desta instituição referente à temática da participação social, por meio de trabalhos de conclusão realizados no âmbito dos Cursos de Graduação e Mestrado. Em artigo intitulado “Participação social: um balanço da literatura à luz da contribuição dos estudos da Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho”, os autores fazem uma análise de trabalhos com tal perfil, “compreendendo 65 resumos publicados entre 2000 e 2022”, na qual constata a centralidade de trabalhos que abordam instituições participativas, ao lado da “presença das temáticas referentes aos movimentos sociais e associativismo, e à gestão e às políticas públicas sob a ótica participativa”. Mais além, relacionam a distribuição dessa produção, “em seus focos temáticos” com as “tendências e movimentos da literatura nacional sobre participação social” referente ao período que vai de 2000 aos dias atuais.

Já Maria Paula Dallari Bucci (USP) examina a “trajetória de pesquisa e algumas contribuições da Abordagem Direito e Políticas Públicas”, considerando suas interfaces com o Campo de Públicas. Em artigo intitulado “A Abordagem Direito e Políticas Públicas no Brasil”, a autora argumenta que, em países de “redemocratização tardia”, [...], a “atuação do direito

para a produção de resultados sociais” demanda “uma conceituação jurídica mais precisa das políticas públicas”. Essa demanda seria suprida pela perspectiva teórica inscrita na Abordagem Direito e Políticas Públicas, a qual proporcionaria “instrumental analítico útil para sistematizar as características e os efeitos do direito integrado às políticas públicas”, o que, no caso brasileiro, é visto como “parte do legado institucional democrático produzido [...] desde a Constituição de 1988”.

A “descoordenação entre política fiscal e gestão pública na administração pública brasileira” é analisada por Pedro Lucas de Moura Palotti (IPEA), Adauto Modesto Junior (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos) e Francisco Gaetani (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos). Em artigo intitulado “A armadilha do algoritmo: uma análise das razões do *apartheid* entre gestão pública e finanças públicas na administração pública brasileira”, os autores questionam as razões que justificariam o fato de as políticas fiscal e de gestão se parecerem “com azeite e vinagre”, no sentido de ausência de coordenação. A partir de revisão de literatura sobre “gestão pública e finanças públicas no Brasil”, recobrando o período de 1995 a 2015, alinhavam então cinco explicações principais para o fenômeno, dentre as quais “a reificação de uma armadilha cognitiva” [...] inibindo “o aprendizado de políticas públicas na interseção de ambas as áreas”, que designam como “armadilha do algoritmo”.

Na sequência, comparece o artigo intitulado “Interpretações sobre a (gestão da) qualidade na administração pública contemporânea”, elaborado por Fernando de Souza Coelho (USP), Mauricio da Silva Correia (Prefeitura Municipal de São Paulo) e Paulo Henrique Rocha Faleiro (Gestor Governamental do Estado de Goiás). Recorrendo a revisão de literatura, especialmente a internacional, os autores discutem o “conceito de qualidade na Administração Pública Contemporânea (APC), mostrando seu caráter polissêmico e em constante “(re)definição desde meados da década de setenta, com o advento do paradigma da *New Public Management* (NPM)”. Nesse sentido, percorrem as mudanças de paradigma das reformas empreendidas pela e na administração pública contemporânea, do gerencialismo ao modelo da Governança Pública, com foco em seus desdobramentos no tocante à interpretação de qualidade no setor público. A partir da revisão feita, buscam organizar essas interpretações “e desvelar, ilustrativamente, suas apropriações/aplicações no setor público brasileiro”.

Fechando a seção “Conexões Acadêmicas” tem-se o artigo intitulado “Centralidade das lideranças públicas no desenvolvimento de capacidades estatais”, elaborado por Kamila Pagel Oliveira (FJP) e Mônica Bernardi (FJP), ambas egressas da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Seu propósito consiste em examinar a “importância da atuação e das competências das lideranças públicas para o aprimoramento das capacidades estatais”. Após a discussão do

conceito de capacidade estatal, as autoras direcionam a análise para a abordagem das “competências das lideranças públicas na gestão pública contemporânea” e, na sequência, para o papel da “liderança para a construção e a manutenção da capacidade estatal”. Como conclusão, atribuem à liderança “uma contribuição fundamental para a construção e manutenção da capacidade estatal”.

O trabalho intitulado “Interfaces entre o Direito e a Administração Pública a partir da perspectiva do direito administrativo vivo”, elaborado por Ana Luiza Gomes de Araújo (FJP), Maria Coeli Simões Pires (UFMG) e Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto (TCE/MG) abre a seção “Conexões Práticas”. Na análise desenvolvida, as autoras conferem saliência ao conceito de “direito administrativo vivo”, popularizado por Paulo Neves de Carvalho, e examinam sua conexão com a “atuação da Administração Pública”. Dessa análise advém, como resultado, “a relação de necessária instrumentalidade do Direito em prol de uma administração pública centrada na pessoa humana e atenta às necessidades dos cidadãos”.

“Desenvolvimento em Minas Gerais – lições da história e novas prioridades na promoção do desenvolvimento econômico” é o título do artigo elaborado por Alexandre Queiroz Guimarães (FJP) e Raimundo de Sousa Leal Filho (FJP). Os autores fazem, inicialmente, uma recuperação histórica da trajetória do desenvolvimento econômico estadual, evidenciando o “papel crítico desempenhado pela tecnocracia estatal mineira” no processo. Na sequência, examinam a mudança “nos instrumentos e na capacidade de ação do governo estadual” referente à promoção do desenvolvimento, ocorrida após a “crise econômica de 1980”. A análise desemboca na discussão do cenário recente, enfatizando “as oportunidades que se abrem, os instrumentos disponíveis e as principais linhas de ação a serem contempladas” na retomada de uma trajetória desenvolvimentista para o estado.

A contribuição de Valdemir Pires se dá com o artigo intitulado “Especificidades das finanças públicas no nível municipal: desafios pós-1988”. Na análise empreendida, o autor examina, de um lado, as diferenças entre as finanças públicas locais e as nacionais no Brasil, e, de outro, “as vantagens e desvantagens, além dos desafios” que se fazem “presentes no cotidiano do gestor orçamentário e financeiro nas cidades brasileiras”.

A esfera local de governo também é explorada por Agnez de Lelis Saraiva (FJP) no artigo intitulado “Capacidade estatal para provisão de políticas públicas: os municípios mineiros e a educação básica”. O objetivo da análise realizada consiste em responder a seguinte pergunta: “como se estrutura a capacidade estatal dos municípios mineiros, nas dimensões capacidade de atendimento e de recursos instalados, para prover suas políticas de educação básica?”. Referenciado em um estudo de caso comparado, envolvendo quatro municípios mineiros, o autor argumenta que a referida capacidade continua a apresentar

significativa desigualdade intermunicipal, mesmo após a redução das disparidades “de receitas e dos gastos em educação básica [...] provocadas pela institucionalização dos fundos fiscais Fundef/Fundeb”.

Finalizando a seção “Conexões Práticas”, tem-se o artigo intitulado “Governo aberto: proposta e aplicação de um índice para análise da aderência dos estados brasileiros aos princípios da *open government partnership*”, elaborado por Julianne Fonseca Peixoto (UFMG), egressa do mestrado em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, e Simone Cristina Dufloth (FJP). As autoras apresentam “uma proposta de indicador sintético para a análise da aderência dos estados brasileiros aos princípios de governo aberto propostos pela *Open Government Partnership* – OGP (Parceria para o Governo Aberto)”. Argumentam, na sequência, que mesmo sendo o Brasil um dos co-fundadores da OGP, nenhum governo subnacional “implementou um governo plenamente aberto” para concluir que “a construção e o aprimoramento” do referido índice “poderão auxiliar na identificação de áreas prioritárias de ação e no monitoramento dos resultados de políticas públicas afins”

Esperando que os trabalhos que compõem a presente edição da revista possam contribuir efetivamente para a construção da “boa sociedade” no Brasil, pensada e proposta pela CF/88, desejo a todos e todas uma leitura proveitosa.

REFERÊNCIAS

- CARDOSO JR., José Celso; PIRES, Roberto Rocha C. Gestão de pessoas e avaliação de desempenho no setor público brasileiro: crítica à proposta fiscal-gerencialista da reforma administrativa e diretrizes para um modelo de Estado orientado à reflexividade, inovação e efetividade. **Cadernos da Reforma Administrativa**, Brasília, n. 7, p. 3-36, 2020.
- CARNEIRO, Ricardo; BRASIL, Flávia de Paula Duque. **O papel do Estado e as reformas na administração pública**: da Constituição de 1988 ao contexto pós pandemia. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2021. (Texto para discussão, n. 49).
- DAHL, Robert. Porque mercados livres não bastam. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 227-236, abr. 1993.
- EVANS, Peter B. Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 51-85, jul./dez. 1998.
- EVANS, Peter B. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 107-156, abr. 1993.
- HIRSCHMAN, Albert O. **Auto-subversão**: teorias consagradas em xeque. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre A. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre A.; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014. p. 15-31.
- PRZEWORSKI, Adam. Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 32, out. 1996.

CONECTANDO





ENTREVISTA

CAMPO DE PÚBLICAS, TRADIÇÕES E DESAFIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MARTA FERREIRA SANTOS FARAH¹

Roteiro de entrevista elaborado por Maria Isabel Araújo Rodrigues (FJP) e Bruno Dias Magalhães (FJP e UFMG)

Revisão: Cláudia Torres Lopes (FJP e UFMG).

MI|BM: A década de 2020 está repleta de marcos para o Estado brasileiro. No ano passado, comemoramos o bicentenário da independência. Já neste ano, o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP completa 85 anos, a Constituição Republicana de 1988 completa 35 anos e o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 28 anos. Para você, o que essa trajetória ensina a respeito da Administração Pública brasileira? O que aprendemos e deixamos de aprender?

MFSH: Inicialmente, gostaria de acrescentar um outro marco, a Proclamação da República no final do século XIX. E de lembrar que a trajetória que se inicia com a independência foi marcada pelo esforço de construção da Nação e de uma identidade nacional, processo que inclui marcos

e iniciativas que transcendem a esfera político-institucional como a Semana de 22 e outros movimentos na área cultural como o samba, a Bossa Nova e a Tropicália. E ainda movimentos sociais como as Ligas Camponesas dos anos 50 e 60, os movimentos sociais urbanos dos anos 70, as Diretas Já e as Jornadas de Junho de 2013. Incluo essas referências para destacar que a trajetória da Administração Pública no país não pode ser entendida fora do contexto em que está inserida e das mudanças nesse contexto.

A construção da Nação, por sua vez, é também a construção de um Estado Nação. E é nessa perspectiva que devemos olhar para os processos de montagem e de reorganização de uma Administração Pública por meio da qual o Estado exerce o poder sobre o território sobre o qual detém autoridade. O marco inaugural foi a ruptura com a Administração colonial, com a criação de órgãos de administração do Estado nascente. No período imperial, prevaleceu uma administração centralizadora, substituída gradualmente na República Velha por instituições administrativas que estabeleceram um equilíbrio entre o poder central e os poderes locais. O máximo de autonomia aos Estados – aos quais se reservava a esfera da política – era a contrapartida da institucionalização de regras técnicas na administração federal. A Revolução de 30 buscou a recentralização do poder e cercear o patrimonialismo que acabara prevalecendo na República Velha, sob controle dos Estados. A criação do DASP sinaliza o esforço de separação entre administração e política, como forma de profissionalizar a administração pública, torná-la eficiente e colocá-la sob direção de um poder central. Desde então é possível afirmar que a Administração Pública no Brasil caminhou no sentido da institucionalização de estruturas

¹ Professora titular da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

e procedimentos impessoais e baseados em regras claras e comuns para todos. Mas esse processo foi acompanhado pela persistência de tendências de captura da administração por interesses particularistas e patrimonialistas. O trabalho de Edson Nunes sobre a gramática política do Brasil expõe diferentes lógicas de relação Estado-Sociedade como diferentes “soluções” dessa tensão: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos, de caráter democrático. Os períodos autoritários foram em geral marcados pela tentativa de solução dessa tensão pela separação entre administração e política. Separação ilusória e que não resultou na resolução do patrimonialismo. A Constituição de 88 e a criação do MARE, por sua vez, podem ser vistos como marcos fundamentais para a Administração Pública brasileira nos períodos mais recentes. A Constituição ao explicitar que a Administração deve se subordinar à garantia e extensão de direitos a todos os cidadãos e cidadãs e a Reforma do Estado por procurar diferenciar o que considera função do Estado de atividades que podem ser delegadas a organizações não-estatais, num processo que busca, ao mesmo tempo, maior agilidade e eficiência e valorização do serviço público.

O que aprendemos nesse processo? Espero que tenhamos aprendido que essa trajetória resulta de um processo ao mesmo tempo técnico e político. Que as decisões tomadas de implantação e de reforma da Administração Pública nesse longo percurso foram resultantes de ideias e de interesses de atores (algumas vezes atrizes invisibilizadas) e que, não foram, portanto, uma “evolução” puramente técnica no sentido da melhor administração.

Tratou-se sempre do resultado de disputas entre atores com diferentes interesses e com ideias distintas do que era melhor para o país.

Disputa entre ideias sobre o próprio Estado e sua estrutura, defendendo alguns mais Estado e outros menos Estado, ao mesmo tempo que propunham diferentes estruturas administrativas e distintos procedimentos de gestão.

MI|BM: Mais recentemente, um movimento de estudantes, professores e praticantes, ampliou o cânone da área de assuntos públicos, criando o chamado Campo de Públicas. Você atuou desde o início desta construção, tendo grande protagonismo. Como você vê hoje o Campo de Públicas? O que avançamos desde as mobilizações iniciais, que culminaram nas Diretrizes Curriculares Nacionais em 2014 até o presente momento? O que faltou ou ainda está incipiente?

MFSH: O movimento que conduziu à criação do Campo de Públicas foi um processo que resultou do reconhecimento pela comunidade de professores, estudantes e praticantes, de que as questões públicas não são monopólio de uma única disciplina ou campo de formação. Num país em que prevalece a regulação estatal na educação superior, com forte tradição corporativa no que diz respeito às profissões, essa comunidade respondeu ao desafio de definição de Diretrizes Curriculares de Administração Pública com a recusa da redução do campo à Administração Pública tal qual está fora concebida originalmente no Brasil e no Exterior. Isto porque o campo desde os primeiros cursos de Administração Pública se expandira de forma a reconhecer a que a questão pública inclui a atuação “para o público” por parte de organizações não-governamentais e entidades de *advocacy* e mesmo de fundações empresariais. E com isso, a formação deixará de se voltar exclusivamente a servidores públicos e se expandiu também ao incluir a política pública como elemento central

da formação no campo. Nos Estados Unidos, por exemplo, vários cursos de Administração Pública se converteram em cursos de *Public Policy* (Política Pública), passando a enfatizar a formação para resolução de problemas públicos. No caso de nosso movimento do Campo de Públicas, a realidade da própria formação já ultrapassara o paradigma anterior. Novos cursos já existiam ultrapassando os limites da Administração Pública “tradicional”, como os de Gestão de Políticas Públicas, Gestão Social e Políticas Públicas. As Diretrizes Curriculares precisavam refletir essa nova realidade e o novo entendimento da questão pública e da formação necessária para enfrentá-la. A luta pelas Diretrizes foi grande, pois houve grande resistência de parte de Conselhos Regionais de Administração que equivocadamente defendiam implícita ou explicitamente a tese de que “é tudo igual”, sem reconhecer a identidade da área pública – tanto da Administração Pública como do novo campo em formação. A luta pela formação foi marcada ainda pela defesa de um núcleo comum a todas as modalidades de formação “sobre e para a questão pública”, mas de forma a manter a flexibilidade de diferentes arranjos e ênfases curriculares. Entendo que este núcleo comum articula o par Administração/Gestão Pública – Política Pública/Ação Pública.

Assim, a nossa luta – de toda essa comunidade – que durou anos (e ainda persiste), foi pelo reconhecimento da identidade do campo como uma identidade multidisciplinar que admite diferentes ênfases nos cursos de formação. Essa luta que teve início em torno das Diretrizes Curriculares específicas e teve continuidade na defesa de um ENADE próprio, certamente não se concluiu.

No nível da própria graduação, houve recentemente tentativas de retrocessos, com

pressões para a volta a uma Diretriz única para Administração e Administração Pública.

MI|BM: Uma discussão ainda em grande medida aberta na comunidade internacional é sobre a natureza, isto é, a identidade das áreas que compõem o que chamamos no Brasil de Campo de Públicas, notadamente as políticas públicas, a administração pública, a gestão pública e a gestão social, com todas as demais áreas disciplinares que circundam esse núcleo, por assim chamá-lo. Você vislumbra uma identidade para o Campo de Públicas brasileiro?

MFSH: Mencionei a questão da identidade multidisciplinar na questão anterior, ao me referir à graduação, mas acho que cabe agregar a essa discussão reflexões sobre a pós-graduação. O Campo inclui cursos de pós-graduação, os quais já existiam na Administração Pública e na Ciência Política. Mais recentemente, começam a se constituir cursos de mestrado e de doutorado nos “novos programas” multidisciplinares de Gestão Social, Gestão de Políticas Públicas e de Políticas Públicas não vinculadas a departamentos de Ciência Política, de caráter marcadamente multidisciplinar. Nessa frente, o próximo desafio que tende a emergir é o do reconhecimento de uma identidade original multidisciplinar, que sirva de base para que pesquisadores, professores, estudantes e praticantes se reconheçam como parte de uma comunidade. O percurso tende a ser longo se formos nos basear na longa trajetória de batalha por reconhecimento da área de Administração Pública na entidade que reúne programas de pós-graduação em Administração Pública e de Empresas, Turismo e Ciências Contábeis (ANPAD). Embora a entidade exista há mais de 20 anos, faz apenas cerca de cinco anos que Administração Pública foi incluída no nome da entidade, refletindo

o reconhecimento tardio de que essa tem uma identidade própria (entidade hoje que se conecta ao Campo de Públicas).

Outro desafio importante é a abertura do Campo de Públicas para conexões e trocas com outros campos e disciplinas que têm interface com políticas públicas, políticas sociais e com o estudo da ação pública. Embora já seja possível identificar o Campo de Públicas como Campo, uma vez que há um objeto comum, entidades, congressos e encontros específicos e uma comunidade discursiva que se reconhece como integrante do campo, há produção de conhecimento e formação em outras áreas que dialogam com a produção e o “fazer” de nosso campo, com um saber singular sobre setores como saúde, educação, infraestrutura, assistência social. E a contribuição para a realidade só se completa com a contribuição desses outros saberes, assim como do saber de quem vivencia os problemas públicos.

MI|BM: E do ponto de vista da prática? Quem são as(os) praticantes do Campo de Públicas para você? É uma prática profissional, no sentido de haver uma ou mais profissões que possuem competências, jurisdições e saberes específicos?

MFSH: Este é um tema complexo em um país que é marcado pelo corporativismo em relação às profissões e cuja história é caracterizada pela resistência de alguns campos de conhecimento – enquanto delimitadores de profissões – à abertura de novos campos.

No Campo de Públicas, lutamos pela abertura à contribuição de vários formatos de cursos e diferentes ênfases, mas preservando um núcleo comum, em torno da questão pública – do interesse público -, mais especificamente em torno de dois eixos – gestão pública/ administração pública e política pública/ ação pública.

Precisaríamos em relação à prática, a defesa de algo similar, em que se mantenha a identidade comum, distinta de outras “profissões”, mas com abertura para diversas ênfases. Se as mudanças que estão ocorrendo no mundo do trabalho não alterarem a estrutura atual de definição de profissões no Brasil, nossa luta deve continuar a ser pelo reconhecimento da pluralidade. De ênfases formativas e de possibilidades de inserção no mercado de trabalho: no setor público, em organizações não governamentais (ONGs), em fundações empresariais, em organismos internacionais, em entidades de *advocacy*, em movimentos sociais, em partidos políticos e em novas formas de organizações que estão se constituindo. Além da questão da identidade, é preciso refletir seriamente sobre os desafios da conexão de nosso campo com o posicionamento da sociedade e dos governos em relação ao Estado e às questões públicas.

MI|BM: E quais são estes desafios? Como as(os) pesquisadoras(es), as(os) estudantes, as(os) praticantes podem melhor se preparar para contribuir com sua superação?

MFSH: A polarização, de um lado, e as tentativas de desestabilização da democracia ocorridas no Brasil nos últimos anos não devem ser minimizadas. Devem ser, inclusive, objeto de estudo pelo nosso Campo de Públicas. A formação em Administração Pública e no Campo de Públicas só se expandiu no Brasil após a democratização, ganhando maior impulso sobretudo na segunda metade dos anos 2000. Este movimento de expansão teve fortes conexões com a visão hegemônica do Estado e de seu papel para o desenvolvimento econômico e social e para a sua contribuição para a garantia de direitos. Vários trabalhos apontam a contribuição do Campo de Públicas para a expansão de medidas governamentais que

procuraram garantir o crescimento do ensino superior e do acesso de jovens à universidade. Mas houve ainda medidas específicas voltadas à formação na área pública. Este movimento foi acompanhado pela expansão de oportunidades de absorção de egressos pelo setor público, por ONGs, entidades de *advocacy* e fundações empresariais ligadas a questões públicas. A partir dos últimos anos da década de 20, no entanto, o que se viu foi um movimento contrário. No ensino superior, houve desvalorização, quando não desmonte de estruturas, paralização de algumas áreas, cortes no orçamento. O mesmo ocorreu em entidades de pesquisa e de apoio a pesquisa. Especificamente em relação ao Campo de Públicas, este foi afetado pelo clima de desvalorização do Estado e da “pauta” de direitos, e, na alocação de recursos para pesquisa, pela subordinação das Ciências Sociais Aplicadas, assim como das Humanidades, a temas com conteúdo tecnológico e *hard*. Nesse período recente, foi difícil responder a alunos e alunas desesperançados diante do que sentiam como ausência de perspectivas em relação a seus sonhos de “melhorar o mundo” e a seus projetos pessoais de carreira na área “pública”. A eleição presidencial de 2022 que reconduziu o presidente Lula ao Planalto, como resultado de uma frente pró-democracia, permite acreditar que voltaremos a ter a questão pública como um dos eixos de atuação de um Estado que recupera o protagonismo na área social. Embora a situação encontrada seja de terra arrasada e os desafios sejam enormes, o Campo de Públicas persiste, resiste.

Espera-se que as condições desfavoráveis do período anterior deixem de existir. Que haja novamente apoio à formação “para a resolução de problemas públicos” e que jovens voltem a crer que há perspectiva de contribuição substantiva para a expansão de direitos e um horizonte de inserção profissional.

Integrantes do campo estão se envolvendo desde já nesse esforço de reconstrução do Estado e de suas instituições, da Administração Pública, das políticas públicas. Se o nível de atividade econômica se recuperar, se o orçamento voltar a contemplar as áreas de humanidades e de Ciências Sociais Aplicadas, maior condição haverá para a revalorização dos cursos do Campo de Públicas. Assim como em outras áreas, a procura pelo ensino superior caiu nos últimos anos, sob o impacto do desmonte, do aumento do desemprego e da pandemia.

Nós, pessoas ligadas a cursos do Campo de Públicas, temos o dever de contribuir para a reconstrução e para a renovação da esperança.

Além disso, diante da polarização, é preciso ainda buscar caminhos de diálogo sempre que possível. Ao mesmo tempo que será preciso estudar elementos singulares desse momento de polarização: novas formas de ação política, que incluem tanto o uso intenso de redes sociais como o recurso à violência. Precisamos analisar as repercussões dessas práticas na Administração Pública, nas Políticas Públicas e na Ação Pública. Os que estão envolvidos com a prática pública poderão – espera-se – envolver-se em projetos e atividades que respondam também a anseios de contribuição para um país menos desigual, para uma gestão eficiente e, ao mesmo tempo, humanizada, para políticas públicas ações públicas que ampliem direitos. E que garantam não só a vida, mas uma vida digna. obrigado, estou sempre às ordens.

CONEXÕES ACADÊMICAS



HIBRIDISMOS (ONTOLÓGICOS) E OPACIDADES (EPISTÊMICAS) NA (BEM-SUCEDIDA) CONSTRUÇÃO DO CAMPO DE PÚBLICAS

Rosana de Freitas Boullosa¹

Resumo

Este ensaio problematiza o *Campo de Públicas* como um processo de construção de sentidos e significados que orienta uma comunidade de estudiosos e praticantes, mas também de instituições, em busca de uma identidade comum que os demarque científica e profissionalmente. Neste processo, o Campo de Públicas construiu para si uma sobreposição com a noção de “campo”, o qual vem sendo pluralmente compreendido como campo de conhecimento, campo de práticas, campo de saberes, campo científico, dentre outros. A sobreposição Campo/campo produziu um conjunto variado de consequências que não podem ser normalizadas, tampouco tomadas por óbvio. Os ganhos de tal amarração, sobretudo os iniciais, como os de mobilização e reconhecimento, continuam sendo celebrados pela literatura, o que concordo. No entanto, infelizmente, em detrimento de algumas perdas que também precisariam ser estudadas. Este ensaio busca ajudar a preencher esta lacuna, problematizando a sobreposição Campo/campo como produtora de hibridismos (ontológicos) e opacidades (epistemológicas). Argumenta-se, por fim, que só enfrentando esta incômoda lacuna conseguiremos alcançar tão esperada densidade crítico-analítica, que só um campo, sem capitulação, mas com muita disputa, consegue reflexivamente construir.

Palavras-chave: Campo de Públicas. Campo científico. Ontologia. Disputas epistemológicas.

Abstract

This essay problematizes the “Campo de Públicas” as a process of constructing meanings and significances that guides a community of scholars and practitioners, as well as institutions, in search of a common identity that distinguishes them scientifically and professionally. In this process, the Campo de Públicas has overlapped with the notion of “field,” which has been pluralistically understood as a field of knowledge, field of practices, field of expertise, scientific field, among others. The Field/field overlap has produced a varied set of consequences that cannot be normalized, nor taken for granted. The gains from such interconnection, particularly the initial ones such as mobilization and recognition, continue to be celebrated in the literature, which I agree with. However, unfortunately, at the expense of some losses that also need to be studied. This essay seeks to help filling this gap by problematizing the Field/field overlap as a producer of ontological hybridities and epistemological opacities. It is argued, in conclusion, that only by confronting this uncomfortable gap can we achieve the long-awaited critical-analytical density that only a field, without capitulation but with ample dispute, can reflexively construct.

Keywords: “Campo de Públicas”. Field of knowledge. Ontology. Epistemological debates.

¹ Professora Associada III da Universidade de Brasília/Departamento de Gestão de Políticas Públicas e professora colaboradora da Escola Nacional de Administração Públicas. Bolsista de produtividade de pesquisa do CNPq, Coordenadora do Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais do CEAM/UnB. Editora geral da revista inglesa Critical Policy Studies. Vice-presidenta para a América Latina da International Association of Public Policy (IPPA). Mãe feliz de Pietro. Email: zanzanzan@gmail.com.

INTRODUÇÃO

O Campo de Públicas começou a ser construído na primeira década dos anos 2000 e se fortaleceu na década seguinte, a partir de um trabalho bem-sucedido de articulação e defesa para elaboração de novas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para os cursos de graduação em administração pública, gestão pública, gestão de políticas públicas, políticas públicas e gestão social – quase todos criados no contexto do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Coordenadores(as), professores(as) e alunos(as) desses novos cursos não queriam, justamente, serem identificados e avaliados com base nos conteúdos e métricas dos cursos de administração. Nesse momento, a história das disputas entre as formações em administração de empresas e administração pública ganhava novos contornos, pois passava a se reorganizar em torno da ideia de que estaríamos lidando com dois campos de conhecimento distintos, e não com duas trajetórias formativas (PIRES *et al.*, 2014; KEINERT, 2014; COELHO, 2019). Com a entrada de tantos novos atores em cena, tais disputas se descolavam do plano (meramente) deontológico para alcançar o da episteme, ao mesmo tempo em que reivindicavam para si uma autoridade sobre a ontologia de um emergente novo campo de conhecimento. Ou pelo menos parecia ser esta a proposta.

A formalização dessas novas intenções se concretizou em abril de 2010, em ocasião de uma audiência pública realizada no Conselho Nacional de Educação, quando, de acordo com Fernando Coelho (2014), representantes de 14 destes novos cursos “aprovaram tal expressão, sugerida pelo Prof. Valdemir Pires, como uma identidade para integrá-los e mobilizá-los” (COELHO, 2014, p.28). A etiqueta “Campo de Públicas” ainda foi por algum tempo explicada muito mais como *nomenclatura*, *articulação* ou no máximo como uma *rede*. Como tal, funcionava bem, pois, além de respeitar as diferenças entre os tantos cursos que nela se engajavam (GONÇALVES, 2014), contornava a tensão desagregadora que poderia tomar corpo em relação a uma possível hierarquia entre os cursos em administração pública e os demais - ou “conexos”, como diria Coelho (2014, p.28). Mas o processo de dar um nome, sobretudo um nome próprio, carregava consigo um conjunto de valores e de intenções que logo viria à tona, sobrepondo-se às explicações iniciais em torno de uma ideia de chamamento histórico².

Com o sucesso alcançado como articulação, respaldado por conquistas concretas e importantes, como as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), a noção de que o Campo de Públicas representava algo além de uma simples articulação ganhou rapidamente força. Sua luta

² Não vou entrar nesta seara, mas não posso deixar de lembrar que o *policy field* de Harold Lasswell, guardada as devidas proporções, também começa com textos de grande apelo e tom convocatório (LASSWELL, 1951; 1970; 1971).

passava a ser explicada como impulsionada pela "afirmação e reconhecimento de sua identidade como campo autônomo do conhecimento" (COELHO, 2014, p.29). Logo, começávamos a encontrar a sobreposição entre Campo/campo nos discursos da comunidade e em sua literatura mais específica, que, talvez sem plena consciência, contribuíam para a construção dessa relação. Mas afinal, quais seriam os significados e sentidos contidos nessa substantivação do Campo de Públicas como campo? De qual ideia de campo, em minúscula, estaríamos falando? De campo de conhecimento, de campo formativo, de campo de saberes, de campo científico ou de outras possíveis interpretações? Quais seriam as implicações ao nomear e delimitar esse processo de construção? De uma perspectiva crítica (FISCHER, 2016; BOULLOSA; PERES; BESSA, 2021), essa é uma questão que não pode ser considerada óbvia ou naturalizada. Pelo contrário, investigar a sobreposição Campo/campo, desnaturalizá-la, como tentaremos começar a fazer aqui, pode nos ajudar a fortalecer ainda mais nossa própria história, na qual lutas anteriores ainda ecoam na batalha competitiva pela demarcação que tanto buscamos.

Um primeiro olhar crítico, retrospectivado, nos mostra que, se, por um lado, a sobreposição Campo/campo, sem dúvida, impulsionou a busca por mobilização e por reconhecimento de muitos atores que se viam sem amparo ontológico e conforto deontológico, ajudando a conformar uma ativa comunidade de estudiosos e praticantes; por outro, pode ter influenciado o problema mais recorrentemente apontado na literatura sobre o Campo de Públicas: seu ainda insuficiente desenvolvimento epistemológico (PIRES *et al.*, 2014; FARAH, 2016a; 2016b; ETULAIN; SERAFIM; HOROCHOVSKI, 2018; COELHO, 2019; COELHO; ALMEIDA; MIDDLEJ; SCHOMMER; TEIXEIRA, 2020; BOULLOSA; PERES; BESSA, 2021; MAGALHÃES, 2023). No entanto, ambos os movimentos percebidos, expansão e retração, respectivamente, não podem, porém, ser criticamente analisados como distintos entre si, pois eles vêm sendo parte deste mesmo processo social de construção de sentidos e significados (FISCHER, 2016), que envolvia, por óbvio, tanto o mundo acadêmico, quanto o profissional.

Esta amarração que os estudos críticos fazem entre os maiores ganhos e as principais perdas, trazida aqui para entender melhor o que estamos construindo, é um caminho que pode nos ajudar a identificar o que eu chamarei aqui de **"armadilha constituinte"** do Campo/campo. Este tipo de armadilha se cria em tensões muito específicas entre os planos deontológico e epistemológico, com reverberações e fixação no plano da ontologia. O significado contido em fixação é, porém, duplo: por um lado significa o lócus onde essa armadilha se estrutura, de difícil acesso, portanto; por outro, porém, carrega consigo a ideia de conserto, de reparo, deixando uma possibilidade de coletivamente agirmos em tal armadilha constitutiva – o que, já adianto

em consonância com meu quadro valorativo, poderia ser alcançado por meio da promoção de um reflexividade (pragmatista).

Visto deste modo, esta armadilha pode ter nos aprisionado em uma experiência estreita de aceleração identitária, ou de institucionalização precoce, que acabou produzindo algumas fragmentações (e lacunas) em nossos percursos de investigação conjunta, de aprendizagem e de reflexividade que seriam necessários para uma ontologia que interpretativamente sublinhasse os problemas de valor, facilitando as lutas demarcatórias na ciência, para fora, mas também para dentro do novo campo. Por estarem em nossa origem, sem possibilidades de mudanças no que já fizemos, proponho que estas fragmentações passem a ser assumidas aqui como **“hibridismos constituintes”** de um campo novo de estudos, na esteira da sobreposição Campo/campo, personificado no Campo de Públicas, e que talvez não tenha paralelos em outras culturas, em outros países.

Em outras palavras, estaríamos construindo, portanto, um campo novo de estudos e práticas (lacuna primeira de pesquisa), engenhosamente híbrido (lacuna segunda de pesquisa), em resposta, pelo menos parcialmente, à “armadilha constitutiva” da sobreposição Campo/campo (lacuna terceira de pesquisa). Esta armadilha seria também responsável por um processo despercebido de opacidade dos (já poucos) espaços deixados para as necessárias disputas epistemológicas internas (lacuna quarta de pesquisa). Para apresentar e discutir o caminho de lacunas articuladas de pesquisa que apresento nesta introdução (primeira seção), proponho desnaturalizar criticamente a sobreposição Campo/campo (segunda seção), dando maior ênfase nas interrogações que apontam para um plano mais ontológico de tal relação, sobretudo em sua condição de “armadilha constitutiva”. Em seguida, buscarei aprofundar tal sobreposição explorando sua dimensão mais projetual, por considerá-la como elemento fundante das fragmentações que estão na base de nossa ontologia (terceira seção). Ao olhar para as fragmentações, a discussão se encaminha para as opacidades que modelam e são modeladas pela subtração de espaços para as necessárias disputas epistemológicas (quarta seção). Por fim, argumenta-se que só enfrentando estas fragmentações como hibridismos criativos no plano da ontologia conseguiremos alcançar uma tão esperada densidade crítico-analítica (última seção).

Do ponto de vista do método, está é uma pesquisa de abordagem crítica (FISCHER, 2016; BOULLOSA; PERES; BESSA, 2021), que se assume interpretativista, de base documental e bibliográfica. A hipótese de trabalho emergiu da percepção e da vivência da autora como professora e pesquisadora que se reconhece neste duplo objeto, ou seja, tanto no Campo de Públicas, quando no campo de estudos em políticas públicas. O desenvolvimento, porém,

centrou-se muito mais nos achados de uma pesquisa bibliográfica cuja seleção se deu pelo método da bola de neve, assumindo dois artigos como os pontos de partida para a construção do universo de textos trabalhados. Estes artigos foram “O Campo de Públicas após a instituição das diretrizes curriculares nacionais (DCNs) de administração pública: trajetória e desafios correntes (2015-2020)”, de Coelho, Almeida, Midlej, Schommer e Teixeira (2020), e “Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais”, de Pires *et al.* (2014), pela centralidade que assumiram ao longo das reflexões sobre trajetória do Campo de Públicas³. A busca resultou em outros 27 artigos, além de três de base teórica não diretamente ligadas ao Campo de Públicas, num total de 32 artigos.

A CONSTRUÇÃO DA SOBREPOSIÇÃO CAMPO/CAMPO

Não há um marco temporal preciso a partir do qual o Campo de Públicas passou a se reconhecer amplamente como um campo de estudos e práticas, embora tal ideia já rondasse seus primeiros movimentos. Analiticamente, porém, o documento “Carta de Camboriú”, publicado em agosto de 2010 pela *articulação* que ainda estava começando a se reconhecer como Campo de Públicas, ou como parte dela, formaliza uma das primeiras tentativas de explicar a si mesmo como um campo de saber, literalmente escrito como “campo do saber de ‘públicas’”, com o “públicas” entre aspas, o que nos remete a um processo em curso de identificação.

Mesmo assim, o documento contém uma explicação, seguida de uma nota figura, de que tal “campo” teria sido formado pela “confluência – multi ou interdisciplinar – das áreas de conhecimento em Administração, Ciências Sociais, Direito e Economia” (FP3CP, 2010, p. 3), reiterando que nenhuma delas “pode[ria], sozinha, assegurar a formação de qualidade que aqui se preconiza” (FP3CP, 2010, p. 5). Duas passagens chamam a atenção em termos de significado e de construção de sentidos para a sobreposição que viria rapidamente a tomar corpo. A primeira diz respeito ao fato de que a “Administração” fosse considerada como uma “área do conhecimento” mais ampla do que os chamados “sub-campos” de “Políticas Públicas”, “Gestão Pública” e “Gestão Social” (FP3CP, 2010, p.5). E a segunda é a ausência do termo “Administração Pública” no conteúdo da figura, diferente do que acontecia no texto escrito, deixando margem para diferentes interpretações sobre o seu lócus, bem como sobre as relações que poderia estabelecer com as demais. Sua ausência pode indicar também um status de acolhedor, ou seja,

³ Uma forte evidência da sua centralidade é que o primeiro foi citado por 10 e o segundo por 6 dos onze textos que compõem o mais recente dossiê sobre o Campo de Públicas, publicado em 2023 pela revista *Cadernos em Gestão Pública e Cidadania*. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/88700>. Acesso em: 29 jun. 2023.

de abrigo, de todos os conteúdos e de todas as relações entre eles - algo que pode estar na base de futuras interpretações da sobreposição Campo/campo, como veremos mais adiante. É importante registrar também uma certa imprecisão entre os termos interdisciplinar e multidisciplinar⁴, pois ela também viria a desencadear novas produções de sentido e significados no Campo/campo.

Não obstante algumas publicações que sucederam a Carta de Camboriú, incluindo textos amplamente repercutidos no antigo "Blog Campo de Públicas", é o documento "Carta de Brasília" (FP3CP, 2013) que apresenta o Campo de Públicas, para uma audiência mais ampla, sobretudo pela sua natureza de manifesto, como um "campo multidisciplinar de formação acadêmica, científica e profissional de nível superior, assim como de pesquisa científica". Isso representa uma mudança de sentidos em relação à noção anterior de "articulação" e "rede", algo que não tinha ficado tão claro na Carta de 2010. Este documento defende de modo enfático a natureza de campo do Campo de Públicas que acaba por inaugurar o processo de naturalização da sobreposição Campo/campo, ou seja, entre o "Campo" (de Públicas) e a ideia de "campo".

A partir daí sua institucionalização acabou acontecendo muito rapidamente. Pires *et al.* (2014), autores e reconhecidos ativistas do Campo de Públicas, também foram fundamentais em tal processo. Além de explicarem o Campo como um "campo multidisciplinar de ensino, pesquisa e fazeres tecnopolíticos", avançaram ao situá-lo no "âmbito das Ciências Sociais Aplicadas e das Ciências Humanas" (PIRES *et al.* 2014, p. 112). O caminho já estava aberto, mas o que se via agora era também uma crescente ressignificação da sobreposição Campo/campo como uma expressão e um esforço político de projeção - neste caso assumido claramente pela noção de fazer tecnopolíticos (a serem construídos). Assim, se poucos anos antes, se tratava de um esforço mais concentrado em defender um certo *ethos* para o Campo, o qual seria "republicano e democrático" (FP3CP, 2010, p. 2); logo depois ampliado com um terceiro adjetivo, "público" (FP3CP, 2013, p.2); agora, já se projetava que ele, o Campo de Públicas, teria dois "conjuntos [de] referenciais fundamentais", os epistêmicos e os empíricos, abrindo possibilidades para novos voos de projeção.

Tânia Keinert (2014) assume com muita ênfase a valência prescritiva do Campo de Públicas, reconhecendo sua natureza de *movimento*, por certo, mas também lhe atribuindo objeto e objetivo: a construção de uma "comunidade científica" (KEINERT, 2014, p.169). Se assim fosse, continua ela, apoiando-se na noção de Thomas Kuhn, o Campo de Públicas não somente conformaria um *campo*, como estaria, na verdade, construindo um "paradigma

⁴ "Multidisciplinar" aparece mais vezes que "interdisciplinar".

emergente” (KEINERT, 2014, p.169). Para ela, esta comunidade teria assumido o interesse público e os valores republicanos “como parâmetro[s] delimitador[s] de uma autoidentidade assumida” (KEINERT, 2014, p.169) - ou seja, ambos teriam sido assumidos como parâmetros ou como valores orientadores de projeção, explica em um tom que poderia soar como de chamamento, reforçando sua valência projetual.

Com estas e outras contribuições, a sobreposição Campo/campo foi se consolidando a um curioso ponto de não retorno. No entanto, uma das partes desta sobreposição, o “campo”, aquele sem capitulação, acabou assumindo uma veste de imprecisão, pois sujeito a múltiplas interpretações – ora era tratado como um campo científico, ora profissional, ora de saberes, ora de conhecimento, ora de formação, entre outros. Tal variedade interpretativa, no entanto, cujas interpretações poderiam até serem vistas separadamente como concorrenciais, acabou sendo muito pouco confrontada, e, de fato, as diferentes interpretações raramente chegaram a alcançar a necessária profundidade na problematização de seus aspectos ontológicos, epistemológicos e deontológicos – e muito menos na busca por coerência entre eles.

O problema é que cada interpretação possui filiações e potencialidades analíticas diferentes e essa noção vaga de campo acabou modelando-se como uma armadilha constitutiva do campo, na medida em que encontramos um forte consenso sobre a sobreposição Campo/campo, mas não conseguimos explicá-la com razoável clareza, discutindo sua natureza e aprofundando suas próprias questões nos diferentes planos da sua existência e realização social.

AS PRIMEIRAS FRAGMENTAÇÕES RESULTANTES DA SOBREPOSIÇÃO CAMPO/cAMPO

Diante dos desafios em explicar a natureza da relação Campo/campo, alguns pesquisadores(as) mais preocupados com sua ontologia, levaram as suas interrogações para os domínios da competência e da procedência desta novidade, crescendo em um terreno tão fértil. O texto de Keinert (2014) é um dos primeiros a propor uma explícita e densa amarração da trajetória de construção do Campo de Públicas com a de um campo pré-existente de saberes e práticas, como foi com o da administração pública, mesmo reconhecendo que as particularidades do novo contexto multidisciplinar impediriam uma perfeita continuidade de sentidos e significados. Quase em contemporânea, Sílvia Gonçalves (2014), interrogava a relação identitária entre o Campo de Públicas e o campo da administração pública, com bons achados de pesquisa, como a construção identitária pela negação com a formação em administração de empresas, bem como a compreensão de que os novos cursos apresentavam diferenças que ainda careciam de estudo. Ambos os textos criaram espaço para novas interpretações e novas buscas, que

resultaram, de acordo com a leitura crítica aqui proposta, em fragmentações situadas no ou muito próximas do plano da ontologia.

A ideia de que o Campo de Públicas seria uma nova configuração do campo da administração pública foi razoavelmente bem recebida pela literatura, mas não vingou por completo. Um bom exemplo desta ambivalência pode ser encontrado no texto de Marta Farah (2018, p.88), no qual ela começa por explicar que a “institucionalização do Campo de Administração Pública é hoje, no meu [dela] entender, a institucionalização do “Campo de Públicas”, ou, em outras palavras também suas, que o Campo de Públicas seria a “(re)institucionalização do campo da administração Pública [...] acompanhada por uma reconfiguração da identidade da área” (FARAH, 2018, p.88). Ela assume o Campo de Públicas como sendo a sobreposição Campo/campo, mas a naturaliza o que chamei de armadilha constituinte, entendendo que, naquele momento do texto ao menos, o “campo” seria, a princípio, aquele da administração pública.

No entanto, no decorrer do mesmo texto, Farah (2018) reorganiza sua posição e traz novos sentidos para o debate ao defender que a reconfiguração que percebia era, de fato, “sua identidade como um campo multidisciplinar - o Campo de Públicas” (FARAH, 2018, p.76). E conclui num bonito chamamento de que estaríamos diante de “algo novo e plural, designado pelos próprios atores (e atrizes)” (FARAH, 2018, p. 88), abrindo espaço de acolhimento e estímulo para novos hibridismos, quase que um Campo/campos, com este último no plural. A autorização para os novos significados viria do novo sentido de que tais hibridismos seriam sujeitos de nossos percursos históricos. Os novos sentidos trazidos por Farah assumiam que o Campo de Públicas teria, sim, como *precedente histórico* o campo da administração (PIRES *et al.*, 2014; KEINERT, 2014; GONÇALVES, 2014; FARAH, 2018; COELHO, 2019; COELHO; ALMEIDA; MIDDLEJ; SCHOMMER; TEIXEIRA, 2020), compreensão fartamente difusa na comunidade e na literatura, mas que teria um mundo novo de possibilidades como *subsequente histórico*.

De algum modo, parecia que a nossa armadilha constituinte estaria sendo desmontada, pois estaríamos, finalmente, dissociando a expansão do Campo de Públicas com a diminuição de seus espaços de internas disputas epistemológicas. Mas e se não tivesse sido assim? Quais subsequentes históricos a armadilha constituinte Campo/campo poderia construir para si? As possibilidades naquele momento não pareciam ser muitas, sobretudo pela urgência histórica, e as políticas públicas, como objeto, emergiram como caminho plausível de desenvolvimentos futuros.

Marta Farah (2016a) deu um dos principais tons desta busca direcionando-a para a análise de políticas públicas, em um conhecido texto em que analisava a trajetória de tais

esforços aqui no Brasil para ajudar a reconstituir o que seriam, para ela, os “antecedentes do processo de institucionalização do ‘Campo de Públicas’” (FARAH, 2016a, p.960). A autora explicava que, como a análise de políticas públicas nunca tinha chegado a verdadeiramente se constituir como um campo de estudos no Brasil, poderíamos estar diante de uma chance histórica, haja visto o novo cenário (multidisciplinar) construído pelo Campo de Públicas. A análise de políticas públicas poderia, então, ser o *subsequente histórico* para o Campo/campo. O problema do que sugere é que a “análise de políticas públicas” é somente uma das possibilidades analítico-epistemológicas que temos dentro do (amplo) campo de estudos em políticas públicas. E há muitos fora dela, em termos de tradição, escolas, abordagens, perspectivas e métodos. Novamente, Campo/campo revela a força projetual, porém centrípeta, que carrega consigo enquanto armadilha constitutiva.

Em uma perspectiva próxima, Fernando Abrucio (2017), ao falar sobre o Campo de Públicas, refere-se ao “estudo sobre gestão e políticas públicas” (ABRUCIO, 2017, p. 8). Ele também se soma aos esforços de projeção do Campo/campo, mas com os pés epistemológicos também fincados na análise (racional) de políticas públicas, ao que parece. Não por coincidência, suas palavras estão no prefácio do mesmo livro em que Vendramini e Almeida (2017) defendem que o “Campo de Públicas representa uma oportunidade de inovação no processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas” (VENDRAMINI; ALMEIDA, 2017, p. 42), numa explícita referência às abordagens de ciclo que ainda estão bem presentes no campo de estudos em políticas públicas, sobretudo no que pode ser chamado de “análise de políticas públicas”.

Ao mesmo tempo, porém, em que estes novos significados se consolidavam, diferentes cursos se estruturavam ou se reestruturavam, assumindo cada vez mais a sobreposição Campo/campo, mas também a interpretando mais livremente, não obstante as DCNs. A ideia da administração pública como *precedente histórico* já estava razoavelmente consolidada, mas os *subsequentes históricos* estavam sendo buscados. Para alguns, poderia até ser interpretado como em franca expansão, mas, olhados mais de perto, como estamos tentando fazer, apresentavam muito mais convergência do que divergência. Os caminhos mais comuns variavam dentro de um espectro não muito amplo que começava com as uma visão tradicional e positivista das políticas públicas, se detinham um pouco mais na administração pública, mas passavam também um pouco pela administração de empresas, com uma ideia de gestão muito próxima da perspectiva gerencialista. Quando dialogavam com a sociologia e/ou economia (VALENTIN; MOUNTIAN; MACHADO, 2023) o faziam com incursões ainda muito presas à administração pública.

A pouca variabilidade de alternativas de *subsequentes históricos* de algum modo é resultado da densidade das redes e das trocas intensas entre os atores, grupos de pesquisa e instituições que ajudaram a conformar o Campo/campo. Diferentes trabalhos têm mostrado, por exemplo, que a noção de ciclo de políticas públicas tem sido assumida como orientadora curricular - alguns casos podem ser encontrados em Vendramini e Almeida (2017); Schabbach e Lima (2017) e Campana e Abdal (2023). Um evidência mais panorâmica também pode ser encontrada em Andion *et al.* (2023), que, ao analisarem os textos que descrevem o perfil do egresso de 49 cursos do Campo de Públicas, mapearam um conjunto de palavras que também mostram referências ao ciclo de políticas públicas, tais como “projeto, políticas públicas, avaliação, planejamento, controle, elaboração, implementação, gestão, formulação, consultoria, coordenação, monitoramento, setor público, organização e programa” (ANDION *et al.*, 2023, p.19), embora outras remetam ao campo da administração pública ou mesmo da administração, quase sempre com viés gerencialista, pelo que pude entender.

Estes achados dialogam fortemente com outras pesquisa que também percebem uma certa entropia epistemológica, embora sem utilizar este conceito, nas composições de projetos pedagógicos, matrizes curriculares, formação, perfil docente, perfil de egressos, referências, dentre outros elementos que compõem o universo formativo do ensino superior no Brasil (GONÇALVES, 2014; TROTTMANN; COELHO; SARTI, 2017; ALMEIDA, RODRIGUES; SILVEIRA, 2018; RIZZI; BAMBINI, 2019; COELHO, 2019; ALMEIDA; ABRUCIO; LÚCIO; TAVARES; RODRIGUES, 2023; CAMPANA; ABDAL, 2023; LUCAS *et al.*, 2023). As fragmentações (na ontologia) produzidas pela armadilha constitutiva Campo/campo acabaram por produzir hibridismos significantes e marcadamente brasileiros, sobretudo pela necessidade de dar respostas para as diferentes propostas formativas que continuavam e continuam a surgir.

Trazer para o contexto brasileiro, aliás, é um dos caminhos mais férteis para repensar os hibridismos produzidos pelo Campo/campo em suas relações históricas e sociais. O sentido de projeção encontrou mais facilmente valência na comunidade pela proximidade que seus e suas participantes experienciavam com o momento político do país, de reafirmação da democracia e de vislumbre de novas possibilidades de reconstrução do ensino superior, do Estado e da relação com a sociedade. Não por acaso, os sentidos de projeção estavam direcionados para o *ethos* republicano, pois muitos viam o Campo de Públicas como, nas palavras de Magda de Lima Lúcio (2018, p. 145), “um espaço necessário ao desenvolvimento nacional e em particular, na realização dos princípios constitucionais de reconhecimentos de direitos individuais e coletivos”.

Mapear todos os hibridismos não é tarefa fácil, tampouco é o que pretendemos fazer aqui. Entender, contudo, que eles existem e que nos conformam como Campo/campo pode ser fundamental para sairmos do que venho chamando de armadilha constitutiva Campo/campo, que parece ter criado consensos precoces e não muito aprofundados. Mas, por outro lado, como veremos mais adiante, os quais chamo aqui de opacidades, quase sempre situadas no plano da ontologia, objeto da próxima seção.

AS OPACIDADES RESULTANTES DA PROJETAÇÃO CAMPO/cAMPO

A projeção Campo/campo provocou em si mesmo movimentos de expansão e contração que, de um lado, ajudaram o “Campo” a se fortalecer; mas, de outro, limitaram os desenvolvimentos no “campo” sobretudo no plano das disputas epistemológicas internas. Vistos criticamente, a partir de uma perspectiva temporal, argumentamos que, como parte de um mesmo processo, eles concretizam o que chamei mais atrás de armadilha constitutiva. Esta armadilha produziu, então, desde o começo, consensos e confluências, essenciais na busca por reconhecimento de pares cientificamente distintos, mas não deixou que fossem também produzidos dissensos e afastamentos, por sua vez essenciais na busca por uma densidade epistemológica necessária para validar a existência de qualquer campo científico (BOURDIEU, 1976). Esta dinâmica de amarração é a armadilha em si, que acabou por fomentar zona de opacidade para as necessárias disputas entre visões de mundo, conceitos, definições, problematizações, quadros analíticos, propostas metodológicas e estruturas internas e externas de validação.

Em outras palavras, a sobreposição Campo/campo esfriou as tensões (inerentes à demarcação de qualquer campo) entre querer se mostrar relativamente homogêneo para os outros, para ser visto como digno de uma distinção ou de uma nova fatia no espectro da produção de conhecimento científico, e querer ressaltar suas idiossincrasias nas disputas epistemológicas que internamente o conforma. E o fez em desfavor de uma das partes, ou seja, a das disputas epistemológicas. De fato, olhando criticamente a prática do e a literatura sobre o Campo de Públicas, a lacuna das disputas aparece de modo recorrente nos encontros, nas conversas e principalmente nos textos, que é o principal material de análise crítico-interpretativo que uso neste ensaio.

Essas lacunas, contudo, eram, e de certa forma ainda são, sempre contextualizadas como um dos próximos desafios que precisam ser enfrentados (PIRES *et al.*, 2014; FARAH, 2016a; 2016b; ETUALIN *et al.* 2018; COELHO, 2019; COELHO *et al.* 2020; BOULLOSA; PERES; BESSA, 2021). Mas, vistas numa perspectiva histórica, podem indicar que se trata de elemento constitutivo da própria história do Campo de Públicas, sobretudo quando o estudamos a partir da sobreposição Campo/campo. Esta mesma ausência de disputa epistemológica é reconhecida

muito recentemente por Bruno Magalhães (2023), quando interpreta o Campo de Públicas como um projeto de demarcação científica, e argumenta que o atual “momento é de voltar-se para dentro do território demarcado e precisar as divisas internas do campo” (MAGALHÃES, 2023, p. 2).

Desenvolvendo este fio crítico-analítico, a emergência de tal percepção pode ser observada já em Pires *et al.* (2014), ao reconhecerem com muita sensibilidade que o vivenciavam era um “espaço multifacetado” (PIRES *et al.*, 2014, p.110), plural. Não obstante a importância do argumento dos autores de que os desafios mais urgentes do Campo/campo seriam aqueles de natureza organizativo/institucional, cujo enfrentamento poderia incluir a criação de uma associação nacional (criada em 2015), nos interessa aqui resgatar um outro tipo de desafio que também é apontado por eles, embora com menor ênfase. Trata-se de um desafio de natureza político-epistemológica, descrito por como “o risco [futuro] de confronto entre os mais ‘administrativos/gestores’ e os mais ‘analíticos/institucionais’”. As partes que o texto se referia, “administrativos/gestores” e “analíticos/institucionais” foram explicadas do seguinte modo: enquanto os primeiros defenderiam que a formação oferecida pelos cursos do Campo de Públicas deveria ser predominantemente voltada para a “solução de problemas de gestão referentes às políticas governamentais e aos serviços públicos”; os segundos defenderiam uma formação mais voltada para “a política e a reflexão sociológica” (PIRES *et al.*, 2014, p.124). E como sugestão, para evitar este conflito, os autores defendem a “importância da visão e do agir tecnopolítico” (PIRES *et al.*, 2014, p.124), pois o “o melhor a ser produzido pelo Campo de Públicas é a superação desta falsa dicotomia” (PIRES *et al.*, 2014, p.125). Além disto, a redução de um universo plural de possibilidade a duas partes mostra também uma preocupação compreensível de que tais disputas poderiam desagregar uma construção até então com muitas conquistas - o que não ocorreu.

Mas, com o perdão dos autores, não se trata de uma “falsa dicotomia”, mas, sim, de uma clara disputa epistemológica, que pode envolver, por exemplo, uma antiga e sempre atual discussão sobre valores e políticas públicas, bem como sobre objetividade e subjetividade nos processos de políticas públicas e/ou gestão governamental. Tanto é que o problema, ou a “dicotomia” não se resolve, não se dissolve, e só cria opacidades. Não por acaso, em 2020, uma análise dos projetos pedagógicos de 14 cursos de Graduação do campo de Públicas observa a proeminência de dois perfis profissionais para os egressos, que os autores Clemente, Oliveira, Horochovski, Junckles e Azevedo chamam de “gestor de políticas públicas e administrador público e organizacional” (CLEMENTE *et al.* 2022, p.), muito parecidos com os de 2014. Se não

acolhermos e enfrentarmos estas disputas nos espaços que elas devem acontecer, dificilmente encontraremos modos de ampliarmos e aprofundarmos os debates, inclusive se fosse, eventualmente, para superar as diferenças de posicionalidades epistemológicas.

Farah (2016a) também percebe o desafio da disputa epistemológica como eminente e defende que ele poderia ser melhor enfrentado no “processo de institucionalização de um novo campo - o Campo de Públicas” (FARAH, 2016a, p. 962), aprofundando a “*policy analysis*” em lugar do “*policy studies*”. Ela assume a clássica separação do campo de estudos em políticas públicas entre os estudos sobre as políticas públicas (*policy studies*) e o estudo para as políticas públicas, ou simplesmente análise de políticas públicas (*policy analysis*), ancorada em uma literatura de base lasswelliana. Mas o que acaba por propor é que o Campo/campo caminhe para o que seria um dos lados do campo de estudo em políticas públicas, cujas escolas e disputas epistemológicas vão muito além desta visão bifásica, novamente num exercício de projeção. Ao fazer isto, defende que a natureza aplicada do conhecimento, voltado para alimentar as políticas públicas em seus processos de formulação e implementação e avaliação, poderia ou deveria caracterizar (grande parte dos) os esforços formativos que conformariam os cursos do Campo de Públicas. Talvez esta proposta pudesse responder à esperança de que finalmente o decurso histórico da análise de políticas públicas no Brasil conseguiria tanto delimitar “um objeto e uma forma de analisá-lo”, como passar a conformar uma “comunidade discursiva com uma identidade e uma agenda comuns” (FARAH, 2016a, p. 962), mas também acabava por reforçar as opacidades contidas da sobreposição Campo/campo.

A preocupação dos autores Carlos Raul Etulain, Milena Pavan Serafim e Rodrigo Rossi Horochovski (2018) com a falta de disputas epistemológicas também revelam os rastros das opacidades que venho trazendo aqui. Para eles, o principal desafio epistemológico a ser enfrentado pelo Campo de Públicas seria a assunção de uma inclinação mais *policy-oriented*, “que passaria por uma adequação do seu campo de estudo [para] que contemple[asse] pesquisas relevantes e orientadas às necessidades da *Policy, Politics e Polity*”. Eles defendem ainda que o Campo de Públicas deveria “reafirmar seu papel como ator que advoga e prescreve propostas e alternativas ao setor público, conjuntamente com *policy makers*, conformando uma coalizão de defesa, na disputa ideológica e material dos elementos que condicionam o Estado em ação” (ETULAIN; SERAFIM; HOROCHOVSKI, 2018, p.56). As lentes cognitivas assumidas por estes autores, embora importantes, também não conseguem adentrar na natureza epistemológica daquele confronto anunciado por Pires *et al.* (2014), pois, assim como Farah (2018), assumem e defendem que o Campo de Públicas estaria ou deveria estar todo ele em um

dos lados da interpretação (dicotômica) que fazem em relação ao campo de estudos em políticas públicas.

Com isto, paradoxalmente, negam uma pluralidade que deveria ser constituinte a qualquer campo, como foi tão bem apontado por Bourdieu (1976), alimentando as opacidades no plano da epistemologia. Também em Filgueiras e Lobato (2015) encontramos uma valência mais preponderante de projeção do Campo/campo, mesmo quando se falta na importância da dimensão crítica e se advoga uma maior presença de conteúdos de políticas públicas, incluindo as sociais, nos cursos do Campo de Públicas. De fato, os sentidos contidos nos diferentes trabalhos que compõem este fio interpretativo parecem apontar tanto para o reconhecimento da lacuna das disputas epistemológicas (mas cujo enfrentamento poderia provocar dissensos e afastamentos), quanto para a compreensão de que haveria outros problemas mais urgentes, que seriam justamente aqueles que estimulariam consensos e confluências. Com isto, paradoxalmente, negam uma pluralidade que deveria ser constituinte a qualquer campo, como foi tão bem apontado por Bourdieu (1976), alimentando as opacidades no plano da epistemologia. Discursivamente, o que se observa é que a lacuna nunca vem efetivamente enfrentada, pois sempre deslizamos para a força da armadilha constituinte na sobreposição Campo/campo, nos aprisionando em um círculo vicioso que se retroalimenta.

SE É CONSTITUINTE, É POSSÍVEL DESARMAR A ARMADILHA?

Não tenho respostas prontas, mas, defendo que, se é constituinte, a armadilha Campo/campo se encontra no plano da ontologia. Sendo assim, é preciso que orientemos pelo menos parte de nossos esforços para lá, a fim de que, de tal nova posicionalidade, possamos chegar novamente aos planos da episteme e da deontologia, com ganhos de coerência e profundidade, lidando mais de frente com suas opacidades. Podemos buscar amparo recursivo na própria história do campo, sobretudo em sua força mobilizadora. A infértil interdependência entre os movimentos de expansão (que gerou os ganhos de mobilização) e retração (que gerou as opacidades epistemológicas), fixado por uma armadilha constituinte. Alguns encontros, escritos, debates e reflexões poderiam ser direcionados para a construção de uma experiência ampla de revisão ontológica do Campo de Públicas.

Além disto, poderíamos também substituir a leitura (negativa) das nossas fragmentações no campo da ontologia pela ideia de que estaríamos diante de hibridismos históricos, brasileiros, com validade criativa e potencialmente crítica como provavelmente nunca houve antes. A primeira delas pode ser melhor representada pelas palavras de Peter Spink (2020), para quem o Campo de Públicas “evoca imagens variadas de movimentos, de diferentes orientações acadêmicas e profissionais e das lutas para dizer: isso é um assunto público” (SPINK,

2020). Se seguirmos suas bonitas palavras, o que define a relação Campo/campo é o assunto, é o problema, é o objeto. Mas, de modo complementar, passando já para a validade crítica, poderíamos dizer que também são os sujeitos sociais que podem ser revistos nesta ideia de que lidaríamos com hibridismos, pois isto nos levaria para uma condição de *implicação valorativa*, como defendi em outro texto (BOULLOSA, 2019), no fazer pesquisa, no ensinar, no aprender, no praticar, no construir.

A condição implicada dos sujeitos é um dos caminhos para a ampliação da reflexividade nos campos do conhecimento, sobretudo quando, volto para Spink (2020), falamos de público como assunto. Mas, precisamos estar atentos a não limitarmos a noção de reflexividade somente ao plano das disputas epistemológicas, construídas no âmbito da academia. Precisaríamos ir muito além, e já temos até pontos muito férteis de partida, como a ideia de que o Campo de Públicas teria também que lidar com conhecimentos de natureza tecnopolítica (PIRES *et al.*, 2014) - o que nos levaria diretamente para uma discussão ainda completamente em aberto, me parece, sobre a natureza do conhecimento que mobilizamos, que queremos mobilizar e temos colocado em prática quando nos propomos a resolver problemas, por exemplo, relacionados às políticas públicas, a gestão de políticas públicas, à gestão pública, à administração pública, a gestão social. Para qualquer um dos casos, talvez o que nos mova numa discussão de inspiração mais pragmatista é a percepção de estamos diante de uma situação indeterminada que poderia desencadear uma ação reflexiva de reorganização do Campo/campo, reconhecimento e estimulado nossa passagem, finalmente, para uma experiência de tipo “Campo/campos”.

ALGUMAS PALAVRAS FINAIS

Em menos de duas décadas, o Campo de Públicas emergiu como articulação, foi tratado como movimento, mas acabou assumindo com muito mais ênfase a sua natureza de “campo”. Esta mudança indicava uma passagem de uma disputa que passava do plano mais deontológico, alcançando agora o da episteme, ao mesmo tempo em que reivindicava para si uma autoridade sobre a ontologia de um (novo) campo de conhecimento. Nesta construção acelerada, a sobreposição Campo/campo acabou se revelando como uma armadilha constituinte. Primeiro construída a partir de um claro diálogo com o campo da administração pública, o qual, no entanto, de um ponto de vista mais amplo dentro da comunidade científica e profissional, acabou se consolidando como (quase indiscutível) seu *precedente histórico*. Em meados da década de 2010, porém, novas possibilidades se abrem com a autorização que a comunidade se outorga, de buscar novos subsequentes históricos. Contudo, estes subsequentes foram, como

busquei explicar, orientados ou produzidos com muita proximidade epistêmicas, andando a criar, de um lado, hibridismos em forte diálogo; de outro, uma opacidade na percepção (e uso dos necessários espaços de disputa).

Este ensaio não teve como objetivo mapear tais hibridismos (embora os reconheça como objeto para futuras pesquisas, mas, sim, problematizá-lo e contar um pouco da sua história. Estes hibridismos, embora ainda não consigam se realizar plenamente, carregam consigo validade criativa e potencial crítico. Se bem assumidos e trabalhados, podem, juntos, construir um Campo/campo que de fato manifeste as particularidades do “caso brasileiro”, sobretudo em termos de implicação valorativa com orientações democráticas comuns, mas que não impeça os necessários desenvolvimentos das disputas epistemológicas. Estas disputas são fundamentais para que aprofundemos o Campo/campo como um todo, buscando também crescer com as diferenças, para além de ressaltarmos a “unidade na diversidade” que já temos (COELHO *et al.*, 2020).

Sentir-se parte de um movimento na ciência, sem dúvida, aumenta o nosso engajamento e dá sentido as nossas lutas comuns pela construção do que defendemos como sendo um campo científico (BOURDIEU, 1976). E, de fato, com a sobreposição Campo/campo, pouco mais de uma década depois, o expressivo conjunto de cursos de graduação e pós-graduação que se distribui por todo o país, a presença de revistas científicas de amplo reconhecimento, a realização ritmada e constante de encontros entre pares, além das redes consolidadas que conformam uma comunidade forte em termos de reconhecimento identitário, passaram a refletir o seu sucesso (ALMEIDA *et al.*, 2018; COELHO *et al.*; 2020).

Argumenta-se, por fim, que só enfrentando esta incômoda lacuna conseguiremos alcançar tão esperada densidade crítico-analítica, que só campo, sem capitulação, mas com muita disputa, conseguem reflexivamente construir. A baixa reflexividade em um campo de conhecimento, sobretudo quando tem as políticas públicas como objeto pode levar a subtração da capacidade da sua comunidade em reconhecer e avançar na superação de seus eventuais problemas constituintes (BOULLOSA; PERES; BESSA, 2021).

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Prefácio. In: LIMA, Luciana Liette; Rodrigues, Maria Isabel Araújo. **Campo de Públicas em Ação: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, p. 8-10, 2017.
- ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; ABRUCIO, Fernando; LÚCIO, Magna Lima; TAVARES, Edgilson; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo. Campo de Públicas no Brasil: avanços e perspectivas no ensino, na pesquisa e na extensão. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 28, p. e88700, 2023. DOI: 10.12660/cgpc.v28.88700.
- ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo; SILVEIRA, Raquel Maria da Costa. Ensino no Campo de Públicas: o caso dos cursos da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (EG/FJP). **NAU Social**, Salvador, v. 9, n. 17, p. 103-117, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/ns.v9i17.31441>. Acesso em: 30 jun. 2023.
- ANDION, Carolina *et al.* Campo de Públicas no Brasil: diagnóstico exploratório realizado pela rede de pesquisa do Campo de Públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 28, p. e86839, 2023. DOI: 10.12660/cgpc.v28.86839.
- BOULLOSA, Rosana de Freitas. Mirando ao revés as políticas públicas: os desenvolvimentos de uma abordagem crítica e reflexiva para o estudo das políticas públicas. **Publicações da Escola da AGU**, Brasília, DF, v. 11, p. 89-106, 2019.
- BOULLOSA, Rosana de Freitas; PERES, Janaina Lopes Pereira; BESSA, Luiz Fernando Macedo. Por dentro do Campo: uma narração reflexiva dos estudos críticos em Políticas Públicas. **Revista O&S**, Salvador, v. 29, n. 97, p. 306-332, 2021.
- BOURDIEU, Pierre. **Le champ scientifique: actes de la recherche en sciences sociales**. Paris: Ed. du Seuil, 1976.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução nº 1, de 13 de janeiro de 2014**. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Administração Pública, bacharelado, e dá outras providências. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2014. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14957-rces001-14&Itemid=30192. Acesso em: 29 jun. 2023.
- CAMPANA, Carla; ABDAL, Alexandre. Acolhimento, diversidade e implementação das diretrizes curriculares nacionais no Campo de Públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 28, p. e86817, 2023. DOI: 10.12660/cgpc.v28.86817.
- CLEMENTE, Augusto Junior; OLIVEIRA, MIRELLA FONTES RICARTE; HOROCHOVSKI, RODRIGO ROSSI; Junckes, Ivan Jairo; AZEVEDO, Natália Tavares. Campo de públicas: uma cientometria a partir de projetos pedagógicos de curso. *Revista de Sociologia e Política*, 30(6), e006, 2022. <https://doi.org/10.1590/1678-98732230e006>
- COELHO, Fernando Coelho. Campo de públicas. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 28-30.
- COELHO, Fernando de Souza. **História do ensino de administração pública no Brasil (1854-2006)**: antecedentes, ciclos e a emergência do Campo de Públicas. Brasília, DF: Enap, 2019.
- COELHO, Fernando Coelho; ALMEIDA, Lindijane de Sousa Bento; SHOMMER, PAULA CHIES; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. O Campo de Públicas após a instituição das diretrizes curriculares nacionais (DCNs) de administração pública: trajetória e desafios correntes (2015-2020). **Administração: Ensino e Pesquisa**, 21(3), p. 488-529, 2020, Disponível em: <https://raep.emnuvens.com.br/raep/article/view/1897>

ETULAIN, Carlos Raul; SERAFIM, Milena Pavan; HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi. O desafio do Campo de Públicas frente ao contexto de crise do Estado brasileiro. **NAU Social**, Salvador, v.9, n.17, p.46-58, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/ns.v9i17.31444>. Acesso em: 29 jun. 2023.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “Campo de Públicas”. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 959-979, 2016a. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612150981>. Acesso em: 27 jun. 2023.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Formação em política pública no Brasil: das iniciativas pioneiras dos anos 60 à institucionalização do “Campo de Públicas”. **Estudos Políticos**, Rio de Janeiro, n. 49, p. 192-215, 2016b.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Institucionalização do campo de administração pública no Brasil: reflexões sobre o passado e desafios do futuro. **NAU Social**, Salvador, v. 9, n. 17, p. 76-91, 2018.

FILGUEIRAS, Beatriz Silveira Castro; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. O “Campo de Públicas” e as Políticas Sociais no Ensino Superior Brasileiro: um debate acerca do papel do Estado, do desenvolvimento e da formação em/para a gestão pública. **Revista Agenda Política**, v. 3, n. 2, p. 100-130, 2015.

FISCHER, Frank. Para além do empirismo: *policy inquiry* na perspectiva pós-positivista. **NAU Social**, Salvador, v. 7, n. 12, p. 163-180, maio-nov. 2016.

FÓRUM DE PROFESSORES E COORDENADORES DO CAMPO DE PÚBLICAS. **Carta de Balneário Camboriú**. Camboriú, SC: FP3CP, 2010. Disponível em: https://campodepublicas.files.wordpress.com/2012/11/acarta-de-bal_-camboriufimagostovpf.pdf. Acesso em: 26 maio 2023.

FÓRUM DE PROFESSORES E COORDENADORES DO CAMPO DE PÚBLICAS. **Carta de Brasília**. Brasília, DF: FP3CP, 2016. Disponível em: <https://campodepublicas.files.wordpress.com/2013/04/carta-de-brasc3adlia-abril-de-2013-1.pdf>. Acesso em: 26 maio 2023.

GONÇALVES, Silvia Ferreira Caproni. **Campo de Públicas**: um estudo sobre a constituição do movimento à luz da noção de identidade. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública e Sociedade), Universidade Federal de Alfenas, Varginha, Minas Gerais, 2014.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. O movimento “campo de públicas”: construindo uma comunidade científica dedicada ao interesse público e aos valores republicanos. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 6, n. 4, p. 169-176, 2014.

LASSWELL, Harold D. **A pre-view of the Policy Sciences**. New York: American Elsevier, 1971.

LASSWELL, Harold D. The emerging conception of the policy sciences. **Policy sciences**, v. 1, n. 1, p. 3-14, 1970.

LASSWELL, Harold D. The policy orientation. In: LASSWELL, Harold D.; LERNER, D. **The Policy Sciences**: recent developments in scope and method. Stanford, CA: Stanford University Press, 1951. p. 3-15.

LUCAS, A. C. *et al.* Curricularização da extensão: a experiência do curso de administração pública da Faculdade de Ciências Aplicadas UNICAMP. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 28, 2023, artigo e88038.

LÚCIO, Magna Lima. A construção de uma pluralidade epistêmica no Campo de Públicas - observações sob o ponto de vista de trajetórias. Do fórum à ANEPCP. **NAU Social**, Salvador, v. 8, n. 15, p. 143-148, nov. 2017/abr. 2018.

MAGALHAES, Bruno Dias. O ensino de administração pública: elementos preliminares de uma história intelectual interdisciplinar. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 28, p. e87961, 2023. DOI: 10.12660/cgpc.v28.87961.

PIRES, Valdemir *et al.* Dossiê - Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 6, n. 3, p. 110-126, 2014. DOI: 10.21118/apgs.v6i3.4650

RIZZI, Ester Gammardella; BAMBINI, Gustavo. A tarefa de ensinar direito no campo das políticas públicas: o desafio de integrar uma comunidade epistêmica interdisciplinar. **Revista de Estudos Internacionais**, João Pessoa, v. 5, n. 3, p. 904-925, 2019.

SCHABBACH, Letícia Maria; LIMA, Luciana Leite. O Curso de Bacharelado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. In: VENDRAMINI, Patrícia; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. In: VENDRAMINI, P.; ALMEIDA, L. de S. B. (ed.). **Pioneirismo, renovação e desafios: experiências do Campo de Públicas no Brasil**. Florianópolis, SC: Udesc, 2017. Apresentação.

SOUZA, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0102-69092003000100003>. Acesso em: 27 jun. 2023.

SPINK, Peter Kevin. Um olhar pessoal sobre parte da formação do Campo de Públicas. In: ALMEIDA, L. S. B. *et al.* (org.). **Contribuições do Campo de Públicas: um olhar sobre democracia no século XXI e os desafios para gestão pública**. Belo Horizonte: FJP, 2020. Posfácio.

TROTTMANN, Paula; CORRÊA, Victor; COELHO, Fernando de Souza; SARTI, Flávia Mori. A produção científica em políticas públicas no Brasil: descrição e análise de alguns resultados de uma investigação sobre a primeira década dos anos 2000. **Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCar**, São Carlos, SP, v. 1, n. 2, p. 223-253, 2017.

VALENTIN, Agnaldo; MOUNTIAN, André Gal; MACHADO, João Guilherme Rocha. Inserção de economistas no Campo de Públicas no Brasil: trajetória acadêmica, ensino e pesquisa. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 28, p. e86801, 2023. DOI: 10.12660/cgpc.v28.86801.

VENDRAMINI, Patrícia; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. In: VENDRAMINI, P.; ALMEIDA, L. de S. B. (ed.). **Pioneirismo, renovação e desafios: experiências do Campo de Públicas no Brasil**. Florianópolis, SC: Udesc, 2017. Apresentação.

COMPLEXIDADE, PENSAMENTO SISTÊMICO E INTERSETORIALIDADE: APROXIMAÇÕES TEÓRICAS

Carla Bronzo¹

Resumo

O artigo discute o tema da intersectorialidade na gestão pública, articulando essa estratégia aos temas da complexidade e do pensamento sistêmico, na tentativa de desenhar um marco geral mais amplo para a compreensão da gestão intersectorial no campo das políticas públicas. O artigo se baseia em revisão bibliográfica e busca, de forma não conclusiva, situar a análise da intersectorialidade em uma perspectiva mais ampla, identificando conexões de sentido entre os temas da complexidade, visão sistêmica e intersectorialidade. O argumento do artigo parte da constatação de certo “descasamento paradigmático” entre a compreensão da complexidade, da natureza e os desafios de “problemas complexos”, perspectiva relativamente bem explorada no campo da *policy analysis*; e a compreensão das formas (políticas públicas e modelos de gestão) adequadas para lidar com a complexidade no campo da ação governamental. Talvez novos conceitos e categorias sejam necessários para dar conta de expressar as conexões e a interdependência, entre atores e setores e dimensões da realidade.

Palavras-chave: Intersectorialidade. Complexidade. Pensamento Sistêmico. Problemas Complexos. Políticas Públicas.

Abstract

The article discusses the issue of intersectorality in public management, linking this strategy to the themes of complexity and systemic thinking, in an attempt to design a broader general framework for understanding intersectoral management in the field of public policies. The article is based on a bibliographical review and seeks, in a non-conclusive way, to situate the analysis of intersectionality in a broader perspective, identifying meaningful connections between the themes of complexity, systemic vision and intersectionality. The article's argument starts from the observation of a certain “paradigmatic mismatch” between the understanding of the complexity, nature and challenges of “complex problems”, a perspective relatively well explored in the field of policy analysis; and the understanding of ways (public policies and management models) suitable for dealing with complexity in the field of government action. Perhaps new concepts and categories are needed to express connections and interdependence between actors and sectors and dimensions of reality.

Keywords: Intersectorality. Complexity. Systems Thinking. Complex Problems. Public Policies.

¹ Doutora em Sociologia e Política, Professora e pesquisadora da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo tratar da intersetorialidade no campo da gestão pública. Situamos essa discussão em um marco de reflexão mais amplo, na tentativa de tecer conexões entre perspectivas, autores, conceitos, abordagens e modelos que fornecem o enquadramento mais geral para a compreensão de nosso objeto de análise: intersetorialidade como estratégia de gestão para enfrentar problemas complexos. A intenção é trazer à cena a literatura sobre temas que estão associados à nossa abordagem, e que sinalizam para um mesmo ponto: novos paradigmas emergem, em diversos campos disciplinares, e encontram ressonância nos campos social e institucional, na configuração de governos e de suas práticas.

As mudanças em curso, nos campos do conhecimento e da ação, são a expressão de uma transformação paradigmática e de um pensamento emergente, que reconhece as conexões e as relações como base para a compreensão do mundo. Outras maneiras de compreender as relações entre as partes e o todo são necessárias, e nosso vocabulário e enquadramentos cognitivos e normativos ainda não conseguem expressar adequadamente a complexidade nos sistemas sociais. Compreender as políticas públicas como sistemas de ação e os problemas públicos como complexos constituem a base para focalizar a intersetorialidade como uma estratégia de gestão.

O tema da coordenação, no qual a discussão sobre intersetorialidade emerge de forma mais ampla, não é novo e pode-se dizer que pertence aos campos consolidados de estudos sobre *policy analysis* e de estudos organizacionais. Tampouco a questão dos problemas complexos é nova nesse debate (ALFORD; HEAD, 2017). Essas duas categorias conceituais – coordenação e problemas complexos – não constituem, propriamente, uma novidade na produção teórica no campo da gestão pública ou de políticas públicas.

Entretanto, é relativamente escassa a abordagem que relaciona tais elementos em modelos de análise de médio alcance que permitam conectar a problematização teórica com a empírica, fornecendo enquadramentos para compreender as ações governamentais que se situam no marco de práticas colaborativas de gestão. O artigo situa-se na perspectiva de sintetizar uma parte da discussão teórica sobre complexidade, pensamento sistêmico, estratégias colaborativas e intersetorialidade, identificando sua relevância e aplicação no campo prático da gestão de políticas públicas.

O argumento do artigo parte da constatação de certo “descasamento paradigmático” entre a compreensão da complexidade, da natureza e os desafios de “problemas complexos”, perspectiva relativamente bem explorada no campo da *policy analysis*; e a compreensão das formas (políticas públicas e modelos de gestão) adequadas para lidar com a complexidade no campo da ação governamental.

Para construir a linearidade da escrita e do mapa conceitual a ser apresentado, este artigo está estruturado em quatro pontos, organizados por respectivas seções. A primeira seção aborda a complexidade, os problemas complexos e o pensamento sistêmico. A segunda seção considera como tais reflexões encontram eco no campo da gestão pública e nas formas de governar. A terceira analisa a intersetorialidade e suas outras denominações comuns, como transversalidade, na perspectiva de trazer elementos mais tangíveis para compreensão e análise dessas novas estruturas organizativas. A quarta seção ponto destaca algumas reflexões finais.

PROBLEMAS COMPLEXOS E PENSAMENTO SISTÊMICO

A noção de complexidade é ampla e abrange vários campos científicos, tornando-se impossível esgotar sua compreensão em poucas páginas de um artigo. Neste trabalho, serão abordados apenas alguns elementos que conectam o tema da complexidade com o objeto de estudo: a gestão pública. Lukosevicius, Marchisotti e Soares (2016) apresentam um panorama da Teoria da Complexidade, reconhecendo a existência de duas correntes principais: uma mais ampla, chamada de Pensamento Complexo, que está inserida no campo da filosofia e das relações humanas; e uma segunda corrente, denominada Ciências da Complexidade, que está fundamentada nos campos da matemática, física, química, biologia, computação e cibernética, entre outros.

Os estudos que permitiram um avanço da Teoria da Complexidade surgiram nas décadas de 1960, inaugurando um novo paradigma para a compreensão de fenômenos em diversos âmbitos, tanto nas ciências da natureza quanto nas ciências humanas. Diversos elementos conceituais emergem no escopo de tais teorias e apontam para a dimensão sistêmica e relacional em que ações e efeitos se retroalimentam, constituindo sistemas dinâmicos não lineares que incorporam imprevisibilidade e instabilidade.

Nesses sistemas, fenômenos emergem como resultados das interações entre as partes. Uma das formulações pioneiras sobre o tema da complexidade no campo do pensamento sistêmico foi proposta por Edgar Morin, considerado um dos primeiros pensadores a desenvolver a concepção de complexidade no âmbito das ciências humanas. O termo complexidade deriva da palavra *complexus*, que significa "aquilo que é tecido em conjunto" (MORIN; LE MOIGNE, 2000, p. 209). Sobre o pensamento complexo, o autor afirma que sua ambição é "dar conta das articulações entre os campos disciplinares que são fragmentados pelo pensamento disjuntivo, que isola o que separa e oculta tudo o que está interligado, interage e interfere. Nesse sentido, o pensamento complexo busca um conhecimento multidimensional" (MORIN, 2005, p.6).

A abordagem da complexidade no contexto dos fenômenos sociais se manifesta por meio da concepção de sistemas complexos. Essa abordagem é relevante para o campo da gestão pública, especialmente nos estudos relacionados aos problemas públicos, pois a ideia de complexidade é fundamental para identificar problemas intrincados, emaranhados, confusos, chamados de *wicked problems* ou problemas malvados, ou perversos (ALFOND; HEAD, 2017). O conceito de *wicked problem* surge no campo dos estudos de planejamento e não na análise de políticas (PETERS, 2017, p. 387). Ele surgiu na década de 1970 como uma crítica a uma visão excessivamente técnico-racional ou de "soluções de engenharia" para problemas relacionados ao planejamento social e às políticas públicas (RITTEL; WEBBER'S, 1973, *apud* ALFORD; HEAD, 2017). "Problemas de engenharia" são problemas bem-delimitados e geram pouca ou nenhuma controvérsia sobre as soluções possíveis para eles. Os problemas fechados, bem-delimitados, com soluções claras, são distintos de problemas abertos, frouxamente definidos e com pouco consenso sobre as soluções. Quando visto na perspectiva do planejamento, a concepção de problemas malditos é usada para caracterizar tipos de problemas que colocam desafios ou barreiras para desenho e implementação.

Peters (2017) argumenta que a discussão sobre problemas perversos ou muito perversos está inserida na ideia mais geral de compreender a complexidade no campo das políticas públicas. Nesse sentido, os *wicked problems* seriam um subgrupo dos problemas complexos, definidos pela interconexão de fatores que ampliam o problema e para os quais não existe clareza quanto às alternativas de solução, pois são problemas abertos e com resultados imprevisíveis. Para esse autor, a ausência de uma clara solução para o problema pode ser uma condição essencial para rotulá-lo como *wicked* (PETERS, 2017, p. 390). Este termo *wicked problems* é usado para se referir a problemas que possuem múltiplas causas sobrepostas e para os quais não há clareza sobre a solução mais apropriada, ou ainda problemas que envolvem conflitos e desacordos na própria definição ou abordagem do problema. Problemas complexos estão, portanto, relacionados à multidimensionalidade dos fenômenos sociais, que exigem uma resposta integral por parte das políticas públicas (WEBER; KHADEMIAN, 2008; NOORDEGRAAF *et al.*, 2019; PETERS, 2017; ALFORD; HEAD, 2017).

A complexidade de um problema, de acordo com Alford e Head (2017), deriva de duas variáveis: a natureza do próprio problema e a interação entre os atores envolvidos. Se o problema e a solução são claros, e as relações entre os atores são pouco conflituosas, trata-se de um *tame problem* (problema domesticado). No entanto, se nem a definição do problema e nem a solução são claras, e os diversos atores envolvidos apresentam interações marcadas por conflitos e divergências, tem-se um problema extremamente complexo, também conhecido como *very wicked problem* (problema muito perverso). Nesse caso, os problemas não são

definidos de maneira precisa e existem grandes incertezas e disputas sobre como abordá-los e qual solução adotar para enfrentá-los. Além disso, os atores têm visões, valores e interesses fortemente divergentes. São problemas multidimensionais, para os quais a solução não decorre de ações lineares, segmentadas ou fragmentadas. No campo da ação pública, para os profissionais atuantes, o conceito de complexidade enfatiza a dificuldade de formular e de implementar soluções para os problemas identificados (PETERS, 2017, p. 394; APSC, 2007).

Quais são, afinal, as características específicas de problemas malditos (*wicked problems*)? A Comissão Australiana de Serviço Público identifica elementos definidores dessa classe de problemas: são difíceis de serem definidos claramente, uma vez que diferentes atores possuem distintas visões sobre o problema e nenhuma visão é completamente verdadeira ou falsa; os problemas são multicausais, com causas interdependentes; tentativas de solução do problema podem levar a consequências não previstas; as evidências sobre esses problemas estão em constante evolução, assim como as alianças políticas em torno deles, o que faz com que os gestores públicos persigam alvos móveis. Esses problemas não possuem uma solução clara ou definitiva, certa ou errada, mas apenas soluções melhores ou piores. É preciso aceitar que, muitas vezes, esses problemas não podem ser resolvidos de uma vez por todas, mas apenas gerenciados de forma mais eficaz. Eles são socialmente complexos, além de tecnicamente complexos, e suas soluções exigem uma forte interação e coordenação entre os atores envolvidos, não se limitando apenas aos atores governamentais. Resolver problemas malditos envolve mudanças de comportamento por parte dos cidadãos, exigindo o desenvolvimento de abordagens inovadoras que induzam formas cooperativas de mudança comportamental sustentável. Esses problemas não se enquadram adequadamente em uma única organização ou setor, envolvendo diversas organizações – públicas e privadas – e níveis de governo. São caracterizados por um fracasso crônico das políticas públicas que visam a enfrentá-los, sendo considerados problemas intratáveis (APSC, 2007).

A perspectiva central de toda essa discussão é amplamente conhecida na literatura sobre problemas públicos: *a forma como um problema é concebido tem implicações para o desenho das ações públicas destinadas a enfrentá-lo*. A construção dos problemas sociais é uma perspectiva sociológica amplamente reconhecida, e essa afirmação é também amplamente aceita no campo das políticas públicas. Nogueira afirma que “os problemas são construções sociais e não existem se não são enunciados por atores sociais. São significados atribuídos a fatos, circunstâncias ou situações, cheios de valorações e de percepções seletivas” (NOGUEIRA, 1995, p. 23). No âmbito da formulação e da implementação de políticas públicas, estudos dedicam-se a analisar os processos de construção social de públicos, categorizações normativas

e avaliativas que afetam o desenho e o desenvolvimento das ações e seus resultados (SCHNEIDER; INGRAM, 1993, p. 334-347).

Aqui, ressalta-se a necessidade de adotar uma perspectiva holística e integral para os problemas públicos. Essa abordagem permite compreender as inter-relações entre os múltiplos e diversos fatores causais, bem como os objetivos conflitantes dos diferentes atores envolvidos. Grande parte do fracasso das políticas públicas em lidar com problemas complexos decorre de uma visão restrita ou estreita do problema, que não explora suas múltiplas causas e interconexões, levando a soluções precárias e inadequadas. A principal dificuldade no campo das políticas públicas reside na incongruência entre o *modus operandi* clássico das administrações públicas e a complexidade dos problemas a serem enfrentados.

De acordo com Brugué *et al.* (2015),

[...] as intervenções construídas a partir de lógicas setoriais, aplicadas a problemas unidimensionais hoje devem aprender a oferecer respostas multissetoriais a problemas multidimensionais. Os problemas são malditos precisamente por sua irreduzível complexidade, pela impossibilidade de aplicar a eles receitas simplificadoras que os façam manejáveis para as administrações públicas. (BRUGUÉ; CANAL; PAYA, 2015, p. 87).

No campo das políticas públicas, é necessário adotar um novo olhar para compreender tanto a emergência de novas questões quanto a necessidade de uma nova forma de conceber problemas antigos. Exemplos de questões, novas ou antigas, que exigem uma abordagem renovada são: gênero e sexualidade, persistência e recrudescimento da pobreza, surgimento de novas condições de privação e vulnerabilidade, desafios da integração de migrações em massa, questões ambientais que envolvem escolhas e ações de múltiplos setores e atores sociais, bem como múltiplas desigualdades reveladas nas sobreposições de vetores de vulnerabilidade, como cor, gênero e classe.

A reflexão sobre esses e outros problemas intrinsecamente complexos revela a necessidade de adotar uma abordagem integral que considere sua multidimensionalidade e multicausalidade, em uma perspectiva sistêmica que foque nas inter-relações e interações – fluidas, mutáveis e incertas – entre as diversas dimensões do problema.

Diversos artigos e *papers* têm abordado o tema do pensamento sistêmico no campo das políticas públicas. Um exemplo recente é o artigo *Implementation of Systems Thinking in Public Policy: A Systematic Review* (NGUYEN *et al.*, 2023), que realiza uma revisão sistemática da literatura sobre o pensamento sistêmico na formulação e implementação de políticas públicas. O estudo identifica 73 artigos relacionados à conexão entre o pensamento sistêmico e as políticas públicas, utilizando bases como Web of Science, Scopus, ProQuest, e Google Scholar.

As conclusões dos autores apontam para a potencialidade do pensamento sistêmico na produção de políticas e na própria organização das estruturas e processos governamentais, o que está diretamente alinhado com as discussões abordadas neste texto sobre complexidade e intersetorialidade.

Em um trecho do artigo, fica evidente como a ideia de pensamento sistêmico se alinha com as discussões sobre a solução de problemas complexos e a necessidade de ultrapassar fronteiras disciplinares e setoriais das políticas públicas. Ao abordar a complexidade inerente à maioria dos problemas públicos, Nguyen *et al.* (2023) estabelecem a conexão entre complexidade e a abordagem sistêmica:

A escala atual e a natureza das questões de políticas públicas exigem novas abordagens para a solução de problemas. O pensamento sistêmico oferece aos governos uma forma de lidar com essa crescente complexidade dos problemas de política pública, pois atravessa holisticamente as fronteiras disciplinares [...]. No geral, *Sistem Thinking* está preocupado com a abordagem do pensamento em termos de processos, relacionamentos e inter-relações na tentativa de entender a complexidade do mundo [...]. A adoção de uma abordagem ST encoraja os tomadores de decisão a mudar a natureza e a qualidade de seus processos de pensamento em relação a situações complexas, ampliar seus limites mentais e considerar questões de forma interconectada e holística. (NGUYEN *et al.*, 2023, p.1-2, tradução livre).

O pensamento sistêmico é um modelo mental que se baseia na concepção de complexidade e permite compreender a dimensão interativa e iterativa da produção de políticas públicas. Nesse contexto, as interconexões, a incerteza e a imprevisibilidade exigem estratégias de gestão que transcendam limites disciplinares, institucionais e setoriais. É nesse ponto que a discussão sobre complexidade se relaciona com o tema das estratégias de gestão colaborativas no âmbito da gestão pública. Novas estruturas organizacionais surgem como resposta à baixa efetividade das práticas, das estruturas e dos processos setorializados e fragmentados, que abordam os problemas complexos de forma isolada.

A ABORDAGEM DA COMPLEXIDADE E DO PENSAMENTO SISTÊMICO NO CAMPO DA GESTÃO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Nesta seção, evidenciam-se as conexões entre as concepções de problemas complexos, pensamento sistêmico e o campo da gestão e das políticas públicas. Uma abordagem mais macro consiste em reconhecer suas raízes na abordagem da administração pública deliberativa (BRUGUÉ, 2010). Ancorada nos pressupostos discursivos e dialógicos, a abordagem é base das teorias da democracia deliberativa que incorporam incerteza e riscos, adotam a flexibilidade e a integralidade como eixos de organização da ação pública. Trata-se de um modelo de gestão

no qual as soluções desenhadas são construídas de forma coletiva e plural, possibilitando a “inteligência coletiva” (BRUGUÉ, 2010) que emerge desses processos criativos. O que é central, novamente aqui, são as relações, dinâmicas, complexas e incertas, que se estabelecem entre os indivíduos, sujeitos gestores ou cidadãos, os setores e as instituições que, como parte de sistemas dinâmicos complexos. Todos eles lidam com problemas também complexos, estabelecem trocas discursivas, constroem e pactuam sentidos e interesses, agregando (ou mesmo substituindo) a hierarquia e a autoridade pela horizontalidade, pela comunicação, pelo diálogo e pela confiança, motores desse modelo deliberativo.

A abordagem do modelo de administração pública deliberativa encontra ressonância e materialidade no debate sobre estratégias de gestão colaborativas. Essas novas formas de gestão partem do mesmo ponto: o descompasso entre as formas tradicionais de gestão diante da complexidade social dos problemas públicos:

As administrações estão estruturadas e programadas para realizar da melhor forma possível tarefas bem delimitadas, mas ficam desconcertadas quando se demanda que desenhem programas de intervenção sobre assuntos multidimensionais. Em outros termos, nós preparamos a administração para trabalhar com eficiência, mas nunca ninguém antes havia pedido para usar a inteligência sobre como abordar assuntos complexos. (BRUGUÉ; CANAL; PAYA, 2015, tradução livre).

Como podemos operacionalizar a perspectiva de complexidade e a visão sistêmica na gestão pública? Essa é uma questão fundamental que a literatura sobre estratégias de gestão colaborativa tem explorado, buscando compreender como essas concepções se manifestam nas práticas governamentais e quais estruturas organizacionais são necessárias para concretizá-las. Os estudos nesse campo concordam que as estratégias colaborativas desempenham um papel central no enfrentamento de problemas complexos. Essas estratégias são caracterizadas como processos altamente interativos, que envolvem negociações entre atores com visões e interesses divergentes. São especialmente relevantes quando requerem mudanças de comportamento por parte dos atores envolvidos e dos cidadãos. A busca por soluções está no cerne da colaboração ganha-ganha, que gera maior comprometimento das partes interessadas e resulta em soluções mais abrangentes e eficazes (APSC, 2007).

A literatura sobre estratégias colaborativas tem adotado vários termos para compreensão e análise de formas e processos de gestão, que são nomeados como *collaborative governance*, *new public governance*, *policy networks*, *network governance*, *cross-sector*

collaboration, public value governance, participatory governance, holistic governance, integrated governance, interactive governance, dentre outros (BIANCHI *et al.*, 2021, p. 1582)¹.

Douglas *et al.* (2020) realizaram um mapeamento da produção acadêmica sobre governança colaborativa nos principais periódicos internacionais de administração pública entre 2014 e 2018, encontrando mais de 154 artigos sobre o tema. No Brasil, Marcondes *et al.* (2018) identificaram 83 artigos publicados nos periódicos nacionais que abordavam as noções de intersetorialidade e transversalidade no campo da gestão pública. Após excluir os artigos que tratavam apenas de transversalidade, sem conexão com a intersetorialidade, foram encontrados 52 artigos até o ano de 2015 em periódicos nacionais do campo de públicas. Esses números refletem o interesse e a busca por um maior entendimento dessas estratégias colaborativas no contexto da gestão pública.

Cavalcante e Lotta (2021) reconhecem, no mesmo sentido, termos que estão associados aos novos modelos de gestão pública – governança colaborativa, *joined-up government, whole of government* etc – que envolvem pensar a gestão pública a partir de uma perspectiva de "*boundary-crossing*", de cruzar fronteiras, enfatizando a capacidade de coordenação e de ações holísticas para produzir políticas públicas para lidar com problemas complexos ou malditos (CAVALCANTE; LOTTA, 2021, p. 3).

As estratégias (de *boundary-crossing*) devem ser analisadas como um movimento guarda-chuva que descreve uma variedade de iniciativas para lidar com o problema da fragmentação governamental e da complexidade, a fim de promover uma integração crescente, uma visão holística do governo, coordenação e capacidade. Eles não são uma panacéia que resolverá todos os problemas em todos os lugares o tempo todo e não consistem em um único conjunto coerente de ideias e ferramentas. (CAVALCANTE; LOTTA, 2021, p. 4, tradução livre).

A agenda colaborativa (SULLIVAN; SKELCHER, 2002) tem enfatizado a análise de diversas dimensões da ação colaborativa no setor público: as motivações, os caminhos e as formas de colaboração; os fatores que favorecem ou obstaculizam tais esforços; os campos e as áreas de políticas mais propensas a adotar tais estratégias; os processos e as dinâmicas colaborativas,

¹ Termos semelhantes também têm sido usados no campo, implicando afinidades, diferenças e conexões entre eles. Exemplos incluem governança colaborativa (ANSELL; GASH, 2007), nova governança pública (OSBORNE, 2010), redes de políticas (KLIJN; KOPPENJAN, 2000; RHODES, 1990), governança de rede (RHODES, 2017), colaboração intersetorial (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006), governança de valor público (BRYSON; CROSBY; BLOOMBERG, 2014), governança participativa (FUNG; WRIGHT, 2001), governança holística (PERRY *et al.*, 2002), governança integrada (Hood, 2005) e governança interativa (TORFING *et al.*, 2012). Todos eles se referem à colaboração de vários atores, geralmente liderada por uma organização do setor público com o objetivo de construir consenso entre as partes interessadas em um conjunto formal de políticas projetadas e implementadas para gerar valor público. (BIANCHI *et al.*, 2021, p. 1582, tradução livre).

entre outras questões. Trata-se de um campo de estudo fértil de possibilidades e ainda escasso de estudos empíricos sobre o tema (DOUGLAS *et al.*, 2020).

Não existe um debate consolidado na literatura sobre as formas colaborativas de gestão, sobre as terminologias ou mesmo o enquadramento a partir do qual entender as especificidades de tais modelos de gestão. São várias as tentativas de hierarquizar as relações de colaboração entre os setores e as instituições. Também ocorrem investidas para determinar em que níveis e formas tais relações ocorrem no decorrer do ciclo da política pública. Contudo, todas as tentativas identificam uma alteração de grau, profundidade ou intensidade da ação colaborativa. A despeito das diferenças em relação à quantidade de níveis de colaboração, as tipologias partem de uma mesma perspectiva, que sinaliza para a intensidade das trocas e das relações entre os atores, o quanto de compartilhamento existe e o que se compartilha. Cunill-Grau (2016, p. 42-48) recupera tais tipologias, que marcam intensidades de articulação entre os setores e organizações. As tipologias de estratégias colaborativas buscam, em síntese, identificar intensidades da colaboração ou das ações concertadas entre agências ou setores governamentais distintos.

INTERSETORIALIDADE E TRANSVERSALIDADE COMO MEIOS DE GESTÃO

A discussão sobre intersectorialidade e transversalidade no campo das políticas públicas envolve a articulação entre setores e organizações. O termo mais próximo em inglês para intersectorialidade é *cross-sector collaboration* (BIANCHI *et al.*, 2021, p. 1582). A expressão designa uma estratégia colaborativa que busca resolver problemas complexos por meio da cooperação e da interação contínua entre múltiplos atores, permitindo a troca de recursos e o estabelecimento de objetivos compartilhados. Nesse trabalho, arranjos intersectoriais são definidos como um modelo de gestão para enfrentar problemas complexos que tem como eixo a integralidade das políticas públicas e, para a realização dessa integralidade, demanda uma colaboração maior e mais sistemática entre os setores, excedendo os limites e cruzando fronteiras jurisdicionais, setoriais e profissionais e que desafiam os repertórios existentes (DOUGLAS *et al.*, 2020, p. 496).

O conceito de coordenação já não seria suficiente para analisar tais estratégias de articulação – mínima ou máxima – entre diversos setores? Não seria suficiente utilizar a categoria de coordenação, já bem estabelecida no campo de análise de políticas? Partimos da ideia de que não. O ponto de partida aqui é a afirmação de Cunill-Grau: “a intersectorialidade não é meramente um sinônimo de coordenação interinstitucional” (CUNILL-GRAU, 2016, p. 42), na medida em que envolve, em sua versão forte, alterações nas formas de planejamento, de

implementação e nas estruturas de governança existentes em cada setor, compreendido como campo de políticas específicas (saúde, educação, segurança pública, assistência social, habitação, saneamento etc.). Coordenação refere-se a um processo de articulação institucional que não necessariamente implica em mudanças nos objetivos, estruturas ou dinâmicas existentes nos diversos setores. As estratégias colaborativas, entretanto, tendem a exigir alterações nos objetivos, nas rotinas e nos processos organizacionais, em maior ou menor grau, o que acaba afetando as instituições, os atores e sua forma de trabalho.

Na literatura, os termos intersectorialidade e transversalidade encontram-se intercambiáveis, sendo usados, muitas vezes, de forma indistinta, apontando para o mesmo arco de questões. A transversalidade, tal como a intersectorialidade, emerge como uma das formas de gestão da complexidade, mas é importante situá-la para além de uma ferramenta ou mecanismo, uma vez que evoca uma transformação de fundo na cultura ou mentalidade de uma organização (CLARKE; STEWART, 1997; HOOD, 1998, *apud* BRUGUÉ; CANAL; PAYA, 2015, p. 91). Assim, desconsidera-se a distinção entre os termos a partir deste registro: transversalidade parece se referir mais diretamente à concepção sobre um problema que atravessa distintos setores de políticas: a desigualdade de gênero ou de cor, por exemplo, perpassa o campo da educação, da saúde, da assistência, do trabalho e renda e, por isso, deveria ser incorporada na agenda de cada uma dessas áreas e ser abordada de forma intersectorial, a partir do estabelecimento de articulações no planejamento e implementação das ações, da construção coletiva e da operação conjunta de distintos setores.

Tais setores podem se referir a diferentes níveis de governo (intersectorialidade vertical) ou a diferentes setores sociais (estado, mercado e sociedade civil). Este artigo considera apenas a intersectorialidade horizontal, que se refere a distintos setores de políticas em um mesmo nível governamental. Nesse sentido, arranjos intersectoriais podem ser produzidos a partir de uma reorganização administrativa, que agregue distintos setores ou ainda a partir de estratégias de gestão integrada, que tenham como base os territórios, grupos populacionais com demandas e necessidades específicas (crianças ou idosos, populações ribeirinhas, ciganas ou quilombolas, por exemplo, dentre outras) ou as famílias (CUNILL-GRAU, 2016, p.6). Também a intersectorialidade pode ocorrer nos níveis macro ou micro. No plano macro, é uma estratégia relevante para estruturar modelos de proteção social, seja do lado da oferta (integração horizontal e vertical das políticas), seja da demanda, a partir de eixos de integração, transversais (grupos específicos) ou longitudinais (pelo ciclo de vida) (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011; BRONZO; CUNILL-GRAU; REPETTO, 2023).

No nível mediano, considerando problemas específicos (como população de rua, adolescentes em conflito com a lei, população com uso abusivo de álcool e drogas, famílias em

extrema vulnerabilidade, gravidez na adolescência, proteção a imigrantes, entre inúmeros outros), a intersectorialidade supõe transformações no nível institucional e/ou operativo dos setores envolvidos e relações mais intensas entre eles (BRONZO, 2020). No nível micro, intersectorialidade opera no âmbito do atendimento às famílias, grupos e indivíduos, buscando soluções integrais para as demandas e necessidades identificadas. A grande pergunta que a intersectorialidade busca responder é como prover soluções para uma situação ou problema social que demanda uma resposta integral para ser equacionada. Nesse caso, a integração é o resultado da intersectorialidade, bem como sua expressão.

Dessa forma, ao recorrer à ideia de que vários setores podem convergir, a partir das suas especialidades, para atender à variedade de causas que estão por trás dos problemas sociais complexos atuais, as políticas sociais depositaram na intersectorialidade a realização da promessa da integralidade. (CUNILL-GRAU, 2016, p. 36).

A intersectorialidade é fundamentada no princípio da integralidade, que envolve uma mudança na forma como percebemos e abordamos os problemas. Essa abordagem requer uma compreensão sistêmica dos problemas, identificando padrões de interações e propriedades emergentes. Em termos cognitivos, a intersectorialidade representa uma nova maneira de enxergar a realidade. Além disso, a integralidade possui também uma dimensão institucional, envolvendo o desenho de formas e processos de gestão que possibilitem a atuação colaborativa dos atores envolvidos em diferentes níveis de articulação (BRUGUÉ, 2010; CUNILL-GRAU, 2016). Na perspectiva de fornecer um modelo analítico para análise da intersectorialidade, que permita a passagem de generalizações teóricas a observações empíricas, Cunill-Grau (2016) identifica três variáveis que incidem na conformação da intersectorialidade ou na escolha de um modelo de intersectorialidade.

A inclusividade da intersectorialidade no ciclo da política refere-se ao grau em que a conexão entre os setores ocorre ao longo de todo o processo, desde o planejamento até a execução. É importante que a intersectorialidade seja abordada desde a formulação da política, permitindo o compartilhamento da definição do problema e das soluções possíveis, assim como a consolidação de objetivos comuns entre os setores. Isso favorece a adesão dos setores ao arranjo intersectorial e cria um senso de responsabilidade compartilhada. Para uma intersectorialidade efetiva, é necessário que haja uma racionalidade integradora no orçamento, e que os sistemas de informação, as práticas de monitoramento e a avaliação valorizem metas transversais de impacto, além das metas específicas de cada setor. Isso significa que o planejamento, o orçamento, o monitoramento e a avaliação deixam de ser setoriais e se tornam intersectoriais (CUNILL-GRAU, 2016, p.46).

Outra variável é o grau de compartilhamento de recursos entre os setores, e nesse caso trata-se de recursos diversos: materiais, técnicos, informacionais, financeiros, humanos, entre outros. Compartilhar sistemas de informação, promover a realização de ações comuns que envolvam recursos, responsabilidades e ações de cada setor constituem elementos importantes para a dimensão do compartilhamento que caracteriza essa segunda variável, chamada pela autora de *mancomunidad*. Essa dimensão da intersectorialidade ocorre, sobretudo, no âmbito da implementação das ações, sendo que o grau no qual os recursos são compartilhados constitui um atributo importante para definir a intensidade de um arranjo intersectorial.

Como terceira variável, tem-se o grau de alteração nas formas organizacionais dos setores envolvidos. Nesse caso, importa considerar a existência de estruturas suprasectoriais, ou alterações organizativas que estabeleçam arranjos comuns de governança, espaços institucionais nos quais os interesses e conflitos possam ser debatidos e solucionados, bem como possa ser cultivada uma percepção de pertença, um sentido comum partilhado. Trata-se de estabelecer estruturas ou arranjos de governança nos quais os atores e setores envolvidos possam, por meio do diálogo e do debate, criar formas de materializar a estratégia intersectorial.

Portanto, de acordo com Cunill-Grau (2016), são três variáveis que incidem na modelagem da intersectorialidade e definem seu alcance e profundidade:

- a) os mecanismos de formulação conjunta que se expressam em três dimensões fundamentais, ou seja, do planejamento, orçamento, e monitoramento e avaliação;
- b) a modalidade de execução das ações e os intercâmbios de informações e recursos; e
- c) e os formatos organizativos ou espaços e arranjos comuns de governança, supra setoriais ou intersectoriais, que são estabelecidos.

O modelo proposto pela Kaleidos.Red (KALEIDOS.RED, 2010) complementa o modelo de análise de Cunill-Grau, organizando as dimensões de análise em fatores conformadores, tangíveis e intangíveis. Os fatores conformadores incluem o estabelecimento de objetivos comuns e a liderança, que são essenciais para o sucesso da ação intersectorial. Os objetivos devem ser conhecidos e compartilhados pelos setores envolvidos e a liderança desempenha um papel central na construção de sentido e na priorização política do projeto. Os fatores tangíveis referem-se às dinâmicas, aos processos e aos recursos utilizados na implementação da ação intersectorial. Isso envolve o conhecimento dos setores sobre os procedimentos do projeto, a formalização desses procedimentos em documentos oficiais e a localização estratégica da ação intersectorial dentro da organização. A disponibilidade de recursos, tanto orçamentário quanto de outras naturezas, também é uma dimensão importante, incluindo a adequação, a suficiência, a origem e os tipos de recursos disponíveis. Cabe sinalizar que ter mais recursos para a ação intersectorial não significa, automaticamente, que ela esteja mais fortalecida, uma vez que a

gestão da intersectorialidade não foca na provisão direta de bens e serviços, mas em sua articulação. Os fatores intangíveis dizem respeito às relações entre os atores e os setores envolvidos na ação intersectorial. Isso abrange a confiança, a colaboração e a capacidade de diálogo entre os participantes, bem como a existência de mecanismos de coordenação e governança eficazes. Essas dimensões de análise permitem compreender e avaliar a efetividade da ação intersectorial, considerando diferentes aspectos desde o estabelecimento de objetivos compartilhados até a locação de recursos e a qualidade das relações entre os envolvidos.

Uma variável central que impacta no desenho e na implementação dos modelos e dos arranjos intersectoriais é a liderança (KALEIDOS.RED, 2010; BRUGUÉ, 2010). Mas não se trata de uma liderança entendida no marco de formas tradicionais de gestão, mas de uma liderança mediadora, que substitui as instruções e o controle pelo diálogo, negociação, articulação. Tal liderança exige, sobretudo, habilidades relacionais. Uma liderança que seja relacional, dinamizadora de diálogos, que confie nas pessoas e nas organizações e que esteja aberta ao risco e à incerteza, fazendo aparecer, nas palavras de Brugué (2010, p. 24), a inteligência e a criatividade.

O quadro abaixo sintetiza tais dimensões e variáveis de cada eixo ou fatores que constituem o arranjo colaborativo, intersectorial ou transversal, de acordo com o modelo adotado por Kaleidos.Red (2010).

Quadro 1 - Síntese dos fatores de transversalidade, segundo Kaleidos.Red

FATORES CONFORMADORES	
Objetivos	Nível de conhecimento (baixo/médio/alto) Grau de compromisso (baixo/médio/alto) Nível de concretude (baixo/médio/alto)
Liderança	Nível de prioridade política (baixa/média/alta) Intensidade de liderança (alta/média/baixa) Estilo de liderança (heroico/relacional/híbrido)
FATORES TANGÍVEIS	
Recursos	Volume de recursos (suficiente/não suficiente) Origem de recursos (concentrada/distribuída) Tipologia de recursos (políticos, econômicos, humanos, comunicativos)
Dinâmicas de funcionamento	Nível de conhecimento dos procedimentos (alto/médio/baixo) Grau de formalização dos processos (alto/médio/baixo) Posição no organograma (vértice/setorial, conectada/desconectada)
FATORES INTANGÍVEIS	
Características descritivas das relações	1. Nível de frequência das relações entre diferentes setores/unidades (alta/média/baixa) 2. Relações mais ou menos equilibradas entre setores/unidades ou inclinadas para uma delas (generalizada/seletiva) 3. Existência de unidade central dominante (equilibrada/dominada)
Características analíticas e interpretativas das relações	Presença de dinâmicas de menor colaboração (conflito) entre unidades/setores/atores (colaboração/indiferença) Nível de confiança/desconfiança Resolução tensões e conflitos por meio do diálogo e não monólogo ou imposição (diálogo/negociação/imposição)

Fonte: Elaboração própria, a partir de Kaleidos.Red, 2010.

O modelo proposto por Kaleidos.Red descreve um ideal de gestão no qual os atores (setores e unidades) demonstram alto nível de conhecimento e compromisso com os objetivos estabelecidos, os quais são concretos e bem definidos. Nesse modelo a ação intersectorial tem prioridade política e conta com uma liderança intensa e baseada em relações. Há um amplo conhecimento dos processos, que estão formalizados e os setores estão interconectados. Os recursos são suficientes e distribuídos de forma equilibrada. As relações e as interações entre os setores ocorrem de maneira frequente, equilibrada e baseada na confiança. A confiança é fundamental para a construção de arranjos intersectoriais, superando a importância da autoridade e da hierarquia. O diálogo é a principal forma de resolução de conflitos ou tensões,

e a confiança é vista como um elemento que pode ser produzido e gerido ao longo do tempo (BRUGUÉ, 2010, p. 22).

A construção da confiança e a prática da intersectorialidade enfrentam desafios significativos. Embora estratégias intersectoriais possam fortalecer os resultados na resolução de problemas, implementar tais arranjos não ocorre sem conflitos. Requer tempo, esforço e energia dos gestores e decisores para mantê-los funcionando. Surgem divergências quando aderir ao arranjo intersectorial implica rever as prioridades e as metas setoriais ou submeter a agenda de um setor às necessidades identificadas por outro setor. A atuação intersectorial demanda tempo, diálogo, consensos e acordos e os gestores geralmente já estão sob pressão de problemas, processos e metas setoriais. Além disso, nem todos os setores dependem igualmente uns dos outros. As políticas têm trajetórias distintas, contextos técnicos mais ou menos consolidados, rotinas e processos de trabalho mais ou menos sistematizados, além de diferenças significativas em termos de recursos, orçamentos, alcance, poder institucional e político, entre outras variáveis que influenciam a disposição dos setores em atuar de forma colaborativa (VEIGA; BRONZO, 2014).

Brugué (2010) afirma que existem dois conjuntos de razões que explicam as dificuldades em operacionalizar e materializar a intersectorialidade na prática. Em primeiro lugar, há razões superficiais, baseadas na ausência ou na fragilidade das capacidades e das ferramentas que permitem o trabalho conjunto. As ferramentas, os processos e os mecanismos de ação do setor público operam com base na lógica setorial, fragmentada e especializada, muitas vezes deixando a intersectorialidade apenas como intenções virtuosas, sem implementação efetiva além da retórica. A burocracia é fragmentada, o orçamento é setorial e por programas, as metas e os objetivos são específicos de cada política.

A linguagem utilizada nos diálogos cotidianos no campo da gestão também precisa ser alterada para dar maior visibilidade aos conceitos e às percepções que orientam a ação intersectorial. Segundo Brugué, o vocabulário das administrações públicas está repleto de palavras instrumentais (normas, organogramas, procedimentos etc.) e precisa ser preenchido com palavras que agreguem conteúdo às conversações (como coesão social, mudança climática, desenvolvimento etc.). Isso envolve dotar a administração de conteúdos de conversação. Essa mudança é necessária para dar sentido às ações, de modo que os agentes tenham interesse e motivação para dedicar tempo e energia a elas. “Os procedimentos nos separam (nos fecham em nossos próprios protocolos), enquanto que os conteúdos nos unem (abrindo nossos interesses para as contribuições dos outros)” (BRUGUÉ, 2010, p. 20).

Outro conjunto de razões, chamado por Brugué de razões de fundo, envolve pressupostos e paradigmas diferentes. A intersectorialidade requer novas atitudes e

mentalidades. Nossas sociedades são atravessadas pelo individualismo e pela defesa de interesses privados e particulares, o que afasta as possibilidades de projetos coletivos, gestados e implementados conjuntamente, em rede, de forma sistêmica. Aspectos culturais estão presentes, e é necessário fortalecer crenças e valores que apostem na soma de cumplicidades, na cooperação e na construção de novas maneiras de agir e atuar na realidade, tendo como base a perspectiva de que “sozinhos somos impotentes”. Nas palavras de Brugué, “precisamos modificar uma estrutura genética que só entende especializações e segmentações e que, além disso, condicionou nosso comportamento por pelo menos dois séculos (BRUGUÉ, 2010, p.18, tradução livre).

REFLEXÕES FINAIS

O artigo buscou sistematizar e colocar em perspectiva algumas ideias e autores que discutem, a partir de diversos campos disciplinares e de distintas abordagens, a questão da complexidade, e o que ela implica para o processo de produção e gestão de políticas públicas. Essa tentativa de conexão entre temas, campos e autores pode ser visualizada no mapa conceitual abaixo, que busca estabelecer, de forma mais sintética e visual, a discussão realizada. O artigo apresenta três planos interligados: o epistemológico, que aborda a teoria da complexidade e o pensamento sistêmico; o plano da análise de políticas públicas, que considera os sistemas complexos de políticas públicas e os problemas complexos ou perversos como objetos de intervenção governamental; e o plano da gestão, que trata das estratégias colaborativas, intersetorialidade e transversalidade, como formas de operacionalizar a visão da complexidade e do pensamento sistêmico na produção de políticas públicas.

Partimos do pressuposto de que as políticas públicas são sistemas complexos de ação, o que implica reconhecer a interdependência entre os diferentes atores, setores e níveis de governo envolvidos em sua produção. Outro pressuposto é o da complexidade intrínseca de determinados problemas, com presença de muitas causas e efeitos, interesses diversos e perspectivas muitas vezes contraditórias para enquadrá-los e propor alternativas de solução. A intersetorialidade, como expressão de uma abordagem colaborativa no campo da gestão pública, emerge como capaz de fornecer uma visão mais abrangente e integrada, possibilitando abordagem mais efetiva na resolução de problemas públicos. Entretanto, se existe convicção e consenso sobre a complexidade dos problemas e a potência dos arranjos colaborativos para enfrentá-los, a implementação de tais estratégias não é trivial. No artigo, apresentou-se dois modelos de análise da intersetorialidade (CUNILL-GRAU, 2016; KALEIDOS.RED, 2010), que podem ser um guia também para os gestores e *practitioners* interessados em aplicá-la nos contextos de gestão.

Os modelos fornecem as dimensões e as variáveis que configuram uma estratégia intersectorial. Ambos reconhecem a multiplicidade dos atores, sua diversidade e interdependência, a centralidade de processos e os dispositivos de governança, a importância das relações informais, do compartilhamento de recursos, da confiança e do diálogo na gestão intersectorial. No entanto, esses modelos ainda se baseiam em uma visão estrutural do processo de produção de políticas públicas, sem conseguir incorporar, nas dimensões ou categorias de análise, a profundidade contida na ideia de complexidade. Embora se tenha avançado na compreensão da complexidade dos sistemas de políticas públicas e dos problemas públicos, ainda é necessário enfrentar desafios na criação de modelos e estratégias de gestão intersectoriais. Ou seja, nossos modelos ainda carecem de elementos de análise que se aproximem dos paradigmas da complexidade e do pensamento sistêmico. As conexões entre tais termos – complexidade, pensamento sistêmico e gestão intersectorial – estão postas. Parece faltar, contudo, novas categorias analíticas no debate sobre gestão colaborativa que traduzam tais conexões, para além de uma compreensão de estruturas e processos.

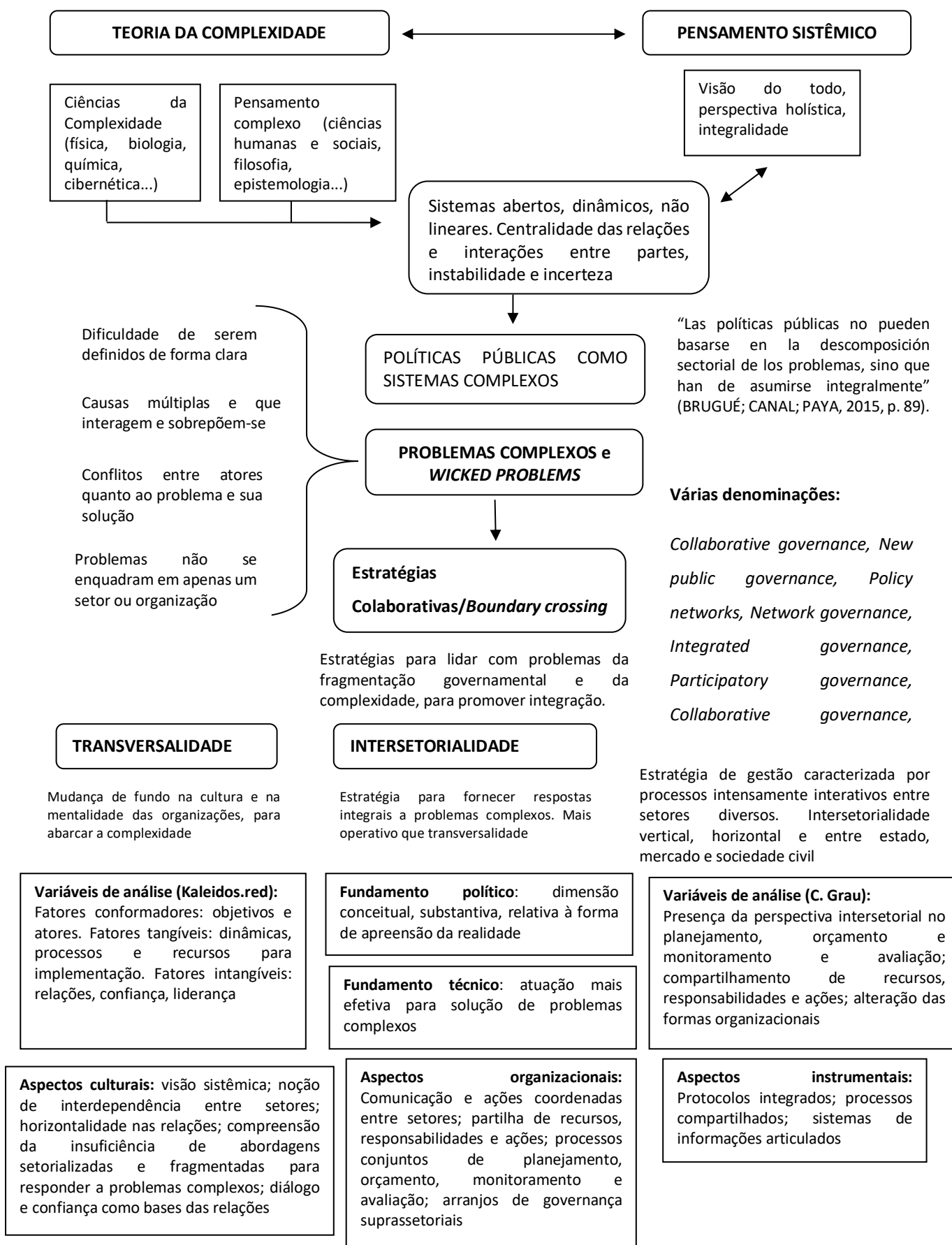
Vários pontos estão abertos para uma agenda de pesquisa sobre os temas da complexidade, pensamento sistêmico e políticas públicas. Cabe avançar na análise da produção recente sobre intersectorialidade, para além dos autores aqui considerados, explorando a literatura sobre *cross-sector collaboration* e estratégias de *crossing-boundary*, permitindo incorporar novas dimensões de análise e perspectivas – teóricas e empíricas – sobre o tema. As pesquisas sobre complexidade e sua relevância para análise e enfrentamento de problemas públicos, articulando os estudos sobre complexidade ao campo organizacional, configuram um universo a ser mais bem conhecido no campo de análise de políticas e de gestão pública. Neste artigo, não foi possível explorar essa perspectiva (AXELROD; COHEN, 1999) e aprofundar na abordagem dos sistemas complexos adaptativos como elemento central para o desenvolvimento adequado de políticas, influenciando as estratégias e o desenho das organizações, inclusive públicas. Outro ponto a ser explorado em pesquisas futuras refere-se não apenas à produção, mas também à perenidade de tais estratégias colaborativas. Se há avanço na construção de tipologias e denominações de diversos tipos de estratégias colaborativas e nas dimensões de análise de tais estratégias, pouco se sabe sobre sua sustentabilidade ou permanência no tempo. O que pode favorecer tal perenidade, sendo tais arranjos tão dinâmicos, contextuais e imprevisíveis?

Talvez novos conceitos e categorias sejam necessários para dar conta de expressar as conexões e a interdependência, entre atores e setores e dimensões da realidade. Talvez, a intensa conectividade das redes de informação, que leva a uma realidade de robôs e humanoides e ao mundo da inteligência artificial, gere assombro. Mas que isso possa gerar

percepção, com mais profundidade e humanidade, sobre as escolhas para o futuro do planeta. O aquecimento global e a crise climática, as migrações de centenas de milhares de refugiados de guerra ou refugiados políticos, o aprofundamento das desigualdades, o crescimento de ideologias de extrema direita, o controle de pandemias globais, entre uma série de outros problemas contemporâneos, não serão enfrentados se não houver uma percepção genuína da nossa interdependência. Pode parecer pouca coisa, mas é o que está na base na busca pela trans e interdisciplinaridade, no campo do conhecimento; e pela transversalidade e intersetorialidade, no campo da gestão. Ideias e conceitos como “rizoma”, “agenciamento” (DELEUZE; GUATTARI, 1995) e “ecosofia” (GUATTARI, 2009), “ator-rede” (LATOUR, 2005), “autopoiesis” (MATURANA; VARELA, 2003), embora estranhos ao campo de públicas, talvez possam contribuir para a conformação de um arcabouço conceitual e teórico-empírico mais amplo para analisar as estratégias de gestão colaborativas, na qual a intersetorialidade se insere. Esse pode ser também um campo de conexões a ser explorado. Para terminar, um enigma:

Um rizoma não começa nem conclui, ele se encontra sempre no meio, entre as coisas, inter-ser, intermezzo. A árvore é filiação, mas o rizoma é aliança, unicamente aliança. A árvore impõe o verbo “ser”, mas o rizoma tem como tecido a conjunção “e... e... e...” Há nesta conjunção força suficiente para sacudir e desenraizar o verbo ser. *Entre as coisas* não designa uma correlação localizável que vai de uma para outra e reciprocamente, mas uma direção perpendicular, um movimento transversal que as carrega uma e outra, riacho sem início nem fim, que rói suas duas margens e adquire velocidade no meio. (DELEUZE; GUATTARI, 1995).

APÊNDICE - *Complexus*: “aquilo que é tecido em conjunto” (MORIN; LE MOIGNE, 2000)



REFERÊNCIAS

- ALFORD, John; HEAD, Brian. Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework. **Policy and Society**, [s.l.], v. 36, n. 3, p. 397-413, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361634>. Acesso em: 26 maio 2023.
- ALTER, Catherine; HAGE, Jerald. **Organizations working together**. Newbury Park: Sage, 1993.
- AUSTRALIAN PUBLIC SERVICE COMMISSION. **Tackling wicked problems**: a public policy perspective. [S.l.]: Robert Garran Offices, 2007.
- AXELROD, Robert; COHEN, Michael D. **Harnessing complexity**: organizational implications of scientific frontier. New York: Free Press, 1999.
- BECKER, Jeanine; SMITH, David B. The need for cross-sector collaboration. **Stanford Social Innovation Review**, Stanford, 2018. Disponível em: https://ssir.org/articles/entry/the_need_for_cross_sector_collaboration. Acesso em: 13 fev. 2023.
- BIANCHI, Carmine; NASI Greta; RIVENBARK, William C. Implementing collaborative governance: models, experiences, and challenges. **Public Management Review**, [s.l.], v. 23, n.11, p. 1581-1589, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1878777>. Acesso em: 29 maio 2023.
- BRONZO, Carla; CUNILL-GRAU, Nuria; REPETTO, Fabian. A collaborative approach for building comprehensive social protection. In: BAEHLER, Karen J. **The Oxford handbook of governance and public management for social policy**. [Oxônia]: Oxford University Press, 2023.
- BRONZO, Carla. Intersectorialidade: uma chave para a integralidade da proteção social. In: Grillo, Cristiane de Freitas Cunha et al (coord). **SUAS conexões: a integralidade da proteção da assistência social**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal / UFMG, 2020. https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/smasac/2021/SUASS/suas-conexoes_-_a-integralidade-da-protecao.pdf.
- BRUGUÉ, Joaquim. Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 29, jun. 2004.
- BRUGUÉ, Joaquim. **Una administración que habla es una administración que piensa**: de la gestión pública a la administración deliberativa. Barcelona: Gobierno de Aragon: Dirección General de Participación Ciudadana, 2010. Disponível em: https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/kirol_eskola_prestakuntza_jard/eu_def/adjuntos/APD-HABLAR-Y-PENSAR.pdf. Acesso em: 13 fev. 2023.
- BRUGUÉ, Joaquim; CANAL, Ramón; PAYÁ, Palmira. ¿ Inteligencia administrativa para abordar problemas malditos?: el caso de las comisiones interdepartamentales. **Revista Gestión y Política Pública**, [s.l.], v. 24, n. 1, p. 85-130, 2015. Disponível em: <https://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojs/cide/index.php/gypp/article/view/97/21>. Acesso em: 29 maio 2023.

BRYSON, John M.; CROSBY, Barbara C.; STONE, Melissa Middleton. Designing and implementing cross-sector collaborations: needed and challenging. **Public Administration Review**, Orlando, v. 75, n. 5, p. 647–663, Sept./Oct. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/puar.12432>. Acesso em: 29 maio 2023.

BUSS, Paulo Marchiori; PELLEGRINI FILHO, Alberto. A saúde e seus determinantes sociais. **PHYSIS Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.17, n.1, p. 77-93, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/physis/a/msNmGf74RqZsbpKYXxNKhm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 29 maio 2023.

CAVALCANTI, Pedro; LOTTA, Gabriela S. Boundary-crossing strategies: managing macro policies in a federal government. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 25, n. 5, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/79MrgQJBKGcZ3mfjfN36jtz/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 29 maio 2023.

CECCHINI, S., & MARTÍNEZ, R. Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile: CEPAL, 2011. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/2593>

CORBETT, Thomas; NOYES, Jennifer L. **Human services systems integration**: a conceptual framework. Madison: Institute for Research on Poverty, 2008. (Discussion Paper, n. 1333-08).

CUNILL-GRAU, Nuria. A intersectorialidade nas novas políticas sociais: uma abordagem analítico-conceitual. In: MACEDO, Juliana Macedo; XEREZ, Flávia H. Saraiva; LOFRANO, Rodrigo (org.). **Intersectorialidade nas políticas sociais**: perspectivas a partir do programa Bolsa Família. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2016. (Cadernos de Estudos - Desenvolvimento Social em Debate, n. 26).

CUNILL-GRAU, Nuria; REPETTO Fabián; BRONZO Carla. Coordinación intersectorial pro integralidade de las instituciones de protección social. In: CECCHINI, Simone; FILGUEIRA, Fernando; MARTÍNEZ, Rodrigo; ROSSEL, Cecilia (ed.). **Instrumentos de protección social**: caminos latino-americanos hacia la universalización. Santiago: CEPAL, jul. 2015.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. **Mil platôs**: capitalismo e esquizofrenia. Tradução de Aurélio Guerra Neto e Célia Pinto Costa. Rio de Janeiro: Editora 34, 1995.

DOUGLAS, Scott *et al.* Understanding collaboration: introducing the collaborative governance case databank. **Policy and Society**, London, v. 39, n. 4, 2020. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14494035.2020.1794425>. Acesso em: 29 maio 2023.

FARIA, Paloma Valério. **Uma análise do programa percursos gerais**: trajetória para autonomia sob a ótica da intersectorialidade. 2022. 201 f. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/2979/1/TCC%20-%20PALOMA%20VALERIO%20FARIA%20-%20DEPOSITO%20-%20SRCA.pdf>. Acesso em: 29 maio 2023.

KALEIDOS.RED. **Transversalidad de lós proyectos locales?**: de la teoria a la pratica. Gijon: Ediciones Trea, 2010.

GUATTARI, Felix. **As três ecologias**. 20. ed. Tradução de Maria Cristina F. Bittencourt. Campinas: Papirus, 2009.

HEAD, Bryan. Wicked problems in public policy. **Public Policy**, [s.l.], v. 3, n. 2, p. 101-118, 2008.

JACOBS, Kerry; CUGANESAN, Suresh. Interdisciplinary accounting research in the Public Sector Dissolving boundaries to tackle wicked problems. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, [s.l.], v. 27, n. 8, p. 1250-1256, 2014.

LATOUR, Bruno. **Reassembling the social: a introduction to actor-network-theory**. New York: Oxford University Press, 2005.

LUKOSEVICIUS, Alessandro Prudêncio; MARCHISOTTI, Gustavo Guimarães; SOARES, Carlos Alberto Pereira. Panorama da complexidade: principais correntes, definições e constructos. **Sistema & Gestão**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, dez. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.20985/1980-5160.2016.v11n4.1157>. Acesso em: 29 maio 2023.

MARCONDES, Mariana M., SANDIM, Tatiana Lemos; DINIZ, Ana Paula Rodrigues. Transversalidade e intersectorialidade: mapeamento do debate conceitual no cenário brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 10, n. 1, p. 22-33, jan./mar. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5289>. Acesso em: 29 maio 2023.

MATURANA, Humberto; VARELA, Francisco. **De máquinas y seres vivos: autopoiesis, la organizacion de lo vivo**. Buenos Aires: Lumem, 2003.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. Tradução de Eliane Lisboa. Porto Alegre. Ed. Sulina, 2005.

MORIN, Edgar; LE MOIGNE, Jean- Louis. **A inteligência da complexidade**. 3.ed. Tradução de Nurimar Maria Falei. São Paulo: Peirópolis, 2000.

NGUYEN, Le-Khanh-Ngan; KUMAR, Cecilia; JIANG, Bowen; ZIMMERMANN, Nici. Implementation of systems thinking in public policy: a systematic review. **Systems**, Switzerland, v. 11, n. 64, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/systems11020064>. Acesso em: 29 maio 2023.

NOGUEIRA, Roberto Martínez. **Análisis de políticas públicas**. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública, 1995.

NOORDEGRAAF, Mirko *et al.* Weaknesses of wickedness: a critical perspective on wickedness theory. **Policy and Society**, London, v. 38, n. 2, 2019.

PETERS, B. Guy. What is so wicked about wicked problems?: a conceptual analysis and a research program. **Policy and Society**, London, v. 36, n. 3, p. 385-396, Sept. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361633>. Acesso em: 29 maio 2023.

REPETTO, Fabián. La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. In: REPETTO, Fabián (ed.). **La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina**. Guatemala: Indes/ BID, 2005. p. 39-100.

SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. Social construction of target populations: implications for politics and policy. **American political science review**, [s./l.], v. 87, n. 2, Sept. 1993.

SULLIVAN, Helen; SKELCHER, Chris. **Working across boundaries**: collaboration in public services. London: Routledge, 2002.

VEIGA, Laura da; BRONZO, Carla. Estratégias intersectoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 595-620, maio/jun. 2014.

WEBER, Edward P.; KHADEMIAN, Anne M. Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. **Public Administration Review**, [Orlando], v. 68, n. 2, p. 334-349, 2008.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UM BALANÇO DA LITERATURA À LUZ DA CONTRIBUIÇÃO DOS ESTUDOS DA ESCOLA DE GOVERNO PROF. PAULO NEVES DE CARVALHO

Flávia de Paula Duque Brasil¹

Bruno Dias Magalhães²

Fernando Resende Anelli³

Leticia Amedee Peret de Resende⁴

Resumo

O artigo realiza uma análise preliminar sobre como a agenda da participação social adentrou os trabalhos de conclusão realizados no âmbito dos cursos de graduação e mestrado em Administração Pública da Escola de Governo – Fundação João Pinheiro. Foram selecionadas monografias e dissertações pautadas pelas correntes da democracia participativa e deliberativa, balizadas pela perspectiva de fortalecimento e aprofundamento democrático, compreendendo 65 resumos publicados entre 2000 e 2022. Partindo do percurso da literatura brasileira sobre participação social, com ênfase nos principais debates e diálogos acadêmicos do campo nas últimas décadas, o artigo discute como a posição singular ocupada pela Escola de Governo pode influenciar sua produção. Em seguida, analisa o conjunto dos trabalhos selecionados destacando os principais temas e categorias. É possível notar a centralidade dos trabalhos que abordam instituições participativas, mas também a presença das temáticas referentes aos movimentos sociais e associativismo, e à gestão e às políticas públicas sob a ótica participativa. Também foi possível observar a distribuição desses trabalhos ao longo dos períodos de 2000-2002, 2003-2016 e 2017-2022, bem como a aproximação, em seus focos temáticos, das tendências e movimentos da literatura nacional sobre participação social, inscrita no cenário político vivenciado em cada período.

Palavras-chave: Participação Social. Campo de Públicas. Produção Acadêmica. Escola de Governo. Fundação João Pinheiro.

Abstract

The present paper performs a preliminary analysis on how the social participation agenda entered the research carried out in the undergraduate and master's courses in Public Administration at the Escola de Governo - Fundação João Pinheiro. We have selected 65 abstracts published between 2000 and 2022, comprising monographs and dissertations that focus in participatory and deliberative democracy and were guided by the perspective of strengthening democratic deepening. Based on the democracy scholarship, the article discusses how the unique position occupied by the School of Government can influence its production. It then analyzes the set of selected publications, highlighting their main themes and categories. It is possible to note the centrality of works that address participatory institutions, but also the presence of themes related to social movements and associations, on the one hand, and management and public policy, on the other hand. It was also possible to observe the distribution of these works over the periods of 2000-2002, 2003-2016 and 2017-2022, as well as

¹ Doutora em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Professora da Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (EG-FJP).

² Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Professor da Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (EG-FJP).

³ Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Especialista em Poder Legislativo e Políticas Públicas pela Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ELE-ALMG) e Bacharel em Administração Pública pela Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (EG-FJP).

⁴ Mestranda em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Especialista em Políticas de Cuidado pelo Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO) e Bacharel em Administração Pública pela Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (EG-FJP).

the approximation, in their thematic focuses, of the trends and movements of the national literature on social participation, inscribed in the political scenario experienced in each period.

Keywords: Social Participation. Public Affairs Field. Academic Production. School of Government. Fundação João Pinheiro.

INTRODUÇÃO

A noção de participação social se relaciona com uma série de práticas sociais de mobilização e ativismo, além de arranjos institucionais voltados para o aprofundamento democrático, cujas distintas vertentes de abordagem partem do diagnóstico comum de que os mecanismos tradicionais de representação política não logram cumprir com os principais ideais democráticos.

No Brasil – assim como em grande parte da América Latina – as inovações democráticas (GOODIN, 2008; SMITH, 2009) eclodiram em um momento de transição e consolidação da democracia. Na esteira da superação do período autoritário, por meio da atuação dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil, com especial disposição de participar em processos institucionais, os países do continente se viram diante de tensões e dilemas sobre como integrar os atores sociopolíticos recém empoderados com uma nova e ativa esfera pública (AVRITZER, 2003).

O caso brasileiro, em particular, é paradigmático, uma vez que essa tensão foi em parte resolvida por meio da proliferação das chamadas instituições participativas (AVRITZER, 2008), sujeitas a uma miríade de formas organizativas, cuja epítome pode ser encontrada nas experiências de orçamento participativo (ABERS, 2000; PIRES, 2001; AVRITZER, 2003; BAIOCCHI, 2005), nos conselhos de políticas públicas (VAZ, 2011; PIRES, 2011; ALMEIDA; TATAGIBA, 2012; ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015) e nas conferências de políticas públicas (AVRITZER, 2012; CUNHA, 2012; POGREBINSCHI; SANTOS, 2011). A pluralidade, a riqueza e o impacto da participação social no Brasil ganhou notoriedade mundial, inspirando replicações, adaptações e novas iniciativas nos mais diversos contextos, com destaque para os países do norte. Mais além, as experiências brasileiras impulsionaram abordagens teóricas e analíticas não apenas no âmbito nacional, mas também internacional (ABERS, 2000; FUNG; WRIGHT, 2001; NYLEN, 2003; WRAMPLER; AVRITZER, 2004; BAIOCCHI; GANUZA, 2014; PATEMAN, 2012; LEGARD; GOLDFRANK, 2021).

O presente artigo pretende realizar uma primeira análise sobre como essa agenda adentrou as monografias de conclusão de curso e as dissertações produzidas no âmbito do curso de graduação e no mestrado em Administração Pública da Escola de Governo, da Fundação João Pinheiro (FJP). Para tanto, foram pré-selecionados 126 trabalhos a partir de um universo de 1.895 trabalhos defendidos por alunos na instituição desde 1994¹. Tal pré-seleção foi obtida a partir da busca nos repositórios de monografias e dissertações, bem como em arquivos físicos da biblioteca, pelos verbetes: “participação social”, “movimentos sociais”, “democracia”,

¹ Para um primeiro levantamento abrangente, ver Magalhães (2023).

“associativismo”, “participativa” e “deliberativa”. Em seguida, foram descartados trabalhos cuja ênfase não se circunscrevia ao recorte teórico-analítico do que Dagnino, Olvera e Panfichi (2002) denominam de projeto democrático-participativo, conforme detalhado abaixo, chegando-se na seleção final de 65 monografias e teses. Cabe destacar que por dificuldades de acesso a trabalhos na década anterior (inexistência no repositório institucional ou na biblioteca) o período efetivo de análise se circunscreve entre 2000 e 2022.

Segundo Dagnino *et al.* (2004), o período pós transição democrática na América Latina foi marcado por uma confluência perversa, uma vez que a linguagem da participação social foi adotada como repertório de projetos políticos muito distintos entre si. De um lado, um projeto de aprofundamento da democracia para além dos circuitos representativos, de forma atrelada ao fortalecimento do Estado para a garantia de direitos, estabelecidos através da disputa política entre diversos grupos sociais. De outro lado, um projeto neoliberal, cuja apropriação da participação ocorreu no sentido de diminuição do papel do estado e de negação do conflito político enquanto caminho para a construção social.

Diante disso, o recorte teórico-analítico da seleção circunscreve-se ao campo da democracia radical, na linha estabelecida por Cohen e Fung (2004), no qual se inscrevem as tradições de democracia participativa e deliberativa com seus compromissos de fortalecimento e aprofundamento democrático, encampando as práticas de participação e deliberação tanto na sociedade civil quanto nas instituições participativas. Foram excluídas publicações que abordam a participação social apenas de forma residual, como uma característica desejável, mas não estruturante, bem como aquelas que enfocam arranjos institucionais pautados em organizações sociais, organizações não-governamentais e organizações sociais de interesse público.

Nesse sentido, a seleção é mais restritiva do que a influência da mais geral temática da participação nas dissertações e trabalhos de conclusão da graduação da Escola de Governo. Importa mencionar, ainda, que a presença dessa temática se estende, de forma expressiva, em monografias de conclusão dos inúmeros e diversos cursos de especialização realizados desde os anos 1990, que tampouco foram contemplados neste levantamento².

Isso posto, o artigo está dividido em três seções, para além dessa introdução e das considerações finais. A primeira delas analisa os percursos da literatura brasileira sobre participação social, de modo a trazer sucintamente os principais debates e diálogos acadêmicos que permearam o campo nas últimas décadas. A seção seguinte se debruça sobre a Escola de

² Pretende-se retomar os trabalhos da Escola de Governo com um enfoque ampliado nas relações estado-sociedade e seus diversos arranjos institucionais em pesquisas futuras. Outros esforços podem se dar no sentido do mapeamento do tema nas monografias dos cursos de especialização.

Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho, suas características e singularidades decorrentes da sua proximidade da prática estatal. Finalmente, a quarta seção analisa o conjunto de estudos sobre a participação social consolidados nas monografias de conclusão do curso graduação e dissertações de mestrado produzidas na escola no período 2000-2022.

CONTEXTOS BRASILEIROS E TRILHAS DE ABORDAGEM DA PARTICIPAÇÃO

O campo amplo e multifacetado de estudos sobre participação e deliberação se constitui principalmente a partir dos anos 1980, ancorando-se em diversas tradições teóricas (AVRITZER, 2011). Nesse contexto, no qual se esboça o processo de redemocratização, observam-se alguns trabalhos sobre experiências pontuais e embrionárias de participação no âmbito municipal que se desenham desde a década anterior. Ao lado desses esforços pontuais, a partir dos anos 1970 e na década seguinte, como mostra Jacobi (1987), multiplicam-se os estudos relativos aos movimentos sociais urbanos e, de forma mais geral, aos movimentos sociais e associações civis. Em um contexto repressivo, a sociedade civil se organiza e, na esteira da redemocratização, entram em cena movimentos sociais com pautas pela saúde, moradia, condições de vida urbana, transporte coletivo, dentre outras, afirmando sua autonomia e seu caráter de oposição em relação ao estado.

Contudo, a partir de meados da década de 1980, destaca-se a disposição dos movimentos incidirem no âmbito institucional com seus projetos (DAGNINO, 2002). A Assembleia Nacional Constituinte canaliza tais propostas por meio das chamadas emendas populares, com suas premissas e proposições endereçadas à descentralização, à ampliação de direitos sociais e à democratização do estado e de suas relações com a sociedade, em especial por meio de formas de participação institucionalizadas ou instituições participativas. Nesse ambiente, ganham evidência na produção acadêmica os novos atores e as formas de organização (frentes, movimentos nacionais, fóruns e outros) com ênfase em seus papéis, propostas e incidência institucional.

Sobre a participação social institucionalizada, o contexto dos anos 1990 salienta-se pela legislação das políticas sociais, que foi cunhada a partir do enquadramento constitucional e das propostas movimentistas, requerendo a criação de instituições participativas adscritas no arcabouço institucional do Estado brasileiro. Ao lado disso, com o impulso da descentralização e a ampliação dos papéis dos governos locais, destaca-se, no período, a criação de novas práticas, instituições participativas³ e experimentalismos democráticos, com grande expressividade no âmbito local. Em especial, a experiência do Orçamento Participativo (OP) se

³ Nos termos de Avritzer (2008), as instituições participativas consistem em “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”.

torna emblemática, difundindo-se nos anos seguintes no país e, notadamente, no cenário internacional, como denota a expressão “retorno das caravelas” empregada por Allegretti e Herzberg (2004), que pode ser remetida também à sua disseminação como objeto de estudos nos países do norte.

A primeira geração de estudos sobre instituições participativas, como indica Silva (2011), destaca-se pela construção do tema como objeto científico legítimo, ao lado da ênfase em seus potenciais, tendo em vista objetivos normativos democratizantes. Nessa direção, Gurza Lavallo (2011) observa que esses esforços se marcam pela radicalidade do ideário participativo e pela concretização desse ideal de democratização do estado, ressaltando aspectos relativos à qualidade da participação.

Ao mapear a literatura dos anos 1990 sobre o tema, Vaz (2011) registra os enfoques iniciais que remetem à ampliação da participação e ao aprofundamento da democracia, ao lado do aprendizado político. Adiante, a perspectiva se alarga com o foco nas instituições participativas, sua organização, dinâmicas internas e funcionamento. Em compasso com a difusão e a pluralização das instituições participativas, sobretudo na esfera municipal, também se expande a abordagem dos processos participativos e deliberativos. Nesse contexto, multiplicam-se estudos que adentram nas décadas seguintes sob diversas perspectivas com o foco nas instituições participativas, especialmente os conselhos, como atestam balanços da literatura (VAZ, 2011; ALMEIDA; TATAGIBA, 2012; ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015).

A esfera federal ganha protagonismo a partir de 2003, com iniciativas voltadas para a consolidação da infraestrutura participativa existente e sua ampliação, seja por meio da criação e reestruturação de conselhos nacionais, seja por meio da previsão de novas conferências nacionais (AVRITZER, 2009, 2012; PIRES; LOPEZ, 2010; POGREBINSCHI; SANTOS, 2011; SOUZA, 2012). As conferências dilatam e amplificam a participação sob novos temas relativos às políticas públicas e aos direitos de grupos marginalizados, articulando os três níveis de governo, e passam a se constituir como objeto de pesquisa privilegiado sob diversos prismas, desde o registro de sua expansão e potenciais inclusivos até os enfoques analíticos que se evidenciam, de forma mais geral, nas abordagens das instituições participativas no período.

No contexto de expansão da infraestrutura participativa no país, Avritzer (2011) enfatiza a explosão de estudos sobre participação e deliberação. Almeida, Cayres e Tatagiba (2015), por sua vez, sublinham a pluralização da produção na década de 2000, abrangendo as diversas áreas de política e as esferas de governo, que apontam para a inscrição das instituições participativas em contexto mais amplo e constataam um maior realismo e o refinamento das metodologias.

As agendas de pesquisa que emergem ou se evidenciam a partir deste século notadamente incluem questões relativas ao desenho institucional participativo (AVRITZER,

2008; BRASIL; CARNEIRO, 2011; FARIA; RIBEIRO 2013), à efetividade das instituições participativas e aos seus déficits deliberativos (AVRITZER, 2011; PIRES, 2011), à representação nas instituições participativas (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006; ALMEIDA, 2012) e às capacidades estatais requeridas para a participação (GOMIDE; PIRES, 2014).

As manifestações multitudinárias, que ocorrem em junho de 2013, em diversas capitais, demarcam os largos contornos da crise da democracia que se anuncia e, nesse bojo, sinalizam os limites da participação institucionalizada, que constitui objeto de tematização. Entre outros pontos em questão, remete-se ao desbalanceamento dos temas e focos das instituições participativas, que inclui pautas relativamente relegadas ou excluídas, como a do meio ambiente e dos povos originários (PIRES, 2013; AVRITZER, 2016).

Contudo, a extensa produção relativa à participação a partir de grupos de pesquisa consolidados no país influencia as propostas da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e da criação do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), consubstanciadas no Decreto 8.243/2014 (FONSECA *et al.*, 2021). O Decreto engendrou debates e controvérsias no Congresso Nacional e na mídia e desvelou fortes objeções de parlamentares à participação social, resultando na sua revogação na Câmara dos Deputados e demarcando o início de um período de recuos da participação social no âmbito federal. Nessa linha, já no governo Michel Temer, diversas iniciativas fragilizam a participação no âmbito federal, como a descontinuidade de conferências (MAGALHÃES; ORNELAS; BRASIL, 2021).

Nesse contexto, sob diversas perspectivas e chaves analíticas, proliferam abordagens das manifestações de 2013 e sobre o ciclo de protestos nos anos seguintes (TATAGIBA, 2014; MENDONÇA, 2018; ALONSO, 2017). Também se destacam desenvolvimentos teóricos e analíticos com o foco em movimentos sociais, sobretudo a partir de perspectivas relacionais, que sublinham suas relações com o Estado no período pós-1988 (ABERS; VON BULOW, 2011; CARLOS, 2015; GURZA LAVALLE; DOWBOR; SZWAKO, 2018; CARNEIRO *et al.*, 2022; RESENDE; SOUZA; BRASIL, 2022; SILVA; BRONZO; BRASIL, 2023). Parte desses esforços se coloca em diálogo com a teoria estadunidense de processo político e mobiliza seus conceitos, cabendo destacar a contribuição à literatura dos movimentos sociais de Abers, Serafim e Tatagiba (2014) com a noção de repertórios de interação.

O Decreto nº 9.759/2019 é um marco dos retrocessos e desconstruções no campo da participação, ao extinguir órgãos colegiados e estabelecer regras tendo em vista limitar a participação da sociedade civil em instituições participativas, gerando resistências no âmbito da sociedade civil, judicialização do conflito e a emergência de estudos voltados para esses processos (MAGALHÃES; ORNELAS; BRASIL, 2021; FARRANHA; BATAGLIA; DE PAULA, 2021;

TATAGIBA *et al.*, 2022; BEZERRA; RODRIGUES; ROMÃO, 2022). A Figura 1 representa esquematicamente o desenvolvimento da literatura descrita.

Figura 1: Linha do tempo dos estudos e abordagens da participação social no Brasil



Fonte: Elaboração própria.

Em outra direção, tendo em vista a reconstrução da infraestrutura participativa no país, o Decreto nº 11.371/2023 revoga o Decreto nº 9.759/2019, o Decreto nº 11.406/2023 cria o Conselho de Participação Social e o Decreto nº 11.407/2023 institui o sistema de participação social no âmbito federal, ainda que sem maiores detalhamentos abrindo caminho para novos projetos e propostas normativas no campo da participação. Nessa trilha, abrem-se frentes de pesquisas com o foco nas instituições participativas, em especial os conselhos, as conferências e a participação no ciclo orçamentário que ganha relevo.

A ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO ENQUANTO ESPAÇO DE PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO SOBRE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Ao longo das últimas décadas, o ambiente da administração pública brasileira sofreu importantes mudanças, desde o enfraquecimento do papel do estado nos anos 1980, em paralelo ao processo de redemocratização, até o acirramento das disputas entre os projetos neoliberal e democratizante a partir da segunda década do século XXI. Essas transformações não deixaram de influenciar os diversos cursos de administração pública, tanto em relação a própria estrutura dos cursos ofertados quanto no que refere à produção acadêmica nesses contextos (MAGALHÃES, 2023; ROSSI *et al.* 2011; COELHO, 2006).

Conforme Magalhães (2023), no bojo do processo de reconstrução e aprofundamento da democracia no país, o campo de públicas foi tomando corpo enquanto um projeto de demarcação de campo científico, articulando as visões oriundas dos bacharelados de Administração Pública, Gestão Pública, Gestão Social, Gestão de Políticas Públicas e Políticas

Públicas. Nesse sentido, o fortalecimento da cultura democrática passa a requerer um novo perfil de administradores públicos atuantes no país (ROSSI *et al.*, 2011).

O Curso Superior de Administração Pública (Csap) foi criado em 1986, inicialmente vinculado ao Centro de Desenvolvimento da Administração (CDA) da FJP e tendo como idealizador o Professor Paulo Neves de Carvalho, da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que defendia a superação do viés de eficácia estritamente lógico-formal do direito administrativo (ARAÚJO *et al.*, 2017). Posteriormente, em 1992, a Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho foi constituída, assim como a atual carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) de Minas Gerais (MAGALHÃES, 2023).

Desde o seu início, o currículo do curso era marcado pela multidisciplinariedade, tendo sido formulado a partir da premissa de formar quadros de carreira administrativa capazes de concretizar a ampla carta de direitos sociais que vinha sendo discutida e implementada no país. Nessa linha, o curso contemplava não apenas as tradições da administração científica, da economia para o desenvolvimento e do direito constitucional e administrativo, mas também das ciências sociais, especialmente a sociologia, ciência política e estudos urbanos, em uma configuração multidisciplinar que vem sendo mantida apesar de mudanças curriculares ao longo dos anos (MAGALHÃES, 2023).

O mestrado em Administração Pública, por sua vez, foi implantado nos fins da década de 1990, ampliando a formação ao âmbito da pós-graduação *stricto sensu*. Atualmente, o mestrado está assentado sobre a área de concentração Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, que se desdobra em três linhas: a) Gestão Econômica, Financeira e Tributária; b) Formulação, Implementação, Gestão e Avaliação de Políticas Públicas; e c) Produção do Conhecimento, Avaliação e Gestão da Informação (MAGALHÃES, 2023).

Sobre as produções que se originam da Escola de Governo, cabe considerar o caráter de concurso público para ingresso em carreira de estado do bacharelado em Administração Pública. Finalizada com êxito a graduação, os estudantes formados passam a integrar o quadro de pessoal da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag-MG) no âmbito da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). A previsão de ingresso em uma carreira pública de alguma maneira baliza a relação dos alunos com o curso⁴. Nessa direção, não raro os discentes produzem trabalhos de conclusão

⁴ Essa dimensão observada empiricamente na experiência de alunas(os), professores(as) e egressos(as) requer maior aprofundamento científico e, portanto, estimula-se estudos que busquem analisar os contornos, as condições de possibilidades e os possíveis efeitos deste arranjo *sui generis* estabelecido, sobretudo, no âmbito do bacharelado em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

relacionados às temáticas com as quais estiveram envolvidos em suas disciplinas aplicadas e seus estágios extracurriculares e/ou obrigatórios em órgãos estaduais. Ocorre algo similar, em relação ao mestrado, cujos alunos geralmente têm alguma experiência na atuação no setor público e não raro vinculam-se – ou acabam por vincular-se – à prática da Administração Pública.

Nesse sentido, as pesquisas produzidas no contexto dos programas de graduação e mestrado da FJP inscrevem-se em um duplo lugar da interrogação acadêmica e prática, frequentemente inspirados pelas experiências atuais no âmbito governamental. Esse duplo lugar possibilita acesso privilegiado a informações e processos que seriam menos acessíveis a sujeitos externos à gestão pública. Contudo, essa posição também implica desafios para os estudantes-praticantes, pois, por estarem inseridos no interior do estado, precisam se atentar para não prescindir da visão crítica sobre a política ou o processo que estão pesquisando, uma vez que podem estar envolvidos com sua implementação. Além disso, aumentam os riscos de assumirem uma posição excessivamente otimista em relação à atuação estatal.

Em pesquisa que busca compreender as diferentes tradições intelectuais presentes na Escola de Governo, Magalhães (2023) identificou que a participação social figura como temática de estudo consolidada de maneira transversal. No âmbito das políticas públicas, a Escola de Governo tem contribuído para o campo da participação social por meio de trabalhos que exploram aportes da teoria democrática contemporânea e de suas adjacências, com ênfase nas instituições participativas e, mais recentemente, nos movimentos sociais e na sua relação com estado. Além disso, essa contribuição está presente também nos enfoques relativos à participação em programas, projetos, estruturas organizacionais, modelos gerenciais e arranjos de governança. Em seu conjunto, essa produção não é monolítica e significativamente se beneficia dos debates teóricos, analíticos e críticos da ciência política, estabelecendo diálogos, interseções e pontes com esse campo.

Vários fatores sugerem que as contribuições dos estudos sobre participação produzidas no interior do campo de públicas ainda não foram totalmente exploradas, cabendo questionar se haveria uma marca distintiva desses trabalhos. Com base nas monografias de conclusão de graduação e dissertações de mestrado, produzidas pela Escola de Governo da FJP, a seção seguinte apresenta uma primeira análise e busca avançar o conhecimento acerca dos contornos dessas contribuições.

A PRODUÇÃO ACADÊMICA SOBRE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PROGRAMAS DE GRADUAÇÃO E MESTRADO DA ESCOLA DE GOVERNO (2000-2022)

Nesta seção, serão abordadas as produções acadêmicas de conclusão de curso de graduação e mestrado, publicadas entre 2000 e 2022, que tiveram como enfoque central a

participação social. A amostragem utilizada, coletada diretamente nas bases de dados institucionais, é parcial, uma vez que os repositórios não apresentam os registros completos, inclusive temporalmente, e as publicações se iniciaram em 1994, como indicado. Para a categorização e a análise dos trabalhos, foram considerados principalmente os títulos, os resumos e as palavras-chave que oferecem uma visão geral e panorâmica das publicações, em especial das abordagens realizadas e das temáticas discutidas. Recorreu-se, eventualmente, à consulta dos trabalhos.

Como já mencionado, inicialmente, foram 126 publicações que traziam indicações referentes à participação social e às temáticas correlatas em seus conteúdos. A partir de uma análise mais criteriosa, foram mantidos 65 trabalhos – sendo excluídos aqueles que mencionam tais conteúdos de forma superficial ou restrita a algum aspecto ou nuance da abordagem, ou que não englobam uma perspectiva democratizante do conceito, nos termos de Dagnino (2004). A Tabela 1 mostra a distribuição dos trabalhos analisados entre monografias e dissertações, bem como os períodos de análise a serem utilizados – que serão discutidos mais à frente.

Tabela 1: Distribuição das publicações entre monografias e dissertações por período –2000-2022

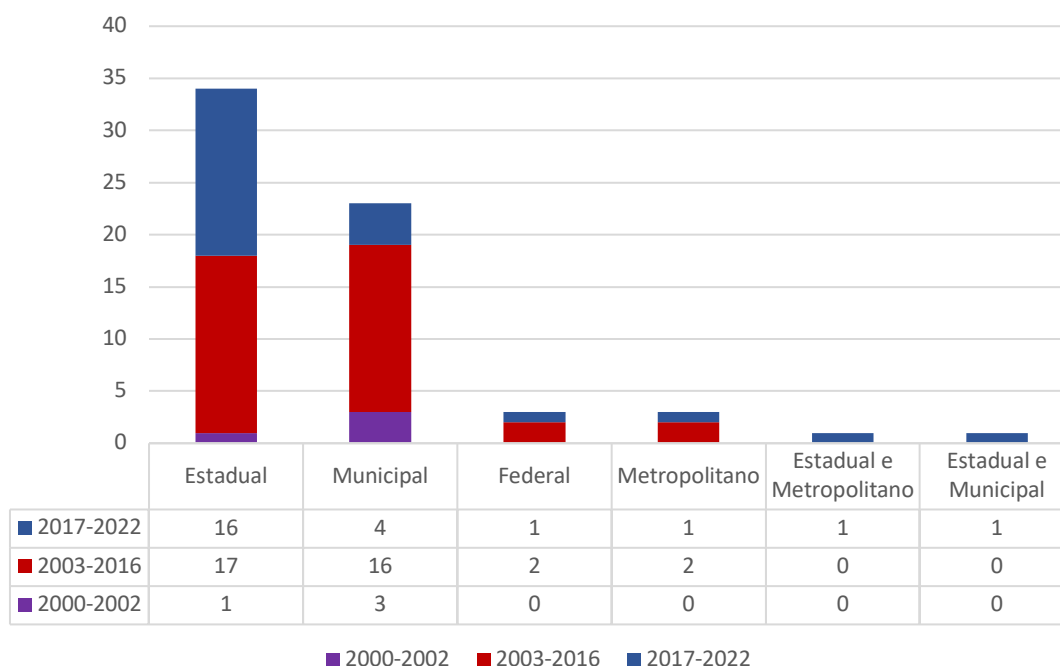
Tipo de publicação	2000-2002	2003-2016	2017-2022	Total Geral
Monografia	2	17	14	33
(%)	50,00%	45,95%	58,33%	50,77%
Dissertação	2	20	10	32
(%)	50,00%	54,05%	41,67%	49,23%
Total Geral	4	37	24	65
(%)	6,15%	56,92%	36,92%	100,00%

Fonte: Dados básicos: levantamento documental no repositório institucional e na biblioteca da Fundação João Pinheiro. Elaboração própria.

No total geral, o quantitativo de publicações é semelhante ao se comparar monografias e dissertações, havendo algumas pequenas variações nos períodos analisados. Os períodos de análise utilizados se baseiam no percurso descrito da literatura, resultando no estabelecimento de três grandes blocos. O primeiro deles busca compreender as produções realizadas durante o momento da constituinte até o primeiro governo Lula, isto é, de 1986 a 2002. Porém, como já indicado anteriormente, a produção disponível nos acervos restringe-se aos anos 2000, 2001 e 2002. Ainda assim, é possível perceber traços marcantes de um estágio inicial da discussão sobre participação no Brasil. O segundo período, 2003 a 2016, refere-se aos anos de maior expansão participativa, sobretudo impulsionada a partir dos governos petistas no âmbito federal. Finalmente, o terceiro período refere-se à retração das iniciativas de participação social a partir do governo de Michel Temer.

O Gráfico 1, abaixo, apresenta um panorama do quantitativo de trabalhos a partir dos níveis territoriais analisados. É possível observar a predominância do nível estadual como objeto de análise, seguido pelo nível municipal. Os âmbitos federal e metropolitano estão empatados, mas em quantitativo muito inferior aos dois primeiros. Por fim, as análises que enfocam mais de um nível podem ser consideradas apenas residuais em relação ao total.

Gráfico 1: Distribuição das publicações por nível territorial e período – 2000-2022



Fonte: Dados básicos: levantamento documental no repositório institucional e na biblioteca da Fundação João Pinheiro. Elaboração própria.

Duas hipóteses complementares podem ser pensadas para justificar a distribuição demonstrada no Gráfico 1. A primeira é de que, por se tratar de uma instituição de ensino estadual situada no município de Belo Horizonte, há uma tendência de que os estudantes analisem experiências e políticas públicas mais aderentes a esses dois níveis – em decorrência da proximidade e da acessibilidade aos objetos estudados. Adicionalmente, em relação ao nível municipal, cabe destacar que o experimentalismo local, na década de 1990, engendrou uma pluralidade de práticas participativas que se colocaram como objeto de interesse e estudo. A segunda hipótese é de que a realização de estágios curriculares obrigatórios em órgãos estaduais pelos estudantes de graduação, além da atuação profissional de estudantes do mestrado na gestão estadual e, também, municipal, influencia o *locus* estudado.

Em continuidade ao tratamento da base de dados, as publicações foram organizadas em dez categorias, conforme o principal enfoque do trabalho. Conforme apresentado no Gráfico 2,

aponta-se a incidência significativa de trabalhos sobre movimentos sociais e associativismo, em especial no período de 2017 a 2022. Essa tendência segue a mudança na produção sobre participação social no âmbito nacional que se volta para esse foco a partir das manifestações de 2013 e, mais nitidamente, dos anos seguintes, marcados por desmantelamentos no campo da participação institucionalizada. Uma singularidade nesse conjunto de produções da escola é que essas se endereçam, sobretudo, à compreensão da incidência dos movimentos e associações civis em políticas públicas setoriais, tendo como exemplos: políticas públicas para mulheres, pessoas trans e travestis, igualdade racial, preservação do meio ambiente e reparação de desastres minerários, habitação, entre outros, incluindo as abordagens sobre ativismo da burocracia.

Outra categoria relevante é a de conselhos, com abordagens em diferentes níveis de governo, mas ênfase nos estaduais, municipais e também metropolitano, estes estudos apresentam como principais temáticas: direitos humanos, desenvolvimento metropolitano, controle social do Programa Bolsa Família (PBF), segurança pública, saúde, entre outros, incluindo também trabalhos que analisam a instituição participativa de forma transversal, isto é, enfocam o mapeamento e a análise dos conselhos estaduais existentes em um período específico. A abordagem dos conselhos pode ser atribuída em grande parte à proliferação e diversidade de conselhos nos diversos níveis de governo desde os anos 1990, que se deve aos processos de inovação institucional, de um lado, e à obrigatoriedade legal nos casos das políticas sociais ou da indução vertical por mecanismos de coordenação em políticas setoriais, de outro. Ao fim e ao cabo, essas instituições participativas se inscrevem de forma significativa na institucionalidade das políticas públicas e na sua gestão.

Destaca-se, ainda, um quantitativo considerável de publicações sobre os Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais, que ocorreram entre 2015 e 2018. Apesar de se tratar de uma experiência participativa voltada para o planejamento e a gestão, com intuito de viabilizar uma incidência participativa no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e nas ações de governo, cabe uma menção específica aos fóruns por ter se constituído um objeto estudado de maneira aprofundada em diversos trabalhos, sob diversas chaves teóricas e analíticas. Tais trabalhos argumentam que o arranjo adotado foi constituído nos moldes de uma instituição participativa, com regras, normas, atores e desenho institucional próprios (ver, por exemplo, ANELLI, 2018)⁵.

⁵ Destaca-se que dois desses trabalhos foram premiados no concurso de monografias da Escola de Governo (ANDRADE, 2016; ANELLI, 2018) e outros quatro foram destacadas com menções honrosas (PEREIRA, 2015; SANTOS, 2016; LONGUINHO, 2017; MIRANDA, 2018). Além disso, um deles (ANELLI, 2018) também recebeu menção honrosa na premiação do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ENEPCP) e foi publicado pela Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas (ANEPEC) (ANELLI; BRASIL, 2022). Sobre

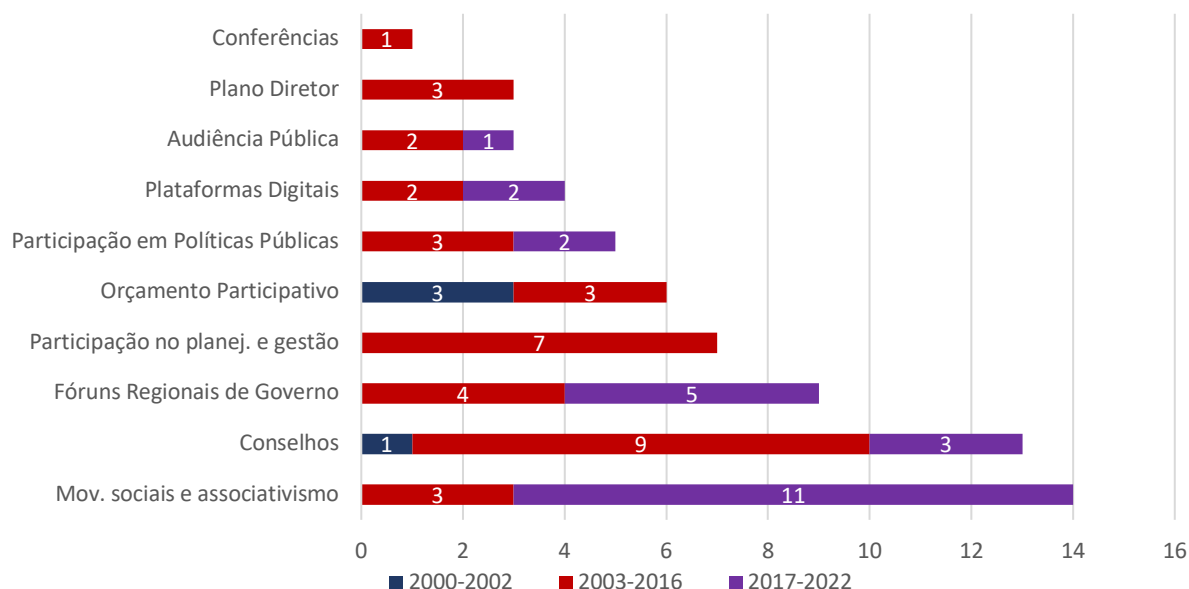
No Gráfico 2, observa-se também uma possível correlação entre as temáticas abordadas pelos trabalhos, os momentos políticos e conjunturais e as experiências participativas (institucionalizadas ou não) analisadas ao longo dos períodos. No primeiro deles (2000-2002), há predominância de análises sobre o Orçamento Participativo – incluindo o trabalho pioneiro de Roberto Rocha Coelho Pires (2001), premiado no primeiro concurso de monografias realizado na Escola de Governo. No caso dos conselhos, que surgem e se institucionalizam na década de 1990, mas se expandem fortemente nos anos 2000, a predominância das análises ocorre no segundo período (2003-2016).

A abordagem dos instrumentos de planejamento e gestão comparece em trabalhos que se voltam para a participação no Planejamento Plurianual de Ação Governamental (PPAG), além do diálogo crítico com as iniciativas de reforma administrativa mineira. Ao lado desses, também se destacam estudos com o foco nos Planos Diretores Participativos, entre 2003 e 2016, que podem ser atribuídos por um lado, ao Estatuto da Cidade (2001), suas premissas e dispositivos, que requerem a participação nesses planos, ao lado de outras normativas e induções, em parte associadas à criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades, em 2003. Entretanto, alguns trabalhos, como o caso de Valle (2007) associam-se à própria atuação da FJP na elaboração dos Planos Diretores Participativos.

Outros temas merecem menção. O primeiro se refere à participação nas políticas públicas, sobretudo em programas e projetos específicos, a partir de uma diversidade de desenhos participativos. O segundo refere-se à participação por meio de plataformas digitais, que se associa a sua crescente previsão e utilização, com a ampliação do uso da internet para fins participativos, de transparência e de controle social, que impulsionou trabalhos nos períodos de 2003-2016 e de 2017-2022.

os concursos de monografias da Escola de Governo, da Fundação João Pinheiro, dentre as 32 edições já ocorridas (2001-2021), 8 delas tiveram como vencedoras monografias com foco central na participação social (ver mais em <https://fjp.mg.gov.br/graduacao/>, na seção “Monografias premiadas”) (FJP, 2019).

Gráfico 2: Distribuição de publicações por tipo de instância, instituição participativa ou categoria temática analisada – 2000-2022

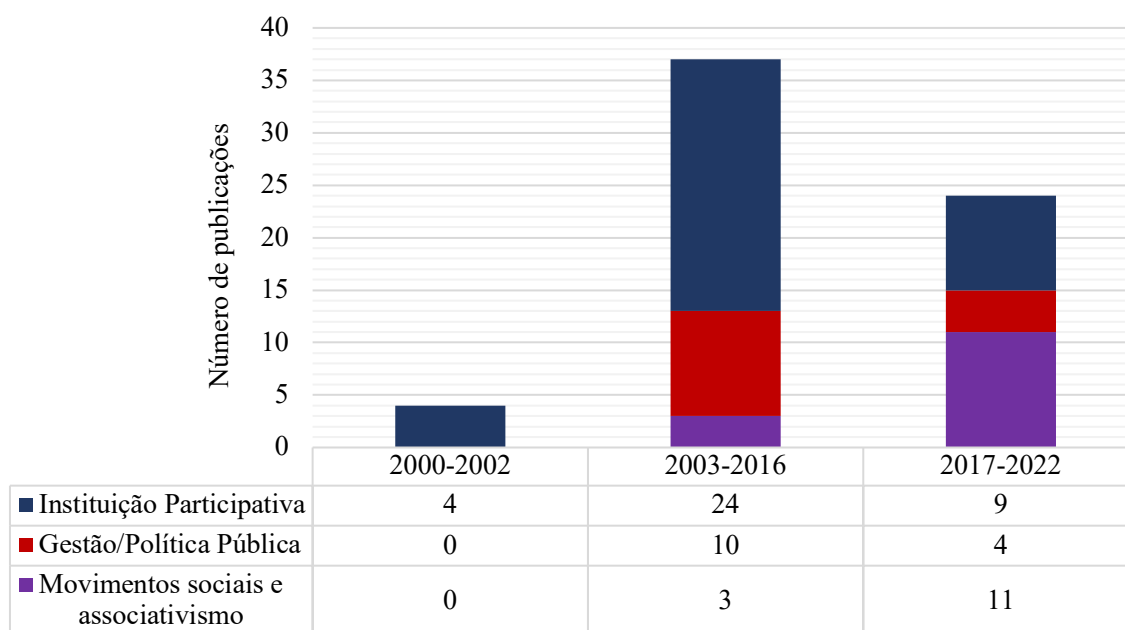


Fonte: Dados básicos: levantamento documental no repositório institucional e na biblioteca da Fundação João Pinheiro. Elaboração própria.

O Gráfico 3 busca avançar no entendimento da distribuição temporal das temáticas estudadas, apresentando um agrupamento em categorias mais sintéticas. Com base nos dados, é possível observar algumas tendências alinhadas ao referencial bibliográfico deste trabalho. Destaca-se a maior tendência de publicações com enfoque nas instituições participativas nos períodos de 2000-2002 e de 2003-2016. Essa perspectiva converge com a ampliação da infraestrutura participativa – com expansão, consolidação e estruturação de experiências e instituições diversas, como os conselhos, conferências, OP, planos diretores participativos, entre outros.

É também no período de 2003-2016 que despontam iniciativas de gestão ou de políticas públicas participativas. Os trabalhos com esses focos mostram um enraizamento da agenda da participação social na medida que ela é absorvida por iniciativas da própria Administração Pública, por exemplo, na coordenação intragovernamental, no planejamento ou como instrumentos constituintes de projetos e programas específicos. Esse parece um *locus* promissor para investigar, de forma mais ampla, os contornos que a participação adquire ao tornar-se uma linguagem incorporada ao léxico burocrático, apontando para o que talvez tenha sido um indício muito preliminar da democratização do estado.

Gráfico 3: Distribuição de publicações por categoria temática analisada – 2000-2022



Fonte: Dados básicos: levantamento documental no repositório institucional e na biblioteca da Fundação João Pinheiro. Elaboração própria.

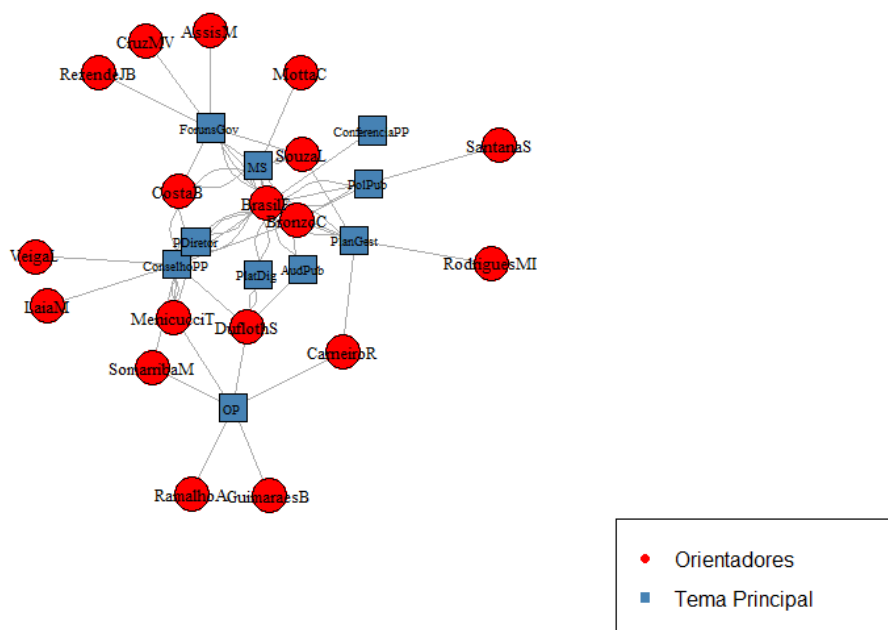
Posteriormente, há uma virada nos estudos, o que converge com o momento político de destituição da Presidenta Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), em 2016 – por meio de um processo de *impeachment* cercado de polêmicas. Como já posto, passa-se a um contexto político de desestruturação e esvaziamento de experiências participativas diversas, que tem seu ápice a partir de 2019, com a eleição do governo Jair Bolsonaro. Diante disso, há uma guinada mais geral na literatura nacional, de um foco das pesquisas no campo da participação social para os movimentos sociais e associativismos, já que, concomitante ao esvaziamento de instituições participativas que anteriormente detinham papel relevante na formação da agenda governamental, os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil de caráter progressista passam a ter um papel preponderante no enfrentamento dos retrocessos no período.

Vale destacar, finalmente, como as diversas abordagens sobre a participação social revelam uma teia de pesquisas interconectadas. Essa rede de produção acadêmica revela múltiplos interesses de pesquisa, mas com uma centralidade bem definida. Por meio da análise de quem orientou os diversos trabalhos, demonstra-se haver uma especialização temática na área de pesquisa de participação social e temáticas correlatas. Há uma predominância de trabalhos orientados pela professora Flávia de Paula Duque Brasil, em um total de 27, seguida pelos professores Bruno Lazzarotti Diniz Costa (5), Simone Cristina Dufloth (5), Telma Maria Gonçalves Menicucci (5), Letícia Godinho de Souza (5), Carla Bronzo (4), Ricardo Carneiro (2) e

Maria das Mercês Somarriba (2), ao lado de outros professores que orientaram apenas um trabalho da temática ao longo do período analisado.

A Figura 2 apresenta um grafo bipartite⁶ entre orientadores e temas. Pode-se perceber como os estudos sobre o OP, de um lado, e os Fóruns Regionais de Governo, de outro, mobilizaram uma série de pesquisadores-professores, demonstrando sua incidência e transversalidade nos respectivos períodos. Os estudos sobre instrumentos de planejamento e gestão, políticas públicas e conselhos, por sua vez, situam-se na fronteira do grafo, indicando conexões com outras áreas de pesquisa. Os trabalhos sobre movimentos sociais, plataformas digitais, audiências públicas, Plano Diretor e conselhos, finalmente, encontram-se no núcleo da pesquisa realizada na Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho, sendo abordados por distintos pesquisadores.

Figura 2: Grafo bipartite – Temas orientados por pesquisador/professor – 2000-2022



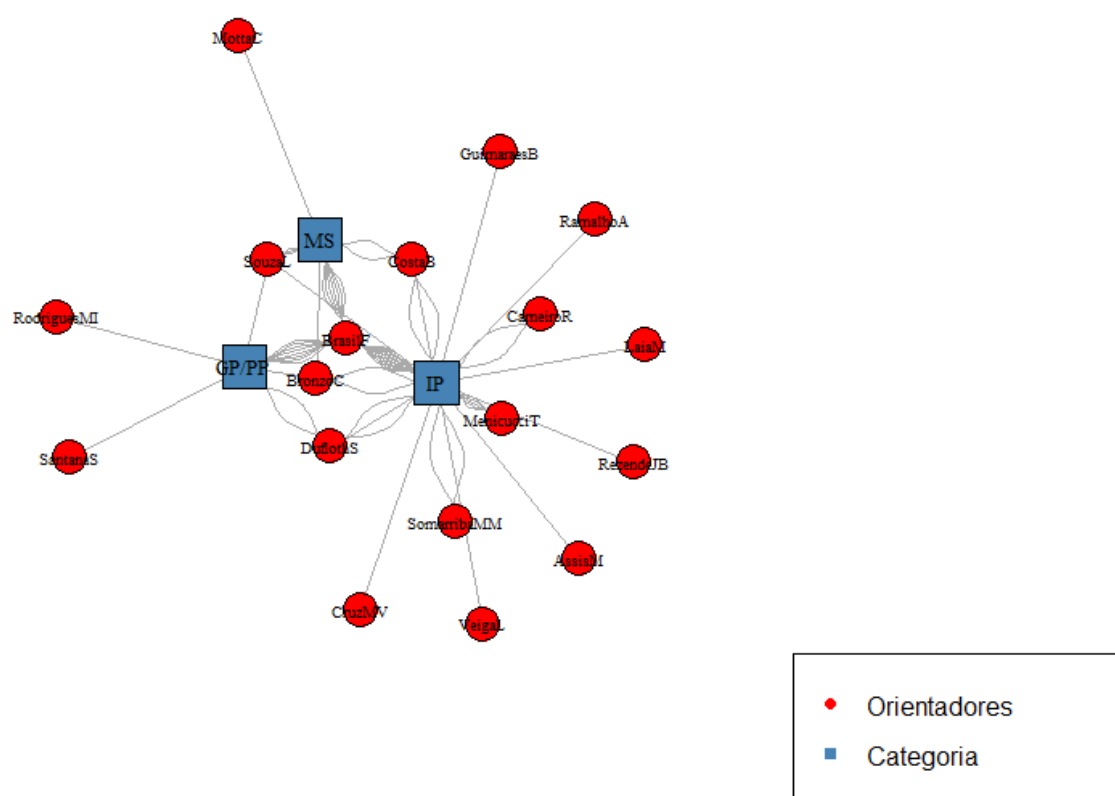
Legenda: Temas: ConselhoPP = AudPub = Audiências Públicas; Conselhos de Políticas Públicas; ConferenciaPP = Conferências de Políticas Públicas; ForunsGov = Fóruns Regionais de Governo; MS = Movimentos Sociais e Associativismo; OP = Orçamento Participativo; PDiretor = Plano Diretor; PlanGest = Instrumentos de Planejamento e Gestão; PlatDig = Plataformas Digitais; PolPub = Políticas Públicas. Orientadoras(es): AssisM = Marcos Arcanjo de Assis; BrasilF = Flávia de Paula Duque Brasil; BronzoC = Carla Bronzo; CarneiroR = Ricardo Carneiro; CostaB = Bruno Lazzarotti Diniz Costa; CruzMC = Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz; DuflothS = Simone Cristina Dufloth; GuimarãesB = Berenice Martins Guimarães; LaiaM = Marconi Martins de Laia; MenicucciT = Telma Maria Gonçalves Menicucci; RamalhoA = Álvaro Ramalho Júnior; RezendeJB = João Batista Rezende; RodriguesMI = Maria Isabel Araújo Rodrigues; SantanaS = Sylvana de Castro Pessoa Santana; SomarribaM = Maria das Mercês Gomes Somarriba; SouzaL = Letícia Godinho de Souza; VeigaL = Laura da Veiga.

Fonte: Dados básicos: levantamento documental no repositório institucional e na biblioteca da Fundação João Pinheiro. Elaboração própria.

⁶ Um grafo bipartite é uma representação relacional em que os vértices são divididos em dois conjuntos distintos e independentes, sendo que cada aresta conecta vértices de um conjunto a outro. No caso em tela, o grafo conecta orientadores e temas de monografias e dissertações.

Analisando a rede a partir das categorias mais sintéticas, como demonstrado na Figura 3, pode-se afirmar que o estudo das instituições participativas é central na agenda de pesquisa sobre participação na Escola de Governo.

Figura 3: Grafo – Categorias sintéticas de temas orientados por pesquisador/professor –2000-2022



Legenda: Categorias: GP/PP = Gestão Pública ou Políticas Públicas; IP = Instituições Participativas; MS = Movimentos Sociais e Associativismo. Orientadoras(es): AssisM = Marcos Arcanjo de Assis; BrasilF = Flávia de Paula Duque Brasil; BronzoC = Carla Bronzo; CarneiroR = Ricardo Carneiro; CostaB = Bruno Lazzarotti Diniz Costa; CruzMC = Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz; DuflothS = Simone Cristina Dufloth; GuimarãesB = Berenice Martins Guimarães; LaiaM = Marconi Martins de Laia; MenicucciT = Telma Maria Gonçalves Menicucci; RamalhoA = Álvaro Ramalho Júnior; RezendeJB = João Batista Rezende; RodriguesMI = Maria Isabel Araújo Rodrigues; SantanaS = Sylvana de Castro Pessoa Santana; SomarribaM = Maria das Mercês Gomes Somarriba; SouzaL = Letícia Godinho de Souza; VeigaL = Laura da Veiga.

Fonte: Dados básicos: levantamento documental no repositório institucional e na biblioteca da Fundação João Pinheiro. Elaboração própria.

É a partir da chave das instituições participativas que se organiza a maior parte dos trabalhos e, também, que importantes conexões são estabelecidas com outras linhas, abordagens e enfoques. Contudo, é interessante notar as relações potenciais entre essa categoria e de movimentos sociais e associativismo, de um lado, e com a de gestão e políticas

públicas de outro (e ainda estas duas entre si). A perspectiva relacional demonstrada no grafo acima apresenta um desenho que instiga investigações futuras acerca das contribuições específicas do Campo de Públicas para a literatura sobre participação, seus contornos, apropriações e desenvolvimentos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo realizar uma primeira análise sobre como a agenda da participação social adentrou os trabalhos de conclusão produzidos no âmbito dos cursos de graduação e mestrado em Administração Pública, da Escola de Governo, da Fundação João Pinheiro (FJP). A partir de uma análise do título, resumo e palavras-chave de 65 trabalhos, no período entre 2000 e 2022, foi possível compreender a dinamicidade e a miríade de abordagens e enfoques, bem como sua distribuição ao longo do tempo.

Em primeiro lugar, destaca-se um quantitativo bastante semelhante entre as monografias e dissertações analisadas, com diferenças na distribuição entre os três períodos delimitados para análise. É notório o enfoque dos trabalhos em análises realizadas no âmbito dos níveis estadual e municipal de governo. Também é possível constatar a diversidade de temáticas e assuntos discutidos, com abordagens variadas.

Nesse sentido, as análises têm como foco uma gama considerável de experiências, assuntos e práticas, tendo como principais exemplos: conselhos, conferências, orçamentos participativos, plataformas digitais, instrumentos participativos de planejamento e gestão, participação em políticas públicas, além de diversas abordagens no âmbito dos movimentos sociais e associativismo e dos Fóruns Regionais de Governo.

Também foi possível observar que há uma tendência na distribuição das temáticas ao longo dos períodos de análise que converge com o contexto político vivenciado no país. Isso porque os trabalhos que enfocam as instituições participativas se concentram nos períodos de 2000 a 2002 e de 2003 a 2016, em que há considerável expansão e multiplicação de experiências participativas, alinhadas à ênfase dada a essa temática tanto na Constituição Federal de 1988 quanto nos governos petistas em âmbito federal, bem como a concentração de trabalhos sobre movimentos sociais e associativismo no período de 2017 a 2022, em que há uma desestruturação considerável de tais experiências participativas e uma guinada conservadora.

Por fim, destaca-se uma concentração de trabalhos orientados por alguns pesquisadores, que discutem o tema da participação social e de temáticas correlatas. Demonstrou-se que a temática de instituições participativas é central nos debates realizados, mas também se conecta de maneira substancial com as abordagens de movimentos sociais e

associativismo, por um lado, e de gestão e políticas públicas de caráter participativo, de outro lado.

Como lacunas deste trabalho, pode-se mencionar a ausência de trabalhos prévios a 2000, que não foram encontrados no repositório institucional e na biblioteca da FJP, além da escolha pelo enfoque mais restrito aos resumos dos trabalhos, sem que seus conteúdos fossem analisados em profundidade. Para pesquisas futuras, indica-se como possibilidade tanto a ampliação do conjunto, estendendo aos trabalhos dos cursos de especialização, quanto o aprofundamento da análise, envolvendo não apenas as temáticas centrais, mas também as abordagens adotadas em cada conjunto de publicações. Mais além, uma possibilidade promissora é a de ampliação do escopo de análise, encampando o tema mais amplo das relações estado-sociedade em suas múltiplas configurações ou, ainda, avançando para outras linhas de pesquisa, também relevantes na produção acadêmica da Escola de Governo, com aportes e contribuições para o campo de públicas.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera. **Inventing local democracy**: grassroots politics in Brazil. Boulder: Lynne Reiner Publishers, 2000.

ABERS, Rebecca Neaera; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência da era Lula. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ABERS, Rebecca Neaera; VON BULOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade? **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 28, p. 52-84, dez. 2011.

ALLEGRETTI, Giovanni; HERZBERG, Carsten. **El retorno de las carabelas**: los presupuestos participativos de América Latina en el contexto europeo. Amsterdam: TNI Working Paper; Madri: FMI, 2004.

ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila Costa; TATAGIBA, Luciana. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova**, São Paulo, v. 94, p. 255-294, 2015.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar, 2012.

ALONSO, Angela. A política das ruas: protestos em São Paulo de Dilma a Temer. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, p. 48-58, jun. 2017. Edição especial.

ANDRADE, André Lobato. **O processo de incorporação de demandas dos fóruns regionais de governo no planejamento das secretarias de estado de Minas Gerais**. 2016. 131 f. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2016.

ANELLI, Fernando Resende. **Teoria democrática e inclusão política**: representação, participação e deliberação nos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais. 2018. 137 f. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2018.

ANELLI, Fernando Resende; BRASIL, Flávia de Paula Duque. Teoria democrática e inclusão política: representação, participação e deliberação nos fóruns regionais de governo de Minas Gerais. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO DO CAMPO DE PÚBLICAS. **Coletânea do Campo de Públicas**: Prêmio Augusto Tavares de teses, dissertações e tccs. Brasília: ANEPEC, 2022, p. 43-75.

ARAÚJO, Ana Luiza Gomes de *et al.* Paulo Neves de Carvalho e o Dasp. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 2., 2017, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: Enepcp, 2017. p. 1421-1436.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 13-28. (Diálogos para o desenvolvimento, v. 7).

AVRITZER, Leonardo. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (org.).

Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: Ipea, 2012. p. 125-140.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 2016.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. *In*:

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (org.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e estado no Brasil: da autonomia política à interdependência. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-398, 2012.

BAIOCCHI, Gianpaolo. **Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre**. Redwood: Stanford University Press, 2005.

BAIOCCHI, Gianpaolo; GANUZA, Ernesto. Participatory budgeting as if emancipation mattered. **Politics & Society**, [s./l.], v. 42, n. 1, 2014.

BEZERRA, Carla de Paiva; RODRIGUES, Maira; ROMÃO, Wagner de Melo. Conselhos de políticas públicas no governo Bolsonaro: impactos do Decreto 9.759/2019 sobre a participação da sociedade civil. *In*: TATAGIBA Luciana *et al.* (org.). **Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências**. Porto Alegre: Zouk, 2022. p. 37-64.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas e projetos: potenciais e desafios. *In*: FAHEL, Murilo; NEVES, Jorge Alexandre (org.). **Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007. p. 115-155.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; CARNEIRO, Ricardo. Democracia y disenos institucionales participativos en las políticas urbanas: un estudio de la experiencia brasileira. **Íconos**, Quito, v. 15, n. 40, p. 71-87, 2011.

CARLOS, Euzeneia. **Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional no contexto pós-transição**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2015.

CARNEIRO, Ricardo; BRASIL, Flávia de Paula Duque; BECHTLUFFT, Rodolfo Pinhón; FAUSTINO, Marcella Raphaella. Transporte coletivo e movimento Tarifa-zero-BH: repertórios de ação e incidência na política local. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 26, n. 1, p. 442-460, 2022.

COELHO, Fernando de Souza. **Educação superior, formação de administradores e setor público: um estudo sobre o ensino de administração pública – em nível de graduação – no Brasil**. 2006. 151 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

COHEN, Joshua; FUNG, Archon. Radical democracy. **Swiss Journal of Political Science**, Bern, p. 23-46, 2004.

CUNHA, Eleonora Schettini M. **Conferências de políticas públicas e inclusão participativa**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para discussão, n. 1733).

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 3, n. 5, p. 139-164, 2004.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 9-15.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular**: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

FARRANHA, Ana Cláudia; BATAGLIA, Murilo Borsio; DE PAULA, Ana Paula Paes. Democracy and participation: changes and challenges in Bolsonaro's government - analyzing brazilian federal decree 9.759/2019. **Revista Videre**, Dourados, v. 13, p. 150-170, 2021.

FONSECA, Igor Ferraz da *et al.* **A trajetória da participação social no governo federal**: uma leitura a partir da produção bibliográfica do IPEA (2010-2020). Brasília: Ipea, 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Graduação**: monografias premiadas. Belo Horizonte: FJP, 2019. Site. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/graduacao/>. Acesso em: 26 jun. 2023.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. **Politics & Society**, [s.l.], v. 29, n. 1, p. 5-41, 2001.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e democracia**: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

GOODIN, Robert E. **Innovating democracy**: democratic theory and practice after the deliberative turn. Oxford: Oxford University Press, 2008.

GURZA LAVALLE, Adrian. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 33-42. (Diálogos para o desenvolvimento, v. 7).

GURZA LAVALLE, Adrian; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; SZWAKO, José. **Movimentos sociais e institucionalização**: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018.

GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 21, p. 43-66, 2006.

JACOBI, Pedro. Movimentos sociais urbanos no Brasil: reflexão sobre a literatura nos anos 70 e 80. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 23, p. 18-34, 1987.

LEGARD, Sveinung; GOLDFRANK, Benjamin. The systemic turn and participatory budgeting: the case of Rio Grande do Sul. **Journal of Latin American Studies**, Cambridge, v. 53, n. 1, p. 161-187, 2021.

LONGUINHO, Luísa de Paulo. **Capacidades estatais para a promoção da participação social: uma análise dos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais**. 2017. 131 f. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017.

MAGALHÃES, Bruno Dias. O ensino de administração pública: Elementos preliminares de uma história intelectual interdisciplinar. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 28, 2023.

MAGALHÃES, Bruno Dias; ORNELAS, Gabriel Mattos; BRASIL, Flávia de Paula Duque. Desconstruções e resistências democráticas: o caso da instituição legal do sistema nacional de participação social. In: AVRITZER, Leonardo; CARVALHO, Priscila Delgado de (org.). **Crise na Democracia: legitimidade, participação e inclusão**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021. p. 57-88.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Dimensões democráticas nas Jornadas de Junho: reflexões sobre a compreensão de democracia entre manifestantes de 2013. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 33, n. 98, p. 1-23, 2018.

MIRANDA, Luiz Fernando Prado de. **Análise de efetividade dos fóruns regionais de governo: territorialização; representatividade e deliberação; e inserção no ciclo de políticas públicas**. 2018. 160 f. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2018.

NYLEN, William R. **Participatory democracy versus elitist democracy: lessons from Brazil**. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

PATEMAN, Carole. Participatory democracy revisited. **Perspectives on Politics**, Washington, v. 10, n. 1, p. 7-19, 2012.

PEREIRA, Camila Botelho do Silva. **Participação social, instituições participativas e desenhos institucionais: uma análise dos fóruns regionais de governo de Minas Gerais**. 2015. 123 f. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015.

PIRES, Roberto Rocha Coelho *et al.* Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: PIRES, Roberto Rocha Coelho (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p. 347-364. (Diálogos para o desenvolvimento, v. 7).

PIRES, Roberto Rocha Coelho. A participação social no nível nacional: desafios a um projeto inacabado. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 35-46. (Projetos para o Brasil, 6).

PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Orçamento participativo e planejamento municipal: uma análise neoinstitucional a partir do caso da prefeitura de Belo Horizonte**. 2001. 99 f.

Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2001.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; LOPEZ, F. G. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. *In*: CARDOSO JÚNIOR, José Celso (org.). **Brasil em desenvolvimento**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. p. 565-588. (Brasil: o estado de uma nação, v. 3).

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 259-305, 2011.

RESENDE, Letícia A. Péret de; SOUZA, Letícia Godinho de; BRASIL, Flávia de Paula Duque. Minas Gerais no contexto contemporâneo do feminismo brasileiro. **Caderno Espaço Feminino**, Uberlândia, v. 34, n. 2, p. 140-163, 2022.

ROSSI, Maria de Fátima Pereira *et al.* Análise das mudanças no perfil socioeconômico dos interessados na formação para a área pública: estudo aplicado aos vestibulandos e alunos do curso de graduação da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. **Temas de Administração Pública**, Araraquara, v. 2, n. 6, p. 1-20, 2011. Edição especial.

SANTOS, Ana Luiza Ferreira dos. **A participação social como princípio e ferramenta de governo**: uma análise dos fóruns regionais de governo. 2016. 112 f. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2016.

SILVA, Marcelo Kunrath. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. *In*: PIRES, Roberto Rocha Coelho (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 233-246.

SILVA, Mônica de Cássia Costa; BRONZO, Carla; BRASIL Flávia de Paula Duque. O movimento feminista negro de Belo Horizonte e seus repertórios de ação coletiva. **Espacios Públicos**, [s.l.], v. 24, n. 60, 2023.

SMITH, Grahlan. Revitalising politics through democratic innovation? **Representation**, London, v. 45, n. 3, p. 259-264, 2009.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **A que vieram as conferências nacionais?**: uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para discussão, n. 1718).

TATAGIBA Luciana *et al.* Participação, ativismos e democracia: uma trajetória contenciosa. *In*:

TATAGIBA, Luciana *et al.* (org.). **Participação e ativismos**: entre retrocessos e resistências. Porto Alegre: Zouk, 2022. p. 7-35.

TATAGIBA, Luciana. 1984, 1992 e 2013: sobre ciclos de protestos e democracia no Brasil. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 13, n. 28, 2014.

VALLE, Maria Izabel Marques do. **A participação social na elaboração de planos diretores em municípios de Minas Gerais**. 2007. 153 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) –

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação Joao Pinheiro, Belo Horizonte, 2007.

VAZ, Alexander Cambraia N. Da participação à qualidade da deliberação: um itinerário da literatura sobre conselhos. *In*: PIRES, Roberto Rocha Coelho (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 91-108. (Diálogos para o desenvolvimento, v. 7).

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Participatory publics: civil society and new institutions. **Comparative Politics**, New York, v. 36, n. 3, p. 291-312, 2004.

A ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: QUADROS ANALÍTICOS

Maria Paula Dallari Bucci¹

Resumo

O artigo tem por objetivo apresentar ao Campo de Públicas, de forma consolidada, a trajetória de pesquisa e algumas contribuições da abordagem Direito e Políticas Públicas. Baseado em pesquisa bibliográfica, ele se inicia analisando as transformações do *welfare state*, que deram ensejo à necessidade de incorporar a figura das políticas públicas ao instrumental jurídico. Nos países de redemocratização tardia, o sentido das políticas públicas é dubio, entre a modernização administrativa conservadora, focada em medidas de gestão pública, de um lado, e a organização de serviços públicos de cobertura ampla, com uma dimensão participativa, de outro. Essa tensão corresponde a uma pauta específica no campo do Direito, decorrente da centralidade dos direitos nas constituições da segunda metade do século XX, com demanda de maior efetividade, o que se refletiu também na criação das cortes constitucionais, às quais foram atribuídos poderes de controle amplos. A atuação do direito para a produção de resultados sociais – indo além do regramento formal que vigorava até então – reclama uma conceituação jurídica mais precisa das políticas públicas. A abordagem Direito e Políticas Públicas propõe esquemas teóricos e *frameworks* voltados a preencher essa demanda, buscando simplificar a sua identificação e operação, instrumental analítico útil para sistematizar as características e os efeitos do direito integrado às políticas públicas. Esse repertório é parte do legado institucional democrático produzido no Brasil desde a Constituição de 1988, que serve de referência para a reconstrução das políticas públicas.

Palavras-chave: Direito e Políticas Públicas. Estado social. Direitos sociais. Abordagem Direito e Políticas Públicas.

Abstract

The article aims to present to the Public Field, in a consolidated way, the research trajectory and some contributions of the Law and Public Policy Approach. Based on bibliographical research, it begins by analyzing the transformations of the Welfare state, which gave rise to the need to incorporate the figure of public policies into the legal instrument. In countries of late re-democratization, the meaning of public policies is dubious, between conservative administrative modernization, focused on public management measures, on the one hand, and organization of public services of wide coverage, with a participatory dimension, on the other. This tension corresponds to a specific agenda in the field of law, arising from the centrality of rights in the constitutions of the second half of the 20th century, with a demand for greater effectiveness that also reflected in the creation of the Constitutional Courts, with broad control powers. The action of the law to produce social results - going beyond the formal rule that prevailed until then - demands a more precise legal conceptualization of public policies. The Law and Public Policy Approach proposes theoretical schemes and frameworks to fill this demand, seeking to simplify its identification and operation. This analytical instrument is useful to systematize the law's characteristics and effects integrated into public policies. This repertoire is part of the democratic institutional legacy produced in Brazil since the 1988 Constitution, which serves as a reference for the reconstruction of public policies.

Keywords: Law and public policy. Welfare state. Social rights. Law and public policy (LPP) approach.

¹ Professora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Livre-docente e doutora pela USP. Foi Secretária de Educação Superior (2008-2010), Consultora Jurídica do Ministério da Educação (2005-2008), Procuradora Geral do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) (2003-2005) e Procuradora da Universidade de São Paulo.

INTRODUÇÃO: POLÍTICAS PÚBLICAS E ESTADO SOCIAL

As Políticas Públicas são um fenômeno do século XX, que passou a ser estudado de forma sistemática pela ciência política norte-americana depois dos anos 1950. A área jurídica, embora registre alguma reflexão sobre o tema no período, só passa a se ocupar delas com mais frequência a partir dos anos 1980. Originalmente, o sentido do seu estudo era uma análise mais acurada do que se passava no interior do aparelho governamental até que uma demanda da sociedade se transformasse em resposta do Estado. Isso se deu no contexto do *New Deal* nos EUA e posteriormente do *welfare state* nos países europeus avançados, modelo em que o Estado tem relação próxima com a sociedade atuando ativamente no plano da economia e criando condições para a realização de direitos sociais.

Mas a relação das políticas públicas com os tipos de Estado social não é uniforme. Se nos EUA a figura é associada com a ampliação do papel do governo sob Roosevelt, no contexto europeu seu aparecimento é posterior, representando a diversificação de modos de ação governamental que sucede o declínio dos “trinta anos gloriosos”, como é costume referir-se ao auge da bonança econômica e social no período entre o fim da guerra e os choques do petróleo de 1973. Ainda assim, alguns efeitos dessa mudança de papéis e estratégias estatais sobre o direito são comuns, como a intensificação das relações público-privadas e os problemas de direção e descentralização das decisões, com a manutenção da autonomia das unidades descentralizadas, como evidencia a revisão bibliográfica sobre Direito e Políticas Públicas realizada na Seção 2. Nos países que viveram a redemocratização tardia, com novas constituições no final do século XX, caso do Brasil e de outros países da América Latina, Europa do leste e África, o movimento em prol da (re)construção do Estado social disputa com as iniciativas neoliberais patrocinadas pelas agências internacionais para as crises do final da década de 1990. O sentido das políticas públicas nesse contexto é dubio, entre formas contemporâneas de modernização administrativa conservadora, com aproximação da política e da gestão pública, e a organização de serviços públicos de cobertura ampla, associada a uma dimensão participativa, debate apresentado na Seção 3.

A expressão dessa tensão, no campo jurídico, assume feição peculiar. As constituições da redemocratização têm, como característica, a centralidade dos direitos e a fiscalização de sua efetividade por comandos dirigidos ao poder legislativo, cuja execução é submetida ao controle dos tribunais ou das cortes constitucionais, com poderes amplos (SEÇÃO 4). Isso, combinado com a valorização dos direitos sociais como caminho para a redução das desigualdades e inclusão social, impõe uma conceituação jurídica mais precisa das políticas públicas, conforme tratado na Seção 5. Mas dada a complexidade da figura e suas incontáveis variações, como expediente metodológico a conceituação demanda complementação por formas de

representação capazes de simplificar a aproximação cognitiva do objeto. Esse é o propósito dos *frameworks* apresentados na Seção 6.

Finalmente, a construção democrática cercada de instabilidades nas últimas décadas foi também tempo de experimentação e consolidação da figura das políticas públicas como formas de integrar política, participação social, gestão pública, economia e direito. Apesar de todas as dificuldades e limitações, o Brasil logrou construir políticas estruturantes no campo social, na forma de sistemas nacionais ou organizações similares, nos campos da saúde, assistência social e educação, resultantes de uma construção federativa pactuada. Essa experiência representa um legado institucional de grande importância como referência para a reconstrução política, social e jurídica que se segue à pandemia e à onda autoritária, revertendo o desmonte dos avanços sociais e ambientais das últimas décadas (GOMIDE; SILVA; LEOPOLDI, 2023; ANESP, 2022; RUIZ, 2021). Essa é a reflexão das considerações finais, na Seção 7.

Este artigo se estrutura a partir de reflexões anteriores, que foram se sucedendo numa trajetória de pesquisa de vinte anos (BUCCI, 2002), aqui reelaboradas em conjunto, de forma amadurecida, como lastro do que vem se consolidando como abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP)¹. Apresentá-las ao Campo de Públicas desafia-nos a rever argumentos já trabalhados pela perspectiva jurídica, buscando apresentá-los de forma compreensível a uma visão externa ao Direito. A metodologia adotada é a pesquisa bibliográfica, predominantemente de Direito Público, em diálogo com a bibliografia das áreas afins que deu suporte à formação do referencial conceitual da abordagem DPP.

A abordagem DPP tem vocação aplicada (BUCCI, 2019), voltada à análise de problemas concretos e à contribuição para a produção de soluções. Seu propósito é colaborar com a construção institucional do Estado, na perspectiva democrática e da realização dos direitos fundamentais. Seu objeto é a ação governamental coordenada e em escala ampla, atuando sobre problemas complexos, em estratégias juridicamente informadas, para estender os direitos e a democracia a todos.

No campo jurídico, busca-se entender as novas configurações do Estado, seus papéis e modos de ação, não mais redutíveis à pirâmide normativa tradicional e à exclusividade das fontes estatais do direito. O objetivo é examinar as conexões entre os aspectos políticos e jurídicos dos novos padrões de ação governamental, documentando-os e analisando-os, para compreendê-los de forma sistemática. A abordagem DPP buscar dar suporte a uma perspectiva prescritiva, voltada a subsidiar a produção de proposições juridicamente bem formuladas e

¹ Este artigo sintetiza e retrabalha argumentos apresentados em textos anteriores, especificamente Bucci (2022), publicado na Colômbia, Bucci (2019), Sessões III e IV e Bucci (2006). A autora agradece os comentários do parecerista da Revista Campo de Públicas, que contribuíram para o aprimoramento do texto.

adequadamente fundamentadas, visando transformações jurídico-institucionais para o fortalecimento democrático.

O ESTADO SOCIAL E AS BASES TEÓRICAS DA ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS²

A produção teórica específica sobre a relação entre Direito e Políticas Públicas é relativamente escassa e, até onde se pode pesquisar (SOUZA; BUCCI, 2019), seu alcance é limitado, com poucos seguidores. Destacam-se, pela profundidade, as contribuições individuais de William Clune, professor aposentado estadunidense, e Charles-Albert Morand, suíço, já falecido. Mais recentemente, há obras monográficas de Kevin Fandl (2019), nos EUA, e Pellissery, Mathew, Govindjee e Narrain (2020), autores da Índia e África do Sul, as quais, no entanto, não têm a mesma densidade. Em resumo, trata-se de produção dispersa, sem referência a um corpo teórico ou metodológico comum e sem caráter sistemático capaz de orientar o desenvolvimento de uma produção mais consistente para a abordagem Direito e Políticas Públicas (BUCCI, 2019).

Clune (1983, 1993, 2011)³, professor da Universidade de Wisconsin, tem diversos artigos sobre o assunto, partindo do *welfare state* americano para analisar suas influências sobre o mundo jurídico, em especial a sua politização, sob influência do movimento do realismo jurídico. O *Law and Public Policy* surge no bojo nos estudos interdisciplinares – *Law and Economics*, *Law and Development* e várias experiências de “*Law-and-x*” – no movimento reformista estadunidense que se segue à década de 1930, e, com mais intensidade, à segunda guerra (KENNEDY, 1983; CLUNE, 1993, 2011). Nesse período, houve uma onda de expansão do Direito Público, que se combina com outras inovações pedagógicas, como as clínicas jurídicas⁴, visando produzir uma cultura jurídica que fizesse frente ao direito do *laissez faire* do séc. XIX, baseado nos conceitos de propriedade, contratos e responsabilidade civil (*torts*). Mais tarde, segundo Kennedy, o conservadorismo esvaziaria essa linha, com um reformismo moderado *ad hoc*, utilitarista e desintegrado e a partir daí, a *policy analysis* passaria a ser banalizada, perdendo seu sentido transformador: “Não há regra que não possa ser legitimada pela referência a um conjunto de políticas sociais.” (KENNEDY, 1983, p. 8). Mas Clune entende que o núcleo conservador da formação jurídica seguiria sendo influenciado pela “periferia” reformista, à semelhança do que ocorria com o próprio Estado, e a dinâmica progressista se aia (CLUNE, 2011, p. 192). Em sua opinião, a engenharia social do *Law and Public Policy* teve influência duradoura nos EUA, especialmente no seguinte: a) estruturação do direito em torno dos grandes problemas

² Este tópico resume, reelabora e atualiza argumentos desenvolvidos em Bucci, (2019), Seção III.

³ A obra do prof. Clune vem sendo traduzida e publicada no Brasil, v. Clune (2021a, 2021b, 2021c).

⁴ As clínicas jurídicas eram serviços de atendimento à população carente, criados para proporcionar “aos estudantes de classe média experiências de contato direto com a vida real dos pobres” (KENNEDY, 1983, p.7).

de desempenho econômico (regulação da economia, transferências de renda, saúde, educação e formação profissional, emprego, meio ambiente etc.), o que persiste ao longo do tempo, gerando economias de escala na organização de grandes agregados sociais; b) cooperação social e formação de consensos para a obtenção de resultados sociais positivos; c) relação de cooperação do Estado com o setor privado, baseada em sinalização, incentivos e negociação; d) direção central que busca compatibilidade com a autonomia de execução, por meio de delegação e descentralização, além de monitoramento baseado em informação, e planejamento; e) modificação da organização da política, pressionada por demandas de desempenho em áreas específicas de *policy making*, com agências especializadas para agregações de interesses mais ordenadas e coerentes, envolvendo sindicatos e partidos políticos, por exemplo (CLUNE, 1993, p. 9-13).

Clune observa uma profunda mudança no direito, com o formalismo e a doutrina tradicionais cedendo espaço para o consequencialismo e o instrumentalismo⁵. Isso afeta, especialmente, a interpretação jurídica, em especial nos tribunais: qual seria o papel deles num direito que toma por referência o desempenho social, descrito pela *policy analysis*? Além disso, a falha em entregar resultados pode colocar em tensão a legitimação jurídica. Quando se adota a retórica das consequências sociais sem atenção às realidades empíricas, o direito se arrisca ao colapso, mantendo funções apenas simbólicas. Isso mina a responsividade social que deveria estar na base das políticas públicas, provocando a perda de independência do direito como fonte de sentido. Por outro lado, o direito preservou sua integridade em políticas institucionalizadas em estruturas grandes e relativamente estáveis, em que as consequências sociais são mais observáveis, em função de um sentido geral que pode ser percebido no desenho das leis e sua história legislativa (CLUNE, 1993, p. 19-22).

No caso brasileiro, a persistência das estruturas legais ao longo do tempo – a exemplo dos grandes sistemas de políticas públicas (SALES, 2022) – tem sido um dilema para a teoria jurídica das políticas públicas. Do ponto de vista jurídico, é muito distinta a operação desses sistemas de caráter permanente (políticas de Estado) os programas de ação governamental que têm sido adotados como delimitador conceitual da política pública em relação ao entorno jurídico-institucional (ver itens 5 e 6, abaixo). Geralmente, uma política nasce “de governo” e se transforma em “de Estado”, na medida em que assume uma institucionalização mais completa, passando a depender menos das forças políticas que patrocinaram o seu nascimento (BUCCI, 2013).

⁵ A expressão original é *social engineering*, aqui traduzida como *instrumentalismo*, mais próxima do que se passa no contexto jurídico brasileiro.

Um aspecto a destacar na obra de Clune, que diferencia sua perspectiva da adotada em DPP no Brasil, é o papel que ele reserva ao mercado na realização de políticas públicas: “Embora o mercado seja, em certo sentido, a origem ou o modelo principal, das instituições jurídicas na área da política pública, dificilmente ele é o instrumento exclusivo. De certa maneira, o problema central das políticas públicas consiste em imitar características de comércio em áreas onde os mercados não funcionam.” (CLUNE, 2021c, p. 74). Esse aspecto, diga-se, nos distancia de Clune e nos aproxima de outros raros trabalhos sobre DPP produzidos no Sul Global (MATHEW; PELLISSERY; NARRAIN, 2020) em que o Estado tem uma missão central e o papel do mercado é tido como secundário para uma perspectiva de política pública.

Um sentido que nos aproxima da perspectiva de Clune e faz de sua obra uma referência importante para a DPP no Brasil é demanda de “rematerialização do direito”, isto é, de legitimação da ordem jurídica com base no cumprimento dos objetivos definidos na Constituição e nas leis. Como no *welfare state* esses objetivos deixaram de ser um problema meramente político e passaram a ser definidos em normas, isso provocou uma mudança profunda no direito em direção a várias formas de pragmatismo. Dentre elas, destaca-se o consequencialismo, que no Brasil foi alçado à condição de garantia legal⁶.

A contribuição de Clune sobre o papel dos juristas na implementação das políticas públicas (CLUNE, 2021a) tem sido inspiradora para compreender os processos de integração dos elementos políticos à formação das normas, não apenas no processo legislativo tradicional, na arena do Congresso, mas em todas as etapas de regulamentação do seu texto que se seguem, podendo viabilizar ou bloquear a execução de um comando legal (RUIZ, 2021; SALES, 2022).

Outro autor de referência para a abordagem DPP é Charles Albert Morand, que adota uma perspectiva inteiramente distinta, afinada a uma visão europeia do direito. Em *Le Droit Neo-Moderne des Politiques Publiques*, derradeira obra, publicada em 1999 pelo professor da Universidade de Genebra, ele examina o efeito das políticas públicas sobre o Estado, buscando

⁶ Referência à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-LINDB, Lei n° 13.665/2018, especialmente os arts. 20 a 22:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Art. 22. A interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. [...].

compreender as transformações dos anos 1990, quando a globalização e a financeirização do capitalismo mundial, de um lado, e os novos arranjos jurídico-institucionais da União Europeia, de outro, alteraram profundamente o direito.

Relacionando a evolução do Estado à expansão da figura das políticas públicas, importada da experiência norte-americana para o contexto europeu, ele identifica as técnicas de intervenção jurídica que vão sendo criadas e modificadas em paralelo às alterações da relação entre Estado e sociedade.

O autor propõe uma tipologia que relaciona o Estado à forma jurídica dominante em cada período. No *welfare state* ou Estado-providência, o instrumental jurídico predominante seria voltado à prestação direta de serviços públicos, surgindo o intervencionismo que suaviza a coerção típica da ordem jurídica liberal do séc. XIX. Na fase seguinte, quando o Estado deixa de prestar com exclusividade esses serviços, a tônica seriam os programas finalísticos, voltados a induzir a sua realização por entes privados, naquilo que Morand chama de *Estado indutor*. Posteriormente, no chamado *Estado reflexivo* teriam surgido os programas relacionais de longo prazo. Não há um corte temporal separando nitidamente essas fases; os diferentes modos de ação convivem no tempo, aplicados de acordo com a adequação a uma ou outra técnica. Os programas finalísticos e os instrumentos de planejamento se desenvolvem no Direito Urbanístico e no Direito Ambiental, por exemplo, mas são inadequados a áreas como o Direito da Concorrência, em que as informações estratégicas das empresas são ser refratárias a diretrizes públicas de transparência.

O *direito moderno*, isto é, aquele próprio do Estado liberal, cede lugar ao direito *neomoderno*, como resultante das inovações trazidas pelas políticas públicas, em especial: a) a combinação de prescrição e persuasão; b) a adoção de normas de desempenho somando-se ou substituindo-se a critérios de regularidade formal; c) adoção de uma normatividade indutora, instrumentalizando-se o jurídico pela política e pela economia; d) a combinação de formas de direito público e privado; ampliação do uso de figuras equivalentes às do mercado, privatizando-se as modalidades de ação pública; e e) a prática jurídica de sopesamento de interesses estimulando o emprego de meios contratuais, em detrimento dos instrumentos unilaterais. O panorama jurídico que se forma é o de “um direito em migalhas gerando uma imensa necessidade de coordenação” (MORAND, 1999).

Com isso, na mesma linha de Clune, entende Morand que teria sido retirada do direito à transcendência, mesmo simbólica, e ele teria deixado de ser “o portador privilegiado de valores e de verdades universais para se tornar ‘meio ordinário da ação do Estado, ao lado do dinheiro e da informação.’” (CAILLOSSE, 1999, p. 513-514). Haveria um “derretimento” do caráter unificador do direito, fenômeno, de resto, mais geral no Estado social (EWALD, 1988). Mas isso

não desperta em Morand a nostalgia da ordem jurídica liberal e sua previsibilidade; “o direito das políticas públicas não representa uma degradação do modelo de direito moderno, mas a irrupção de uma nova figura da racionalidade jurídica na qual o direito está inteiramente fundado no imperativo da eficácia” (MORAND, 1999, p. 189). O problema é que “as ferramentas mentais cujo uso foi perpetuado pelos juristas não foram pensadas para apreender a realidade complexa e aleatória das políticas públicas.” (CAILLOSSE, 1999, p. 514).

Morand procura enfrentar essa limitação. Em relação à conciliação entre autonomia e direção, também destacada por Clune (1993), observa que em vez de intervir do exterior impondo autoritariamente suas soluções, o estado pode criar estruturas interiores reflexivas ao sistema que ele quer orientar (*autopoiese*), por meio de programas relacionais (MORAND, 1999, p. 132). A contratualização passa a estar presente tanto na formação, como na implementação e aplicação do direito. No processo de formação da lei, reforça-se o sentido corporativo, em que a necessidade de acordo com os grupos envolvidos funciona como sanção invertida, isto é, como uma ameaça pesando sobre o governo e o parlamento. No nível regulamentar, o governo e os grupos privados podem aparecer como coautores de um ato, o que Morand denomina de “conormatividade”. Isso não se confunde com o pluralismo normativo, em que várias ordens normativas convivem com a estatal (exemplo: nova *lex mercatoria*, *lex informatica*, *lex sportiva internationalis*) além de serem criados novos regramentos de implementação, tais como a autorregulação dirigida (MORAND, 1999). A valorização do processo de produção das normas dá margem ao crescimento da Teoria da Legislação ou Legística, em relação ao qual Alexander Flückiger, um continuador da obra de Morand, afirma:

[...] num contexto cada vez mais mergulhado em normas sem coerção [*droit souple/soft law*] que desafiam o legislador: uma legística que deverá se inscrever no coração do Estado de direito e da democracia numa governança multiníveis na era do direito global. Os legisladores serão obrigados a desenvolver, dentro das políticas públicas que eles instauram, estratégias de impacto necessariamente menos diretas, mais suaves [*souples*], menos espetaculares para tentar se impor democraticamente. A força da lei estará numa reapropriação estratégica de todos os instrumentos de ação à sua disposição, jurídicos e não jurídicos, públicos ou privados, unilaterais ou cooperativos, normativos ou materiais, fortes ou fracos, coercitivos ou não: a legislação se torna o maestro da regulação. Uma legística que ultrapassa o simples texto, voltada à substância da norma para assegurar um impacto tão justo quanto eficaz. (FLUECKIGER, 2019, p. X, tradução da autora)

A despeito da riqueza analítica – e talvez por causa dela e de sua complexidade – sua utilização sistemática sobre o direito e suas relações com as Políticas Públicas ainda carece de um quadro teórico mais estabelecido. O “direito labirinto à espera de uma teoria” (AUER *et al.*,

2001) parece inspirar mais receio do que sedução acadêmica, o que pode explicar as descontinuidades na pesquisa em Direito e Políticas Públicas.

OS PAPÉIS DO ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

O tema das políticas públicas surge num contexto de alteração profunda das relações entre o Estado e a sociedade. Nas economias centrais, o declínio da economia industrial e seus efeitos sobre as relações de trabalho além do crescimento da economia financeira repercutem sobre a vida social, agravando a crise do Estado iniciada nos anos 1980. No Brasil, em sentido oposto, a transição para a democracia e a Constituição de 1988 implicam a revalorização do Estado, com reformas, criação de capacidades e distribuição de responsabilidades em todas as esferas de governo. Isso aproxima a agenda política da pesquisa aplicada (ALMEIDA, 2007, p. 9; MARQUES; FARIA, 2013).

A efetivação da Constituição social é percebida diferentemente entre a área jurídica e as demais ciências sociais. Para o mundo do Direito, as disposições constitucionais são mandatórias; trata-se de uma ordem deontológica, de *dever ser*, que obriga o Estado a atuar sobre a economia e a política (BONAVIDES, 2009). Já nos universos econômico e político, a percepção é distinta: o *ser* conta mais que o *dever ser*.

O *welfare state* floresce nas economias centrais com o capitalismo do século XX, no processo de industrialização que conta, além do Estado prestador de serviços públicos, com o movimento sindical e partidos políticos de esquerda (ESPING-ANDERSEN, 1991). Diferentes combinações entre Estado, mercado e família explicam variações no tempo e espaço, numa tipologia em que se distinguem as experiências liberais (EUA, Reino Unido, Austrália, Canadá e Nova Zelândia) das conservadoras (Alemanha, Áustria, França, Holanda e Bélgica) e das propriamente social-democratas (Dinamarca, Noruega, Suécia e Finlândia) (ESPING-ANDERSEN, 1991; KERSTENETZKY; GUEDES, 2018). Com base nessa visão histórica, posteriormente se estende o qualificativo Estado *social* para fora das economias centrais, aos “países retardatários” da América Latina, Ásia e na periferia europeia, na medida em que se expandem as políticas de proteção social e ações de desenvolvimento (KERSTENETZKY; GUEDES, 2018; DRAIBE, 2007; DRAIBE; RIESGO, 2011).

O Brasil se integra a esse grupo, em virtude da pactuação, na Constituição de 1988, da reforma do sistema herdado do autoritarismo, baseado na “cidadania regulada” de Wanderley Guilherme dos Santos (1979, p. 75), em que a proteção social era reservada aos formalmente empregados, na linha do que ocorrera na Alemanha e na França no início do século XX, evidentemente insuficiente para as demandas que emergiam na democratização brasileira às vésperas do séc. XXI (ARRETCHE, 2018). Desafio adicional era materializar a Constituição social

ao tempo em que suas fontes de inspiração nos Estados desenvolvidos entravam em declínio, com a guinada para a financeirização desregulada que, a partir daí, passou a tensionar o espaço político e jurídico dos Estados nacionais. A influência desse movimento sobre o direito brasileiro, no final da década de 1990, é marcante, com o primeiro grande ciclo de emendas constitucionais, tratando das privatizações e da criação das agências reguladoras, num contexto de ajuste fiscal, restrições à intervenção do Estado na economia e introdução de políticas focalizadas (SOUZA, 2007, p. 65).

Para os críticos, as políticas públicas que surgiam nesse cenário seriam parte de um “Estado neoliberal, pautado e condicionado pelo mercado, ou seja, a economia de mercado determina as decisões políticas e jurídicas, relativizando a autoridade governamental” (BERCOVICI, 2004, p. 177). A reforma de grande parte da Constituição econômica teria resultado no repasse de tarefas ao mercado e o esvaziamento da política pelo direito. Em resumo, ao pretender aproximação técnica para problemas essencialmente políticos, isto é, condicionados pelo poder, as políticas públicas constituiriam formas despolitizadas de atuação do Estado.

Essa interpretação, no entanto, não prevaleceu, diante do entendimento das políticas públicas como “o braço executivo de direitos expressos na Constituição” (KERSTENETZKY, 2014, p. 2), expressão de sua dimensão progressista. As políticas públicas estariam subjacentes à ideologia democrática e inclusiva da Constituição, na linha de seu modelo inspirador, a Constituição portuguesa de 1976. A base desse entendimento é a teoria da constituição dirigente (CANOTILHO, 1994), forjada no processo de redemocratização de Portugal e absorvida pela teoria constitucional brasileira.

A constituição dirigente marca uma decisiva distância em relação ao entendimento da *política* como domínio juridicamente livre e constitucionalmente desvinculado: a vinculação jurídico-constitucional dos atos de direção política não é apenas uma *vinculação através de limites*, mas uma verdadeira vinculação material [...]. Neste sentido, a *constituição programático-dirigente não substitui a política, mas torna-se premissa material da política*. (CANOTILHO, 1994, p. 487, grifo nosso).

Esse foi o sentido que se consagrou na abordagem DPP: as políticas públicas são expedientes de coordenação estratégica da ação governamental, em seus vários focos de competência e decisão (União, Estados, municípios, entes privados), sem os quais seria impossível materializar os direitos fundamentais. Dito de outro modo, seu propósito é concretizar “a constituição dirigente das políticas públicas e dos direitos sociais” (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 19).

Outra crítica à abordagem DPP se baseia numa segunda objeção, relativa à substituição de referências às *políticas sociais*, típicas do Estado de bem-estar social, pelas *políticas públicas*, que seriam uma importação do gerencialismo, o que as tornaria versões menos politizadas daquelas. Mas esse entendimento também foi superado. Célia Lessa Kerstenetzky adota a expressão conjugada *políticas públicas sociais*, em capítulo com esse título, sem maior dificuldade (KERSTENETZKY, 2014, p. 2). Na mesma linha, Celina Souza entende haver complementaridade entre ambas (SOUZA, 2007, p. 71) e termina por utilizar a locução *políticas públicas* (SOUZA, 2018), na prática tomando ambas por sinônimas, o que ocorre também com outros autores (CANOTILHO, 2008, p. 135). Em síntese, parece ter havido um alargamento semântico com a locução *políticas públicas*, passando a abarcar o sentido originalmente atribuído às *políticas sociais*. Mesmo a menção às *políticas sociais* no art. 193, parágrafo único da Constituição, introduzida pela Emenda Constitucional nº 108/2020, não altera esse sentido.

A politização ou despolitização das políticas públicas depende mais de seus resultados efetivos e do balanço de forças sociais que as sustenta. O conflito social se apresenta em bases setoriais, assim como a mobilização da sociedade civil e a participação de redes de interesses, em alianças estratégicas que sustentam por programas e arranjos específicos (BUCCI; COUTINHO, 2017). O histórico de participação é fator de legitimação e aumenta a condição de resiliência dos programas diante de retrocessos políticos. Esse conjunto é que dá o sentido político geral de um governo.

OS DIREITOS SOCIAIS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INOVAÇÕES NO PARADIGMA JURÍDICO DO ESTADO LIBERAL

A necessidade de compreender as políticas públicas no Direito se intensifica com a demanda de concretização dos direitos sociais. Segundo a concepção tradicional, os direitos individuais (liberdades de expressão, de associação etc., ditos *de primeira geração*⁷), requerem abstenções, a segurança de que nenhuma instituição ou indivíduo perturbaria seu gozo. Entretanto, os direitos econômicos, sociais e culturais (*de segunda geração*), que surgem a partir da Constituição mexicana, de 1917 e da Constituição de Weimar, de 1919 são direitos-meio, cuja função é assegurar que toda pessoa tenha condições de gozar os demais direitos. Os direitos *de terceira geração*, (direito ao meio-ambiente, à biodiversidade e ao desenvolvimento etc.) são concebidos no curso de um processo de ampliação dos direitos humanos, em perspectiva mais

⁷ Apesar da crítica ao modelo de *gerações* de direitos fundamentais, sua simplicidade e clareza em relação à carga histórica que os define justifica sua utilização. Isso não significa, evidentemente, que algumas gerações sejam menos exigíveis que outras (tradicionalmente, os direitos sociais seriam apenas “programáticos”, isto é, intenções cujo cumprimento estaria sujeito a decisões políticas de implementação no futuro).

abrangente em espaço e tempo, por isso são intitulados *direitos transgeracionais*. Ao mesmo tempo em que se multiplicam as formas de opressão, tanto pelo Estado quanto por agentes econômicos, busca-se o reconhecimento de novos direitos fundamentais como formas de contraposição e defesa.

A “inflação de direitos” é criticada pelos conservadores como irrealista, uma vez que essas aspirações sociais dependeriam de variáveis estranhas ao direito, tais como a macroeconomia, a organização dos setores produtivos e a inserção do Estado na geopolítica mundial. Para os países em desenvolvimento, o rol de direitos inspirado nas declarações internacionais constituiria ideal irrealizável e fator de perda de competitividade, em razão da limitação de meios para custear dispendiosos serviços públicos de educação, saúde e seguridade social, o que já teria ocorrido com os declinantes do Estado de bem-estar europeu. Mas se essa tese já não é sustentável para os países desenvolvidos, que buscam estratégias de renovação do *welfare state* (HEMERIJCK, 2017), menos ainda nos países em desenvolvimento, em que não é o Estado social, mas a falta dele a responsável pela reduzida competitividade – dada a correlação entre educação e produtividade (BANCO MUNDIAL, 2008; WEST, 2012).

A tarefa constitucional nos Estados de democratização recente é maior e mais onerosa do que naqueles em que as demandas básicas da civilização foram cumpridas há mais tempo, quando as relações sociais não estavam tão profundamente permeadas pelo direito. Além das dificuldades econômicas e políticas, sua configuração jurídica é um desafio particular; o *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, de 1966, alude à sua realização progressiva, silenciando sobre as garantias⁸. No plano nacional, essa falta de garantias significa que eles não consubstanciam direitos subjetivos – cujo descumprimento gera direito de ação frente ao Estado – mas dependem de “tarefas de Estado”, programas sujeitos a margens legislativas e políticas de configuração (HESSE, 1996, p. 97). Mas isso não pode ser interpretado como se os direitos sociais fossem normas sem eficácia: as normas constitucionais devem imperativamente ser realizadas; quando o texto constitucional não institui as tarefas de realização, cabe ao legislador infraconstitucional fazê-lo. O mandamento constitucional continua existindo. Não cabe à discricção da maioria parlamentar executá-lo ou não. Mas o detalhe do que deva ser feito não está tão predeterminado que não exista margem para a busca da melhor alternativa (BENDA, 1996).

⁸ Art. 2º- 1. Cada Estado-parte do pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio quanto pela assistência e pela cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas. (ALVES, 1997, p. 75).

Robert Alexy define os direitos fundamentais como “posições tão importantes que sua outorga ou não outorga não pode recair em mãos de simples maiorias parlamentares”, e sustenta a existência de diferentes tipos de direitos a prestações: direitos a proteção; direitos a organização e procedimento e direitos a prestações fáticas (prestações em sentido estrito) (ALEXY, 2002). Reconhece que o direito a prestações normativas e a medidas estatais organizativas é controvertido perante o Tribunal Constitucional.

Se se inclui o Tribunal entre os participantes dessa discussão, pode dizer-se que ocupa uma posição intermediária no espectro de opiniões que se estende desde uma ampla rejeição: “Os direitos fundamentais não podem ser ambas as coisas [...] direitos a uma ação estatal e sua negação”, até sua aceitação mais ampla: “Em uma sociedade industrial sumamente complexa, os direitos fundamentais são direitos de participação ou não existem”.

A polêmica sobre os direitos a prestações está caracterizada por diferenças de opinião sobre o caráter e as tarefas do Estado, do Direito e da Constituição, inclusive os direitos fundamentais, como também sobre a avaliação da situação atual da sociedade. Como nela, entre outras coisas, se trata de problemas de redistribuição, sua “explosividade política” é óbvia. Em nenhum outro âmbito é tão clara a conexão entre o resultado jurídico e as valorações gerais práticas ou políticas: em nenhum outro âmbito isso é discutido tão tenazmente. É sintomático que nessa situação se fale – com intenção crítica ou positiva – da “mudança de compreensão do direito fundamental” e se demande “desdemonizar, desideologizar e desmotivizar o conceito dos direitos fundamentais sociais”. (ALEXY, 2002, p. 426-427, tradução da autora).

Por fim, os Tribunais Constitucionais representam uma importante inovação no constitucionalismo do pós-guerra para o cumprimento efetivo das Constituições. A “força normativa da Constituição”, título de conferência de Konrad Hesse (1991), antigo Presidente do Tribunal Constitucional da República Federal da Alemanha, sintetiza que as normas constitucionais não mais expressões simbólicas do pacto político, mas prescrições com força vinculante sobre a conduta de indivíduos, organizações e do Estado. Com isso, a dimensão do conflito social deixou de ser negada sob o manto de uma liberdade individual idealizada e ganhou lugar central no Judiciário, como arena de socialização política nas disputas por direitos. Isso tem sido aplicado em relação às políticas públicas, que superaram um momento inicial de contestação no Brasil, para ser submetidas a controle judicial nos mais variados temas e aspectos.

CONCEITUAÇÃO E CARACTERÍSTICAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITO

O alargamento das possibilidades de controle judicial (Constituição, art. 5º, XXXV) gerou necessidade de uma conceituação mais precisa das políticas públicas. No período imediato após a promulgação da Constituição, a doutrina jurídica discutiu como se operaria esse controle

(COMPARATO, 1997), restando evidente a dificuldade de precisar seu escopo, em vista da característica política ínsita à decisão do gestor público legitimamente eleito⁹. A separação de poderes é argumento reiteradamente apresentado em defesa dos programas de ação, cedendo espaço mais recentemente ao argumento da deferência judicial com as escolhas administrativas (LÍRIO DO VALLE, 2020). Também foi bastante invocada “a reserva do possível”, atinente às limitações orçamentárias que restringiriam as medidas de concretização de direitos sociais.

Em vista disso, esboçou-se uma conceituação inicial de política pública (BUCCI, 2002)¹⁰, a partir da proposição de Muller e Surel (1998, p. 16)¹¹. Posteriormente, o conceito foi ampliado, incorporando o aspecto processual, com base em Jean-Claude Thoenig¹², inspirado na literatura norte-americana:

Apesar de uma simplificação drástica, a formulação de políticas públicas pode ser considerada um conjunto de processos, incluindo pelo menos (1) a definição da agenda, (2) a especificação de alternativas a partir das quais uma escolha deve ser feita, (3) uma escolha entre essas alternativas dotada de autoridade, como em uma votação legislativa ou decisão presidencial, e (4) a implementação da decisão (KINGDON, 1995, p. 2-3).¹³

Agregando esse aspecto, o conceito de política pública resultou com a seguinte enunciação:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados - processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial - visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. (BUCCI, 2006).

⁹ Este tópico retoma e sintetiza argumento desenvolvido em Bucci (2006).

¹⁰ “Políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.” (BUCCI, 2002, p. 239).

¹¹ “Programa de ação governamental para um setor da sociedade ou um espaço geográfico”. Os autores referem a conceituação de Mény e Thoenig, em *Politiques publiques*, 1989.

¹² “Programas de ação de autoridades governamentais formando um conjunto de processos e de interações concorrendo ao enfrentamento e à solução de um certo número de problemas postos na agenda das autoridades.” (THOENIG, *apud* QUERMONNE, 1985, p. 61).

¹³ Texto original em inglês (tradução da autora): “Though a drastic oversimplification, public policy making can be considered to a set a processes, including at least (1) the setting of the agenda, (2) the specification of alternatives from which a choice is to be made, (3) an authoritative choice among those specified alternatives, as in a legislative vote or a presidential decision, and (4) the implementation of the decision” (KINGDON, 1995, p. 2-3).

Alguns autores entendem excessivamente restritivo definir como políticas públicas apenas programas governamentais, considerando que a evolução da sociedade passou a incorporar noções mais abrangentes e fluidas, como governança ou redes, que envolvem entes externos ao Estado na solução de problemas públicos, esses sim os elementos relevantes (SECCHI, 2012). Entretanto, mesmo reconhecendo o alargamento da ação pública, a opção por focalizar o objeto da abordagem DPP nos programas de ação governamental permanece, tendo em vista que o Estado é única instância capaz de articular o conjunto de ações que compõem uma política pública, conferindo-lhe escala ampla e unidade de sentido. A atuação da sociedade civil pode provocar uma iniciativa, mas ela só ganha a configuração de política pública quando assumida pelo aparelho governamental.

Outra razão para essa opção metodológica é a existência do regime jurídico de direito público, determinado pela presença do Estado nos países da tradição jurídica continental (o que não ocorre nos países da tradição anglo-americana). A atuação governamental modifica as relações jurídicas correspondentes, afetando todo o contexto¹⁴. Também nesse sentido parece ter havido um alargamento semântico da expressão, conforme se vê na Lei do PPA 2020-2023, art. 14, e em documentos do Tribunal de Contas da União que se referem a *programa de ação governamental* como sinônimo de *política pública*. (BUCCI, 2023b, p. 8).

Quanto às características das políticas públicas, em resumo, podem ser sintetizadas as seguintes: a) ação racional- ação intencionalmente buscada; as omissões podem ser relevantes para a estratégia de um governo, mas não se qualificam como políticas públicas; b) programada/planejada- baseada em conteúdo definido por objetivos concretos, individualização de fins e tarefas, bem como seus elementos operacionais, instrumentais e procedimentais (KNOEPFEL et al., 1998), em perspectiva temporal; c) coordenada/articulada- voltada a buscar convergências e consensos entre os múltiplos interesses envolvidos; no plano formal, instrumentalizada para a harmonização dos vários polos de competência com atribuições sobre o problema; d) complexa- dependente de vários elementos e perspectivas; atenta à dimensão do conflito subjacente ao problema e da necessidade de trabalhá-lo com respeito ao contraditório das várias posições; consciente de que para atender certas prioridades, outras deixarão de ser satisfeitas, pelo menos em sua primeira escolha; e) em escala ampla- considera um grupo populacional atingido pelo mesmo problema; f) participativa- envolve necessariamente grupos e organizações externos ao Estado, tanto os diretamente interessados na política como seus beneficiários mais distantes, provocando a explicitação de divergências

¹⁴ O aprofundamento e atualização dos argumentos sobre o entendimento dito “estadocêntrico” das políticas públicas foi feito em Bucci (2023b).

entre esses interesses; g) multidimensional e multidisciplinar- envolve várias especialidades técnicas, que correspondem a campos de conhecimento distintos, como a Política, a Economia, a Gestão Pública, o Direito, além de campos relacionados com políticas específicas, como Educação, Habitação, Saúde, Cultura etc.

As funções que o direito desempenha em relação às políticas públicas, conforme proposto por Diogo Coutinho (2013, p. 198), sintetizam-se no seguinte: a) objetivo (dimensão substantiva); b) arranjo institucional (dimensão estruturante); c) caixa de ferramentas (dimensão instrumental); d) vocalizador de demandas (dimensão legitimadora).

Sob a perspectiva da ação governamental, considerando o princípio da legalidade, segundo o qual ao Estado só é facultado agir com base em habilitação legal, a função do direito inclui: a) modelar os arranjos jurídico-institucionais; b) distribuir responsabilidades entre atores públicos e privados; c) definir formas de coordenação e articulação entre eles; d) preencher as lacunas das disposições constitucionais e legais com medidas executivas, ordenando a ação em prol dos objetivos; e) estruturar mecanismos jurídicos de controle (entre eles, o judicial), com foco nos aspectos substantivos.

QUADROS ANALÍTICOS (FRAMEWORKS) DE DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Na Análise de Políticas Públicas há grande número de quadros conceituais, teorias ou modelos que se tornaram bastante conhecidos para a descrição de políticas públicas¹⁵. Cada um deles é parcialmente explicativo, na medida em que valoriza um aspecto distinto de análise, enfatizando elementos específicos. São representações que contribuem para a progressiva estruturação do conhecimento, relacionando teoria e empiria (SABATIER, 2007, p. 9), compondo *quadros conceituais* (*conceptual frameworks*) baseados em um conjunto de variáveis definidas e as relações entre elas, presumivelmente responsáveis por um conjunto de fenômenos (OSTROM, 2007).¹⁶

Seguindo essa inspiração, a abordagem DPP vem produzindo alguns quadros analíticos, visando a análise mais objetiva de aspectos selecionados. A condição de análise comparativa entre programas, considerando aspectos jurídicos selecionados, bem como seu cotejo com variáveis políticas ou de gestão, tanto no espaço como no tempo, é algo que pode se desenvolver com apoio nos quadros analíticos a seguir apresentados.

¹⁵ Como a heurística das fases; o incrementalismo, de Charles Lindblom; a racionalidade limitada, de Herbert Simon; os Múltiplos Fluxos, de John Kingdon; a tipologia e as arenas decisórias, de Lowi; o Modelo da Lata de Lixo, de Cohen, March e Olsen e outros (SABATIER, 2007; MARQUES, 2013; SOUZA, 2007).

¹⁶ Ele se diferencia das teorias, que apresentam um conjunto de relações mais densas e com maior coerência lógica, e dos modelos, representações de situações específicas, usualmente de escopo menos abrangente e mais preciso (idealmente matemático).

O *Quadro de Referência de Políticas Públicas* (BUCCI, 2015)¹⁷ é um *framework* desenvolvido como ferramenta didática da abordagem DPP, com o propósito de recortar um programa de ação de seu entorno. Sua função é organizar os elementos do programa selecionado, como convenção epistêmica, de tal forma que o pesquisador tenha segurança para se deter sobre questões jurídicas desafiadoras, tais como as relações público-privadas, as regras de transição em programas governamentais e assim por diante. Desde sua edição, o Quadro deu suporte a um razoável acervo de estudos (CHILVARQUER, 2019; HADDAD, 2019; JORGE, 2019; MALHEIROS; DUARTE, 2019; TOLEDO, 2019; VALENTE, 2019; WERNER, 2019), que demonstram tratar-se de *framework* útil para a aproximação do objeto e sua decomposição analítica.

O *Quadro de Referência* valoriza a dimensão institucional, que completa a dimensão processual das políticas públicas (BUCCI, 2013, 2015). Isso implica realçar aspectos ligados à agregação de preferências subjacente às instituições (IMMERGUT, 1996), em especial: a) a organização do programa de ação; b) os papéis institucionais, quem faz o quê, considerando-se as competências distribuídas pelas regras jurídicas e efetivamente exercidas; c) a despersonalização da iniciativa, que uma vez institucionalizada pela regra jurídica efetiva deixa de depender da vontade de seu criador e passa a se assentar sobre deveres e obrigações previstos nas normas; d) o movimento coletivo em direção à finalidade pretendida; o sucesso na agregação de interesses operada com a implementação do programa; e e) a permanência da iniciativa, que se estabiliza com a institucionalização.

Quadro 1 - Quadro de referência de Direito e Políticas Públicas

Nome oficial do programa de ação	Marca política do programa, identificação político-partidária
Gestão governamental	Gestão que criou o programa; permite compreender seu sentido considerando o espectro político-partidário
Base normativa	Norma principal que institui o programa; disposições específicas mais importantes. Confere caráter sistemático ao programa, articulando seus elementos, em especial, os vários focos de competência dos quais depende o seu funcionamento. Pode ser de hierarquia variada, em geral lei ordinária ou decreto, embora possa ser também inferior ou superior. Em complemento, pode-se indicar outras normas não exclusivas do programa, nos quais se apoia o seu funcionamento
Desenho jurídico-institucional (detalhado nos itens seguintes)	Organização do programa, numa visão macro. Descreve em termos gerais seu núcleo de sentido e os papéis institucionais dos principais entes responsáveis pela sua implementação
Agentes governamentais	Identifica, a partir da base normativa, as competências, atribuições e responsabilidades reservadas a cada agente

¹⁷ Este tópico desenvolve argumentos de Bucci (2015), Bucci (2019) e Bucci (2023a).

Nome oficial do programa de ação	Marca política do programa, identificação político-partidária
	governamental, tanto os principais, como os secundários, isto é, aqueles que administrarão efeitos da conduta dos primeiros.
Agentes não governamentais	Identifica os agentes situados fora do aparelho governamental que executam aspectos da política, em geral mediante financiamento ou indução de comportamentos.
Mecanismos jurídicos de articulação	Modos pelos quais as ações dos vários agentes se interrelacionam, apoiadas em mecanismos jurídicos, de gestão e de informação.
Escala e público-alvo	Magnitude pretendida pelo programa, indicada por dados quantitativos sobre beneficiários (diretos e indiretos), disponíveis em bancos de dados oficiais. A compreensão das ordens de grandeza recomenda a comparação com programas que possam servir de referência, tais como os de outros países e regiões ou programas mais antigos.
Dimensão econômico-financeira	Recursos financeiros vinculados ao programa, alocação orçamentária, que pode se dar na forma de investimento, custeio ou pessoal. A última, em regra não é exclusiva do programa, pois os servidores públicos atendem a diversos serviços e programas.
Estratégia de implantação	Movimento pretendido pelo gestor público que institui o programa. Combinam-se aqui o planejamento, a capacidade de comunicação e a legitimação do programa, levando em conta, não apenas as condutas dos agentes governamentais, mas as reações esperadas dos demais agentes, especialmente os antagonistas do programa. Quando se trata de uma transformação significativa, o direito tem um grande potencial de conformar o processo de transição, ao definir a situação das relações jurídicas em curso, o direito intertemporal.
Funcionamento efetivo	Compreendido o desenho ideal do programa (itens 4 a 10), poderá o analista confrontá-lo com o seu funcionamento real. É importante basear-se em fontes diversas da governamental, para uma visão crítica.
Aspectos críticos do desenho jurídico-institucional	Análise em detalhe dos elementos jurídicos na estruturação da política, capazes de explicar, pelo menos em parte, as dificuldades de sua implementação.

Fonte: Dados básicos: BUCCI, 2015.
Elaboração própria.

A racionalidade do Quadro supõe uma política pública institucionalizada, com contornos identificáveis, capaz de orientar comportamentos de agentes públicos e privados no sentido das transformações desejadas. Ele não se presta, todavia, como suporte cognitivo para problemas cujas soluções ainda não estejam estruturadas, carecendo de institucionalização mínima. Para esses, foi concebido o *Quadro de Problemas de Políticas Públicas* (RUIZ; BUCCI, 2019) com o objetivo de organizar a “identificação dos grupos de interesse, processos decisórios e

instituições implicadas no objeto de análise, com o fim de identificar e delimitar os aspectos mais relevantes e característicos para o estudo jurídico de um problema público, visando à ação prospectiva”. Trabalhos que utilizaram o *Quadro de Problemas* demonstram a pertinência da proposta (DINIZ, 2020).

Quadro 2 - Quadro de Problemas de Direito e Políticas Públicas

Situação-problema	Situação fática considerada como problema público a demandar um programa de ação governamental
Diagnóstico situacional	Caracterização do contexto político, econômico, social, cultural no qual a solução hipotética para o problema será proposta
Solução hipotética	Idealização inicial de medida ou programa, estruturado juridicamente, que presumivelmente seja capaz de solucionar o problema
Contexto normativo	Disposições normativas (constitucionais, legais e infralegais) que regulam a política setorial na qual se insere a situação-problema; normas que criam e especificam o funcionamento das competências mais diretamente ligadas à solução hipotética
Processo decisório	Processo juridicamente regulado, estruturante da atuação do poder público, que deverá ser primordialmente acionado para a solução hipotética (processo eleitoral, processo legislativo, processo administrativo, processo orçamentário, processo judicial)
Etapa atual do processo decisório	Estágio do processo decisório relativo à política pública no qual se insere a solução hipotética (formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação)
Arena institucional	Espaço institucional no qual a controvérsia relativa à situação-problema e sua solução hipotética serão discutidas naquela etapa do processo decisório; desenho jurídico-institucional do ambiente de tomada de decisão (regras do jogo, que digam respeito às regras de articulação e coordenação dos diferentes agentes, distribuição de competências e responsabilidades)
Protagonistas	Agentes governamentais ou não-governamentais, indivíduos ou grupos de interesse favoráveis a determinada decisão sobre o problema, suas competências, atribuições, responsabilidades e grau de discricionariedade
Antagonistas	Agentes governamentais ou não-governamentais, indivíduos ou grupos de interesse contrários a determinada decisão sobre o problema, suas competências, atribuições, responsabilidades e grau de discricionariedade
Decisores	Responsáveis por tomar (ou não tomar) determinada decisão relativa à situação-problema; suas competências, atribuições, responsabilidades e grau de discricionariedade (no processo eleitoral, os candidatos e dirigentes dos partidos; no processo legislativo, os parlamentares, membros de comissões, líderes de bancadas; no processo administrativo, o ordenador de despesas, as chefias, os técnicos, os burocratas de nível

Situação-problema	Situação fática considerada como problema público a demandar um programa de ação governamental
	de rua, os gestores de contratos e parcerias; no processo judicial, os magistrados)
Recursos de barganha	Táticas e estratégias utilizadas por protagonistas e antagonistas para influenciar os decisores a tomar ou não tomar determinada decisão (como recursos financeiros, capacidade de mobilização da opinião pública, capacidade de construção de coalizões)

Fonte: Dados básicos: RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1153-1155.

Elaboração própria.

Além desses dois quadros, que são complementares, alguns outros foram propostos na Abordagem DPP. É o caso da tipologia de formas de coordenação de políticas públicas (TOLEDO, 2022, p. 246) apresentado abaixo.

Quadro 3: Tipos de coordenação de políticas públicas: mecanismos e riscos jurídicos

Tipo de coordenação	Mecanismo jurídico de efetivação	Riscos/desafios
Absorção (política concentrada)	-Alteração constitucional -Regulamentação legal	-Inconstitucionalidade -Bloqueio político
Direção (política regulatória)	-Alteração constitucional - Regulamentação legal	-Conflito federativo -Judicialização
Indução (política de fomento)	Medidas de incentivo, de cunho técnico ou financeiro	-Baixa adesão -Baixa efetividade
Concertação (política pactuada)	Pactos, termos de cooperação, convênios	-Assimetria de capacidades -Ausência de monitoramento -Estrutura de governança inadequada

Fonte: Dados básicos: TOLEDO, 2022, p. 246.

Elaboração própria.

Outro exemplo é o da categorização dos expedientes jurídicos de retrocesso de políticas estabelecidas (RUIZ, 2021, p. 229-230), em cotejo com as medidas de construção correspondentes.

Quadro 4 - Quadro analítico do desmonte de uma política pública

Dimensão	Efeito da norma que estrutura a política pública	Efeito da norma que desmonta a política pública
Organizacional	- Cria órgão executivo de gestão da política	- Transfere, funde, extingue órgão executivo de gestão da política

Dimensão	Efeito da norma que estrutura a política pública	Efeito da norma que desmonta a política pública
	- Atribui competência para o exercício da função administrativa - Aloca recursos humanos na execução das ações da política - Destina recursos materiais para as ações da política	- Reduz, extingue competência para o exercício da função administrativa - Demite, exonera, precariza vínculo dos recursos humanos alocados - Restringe recursos materiais para as ações da política
Substantiva	- Regula provisões - Define ofertas - Delimita parâmetros para a execução das ações da política - Determina o conteúdo das atividades, bens e serviços	- Cria ações sobrepostas - Reduz, precariza, suprime fornecimento de bens e serviços
Participativa	- Cria instância participativa - Determina competência da instância de participação - Estipula composição do colegiado - Estabelece periodicidade das reuniões e encontros	- Extingue instância participativa - Restringe competência da instância de participação - Altera, reduz composição do colegiado - Reduz, limita periodicidade das reuniões e encontros - Substitui caráter deliberativo para meramente consultivo
Financeira	- Determina fonte de financiamento das ações - Vincula recursos do orçamento - Estipula critérios de repasses - Define sistemática de transferências - Estabelece parâmetros de custeio das ações - Indica padrões para a aplicação dos recursos - Determina processo de prestação de contas	- Restringe, suprime financiamento das ações - Desvincula recursos do orçamento - Altera, extingue critérios de repasses - Modifica, elimina sistemática de transferências
De articulação	- Institui instância de articulação - Determina competência da instância de articulação - Estipula composição do colegiado - Estabelece periodicidade das reuniões e encontros	- Extingue instância de articulação - Restringe competência da instância de articulação - Altera, reduz composição do colegiado - Reduz, limita periodicidade das reuniões e encontros
Instrumental	- Cria instrumento - Incentiva utilização do instrumento - Determina modo de operacionalização do instrumento	- Extingue instrumento - Desobriga utilização do instrumento - Cria instrumento concorrente - Incentiva utilização de instrumento concorrente

Fonte: RUIZ, 2021, p. 229-230.

Elaboração própria.

Além desses, há o *Quadro Comparativo da Institucionalização de Sistemas*, que, após uma análise sistemática dos movimentos de avanços e recuos na construção dos sistemas estruturantes de políticas públicas, demonstra as bases jurídicas da concretização do federalismo cooperativo no Brasil (SALES, 2022). Esse quadro incorpora alguns elementos dos anteriores e assim como eles, baseia-se numa perspectiva jurídico-institucional. Sua contribuição específica é proporcionar uma estrutura conceitual e analítica que permite visualizar e compreender a construção de sistemas baseados numa coordenação federativa inédita no país. Essa chave pode, em tese, ser a base para o desenvolvimento de padrões similares de articulação federativa em outros temas definidos pela Constituição como de competências materiais comuns (CF, art. 23), em especial em temas que já vem indicando essa estratégia, ainda que de maneira incipiente, como é o caso da segurança pública, com seu sistema único (Lei n. 13.675/2018) ou a cultura e seu sistema nacional (CF, art. 216-A). Como evidencia o Quadro 4, uma vez institucionalizada uma política ou sistema, com a gama de medidas organizacionais, substantivas, participativas, financeiras, de articulação ou instrumentais, o seu desfazimento tem que atuar nessas dimensões, o que pode explicar, em bases objetivas, a maior resiliência das políticas estruturadas.

Quadro 5- Quadro Comparativo da institucionalização de sistemas

Quesito	Saúde	Assistência social	Educação
Há previsão normativa de estruturação de uma política pública em sistema único ou sistema nacional?	Sim. Sistema Único de Saúde (SUS).	Sim. Sistema Único de Assistência Social (Suas).	Sim. Sistema Nacional de Educação (SNE).
Em caso de resposta afirmativa ao item anterior, qual o suporte normativo dessa previsão?	Constituição (art. 198).	Lei ordinária (Lei nº 8.742/1993, art. 6º).	Constituição (art. 214).
Há norma regulando o funcionamento do sistema?	Sim	Sim	Não
Em caso de resposta afirmativa ao item anterior, qual o suporte normativo dessa previsão?	Lei ordinária	Lei ordinária	Resposta prejudicada, pois o SNE não está regulamentado.
Há previsão normativa de instâncias tripartites de pactuação federativa?	Sim (CIT).	Sim (CIT).	Sim (IPNF, Comissão Intergovernamental do

Quesito	Saúde	Assistência social	Educação
			Fundeb e Comitê Estratégico do PAR).
Em caso de resposta afirmativa ao item anterior, qual o suporte normativo dessa previsão?	Lei ordinária (Lei nº 8.080/1990, art. 14-A).	Decreto (Decreto nº 10.009/2019, art. 1º).	Lei ordinária (IPNF: Lei nº 13.005/2014, art. 7º, § 5º; Comissão Intergovernamental do Fundeb: Lei nº 14.113/2020, art. 17; e Comitê Estratégico do PAR: Lei nº 12.695/2012, art. 3º).
A representação de cada nível federativo é paritária?	Sim	Sim	Não (IPNF, Comissão Intergovernamental do Fundeb e Comitê Estratégico do PAR).
Há norma que assegura aos colegiados de gestores dos Estados e Distrito Federal, bem como dos municípios, a indicação dos representantes dos entes subnacionais para compor as instâncias tripartites de negociação federativa?	Sim (Resolução CIT nº 1, art. 7º, parágrafo único).	Sim (Decreto nº 10.009/2019, art. 3º, §§ 3º e 4º).	Sim (IPNF: Portaria MEC nº 1.716/2019, art. 2º, III; Comissão Intergovernamental do Fundeb: Lei nº 14.113/2020, art. 17; Comitê Estratégico do PAR: Portaria MEC nº 1.462/2019, art. 2º, IX e X).
A instância tripartite dispõe de competências amplas ou restritas para deliberar sobre a política pública?	Ampla: aspectos operacionais, financeiros, administrativos e organizacionais do sistema (Lei nº 8.080/90, art. 14-A, parágrafo único, II, e Regimento Interno CIT, art. 3º).	Ampla: aspectos operacionais, financeiros, administrativos e organizacionais do sistema (Decreto nº 10.009/2019, art. 2º).	Ambas. IPNF: fortalecimento dos mecanismos de articulação entre os sistemas de ensino e implantação do PNE (Lei nº 13.005/2014, art. 7º, § 5º; e Portaria nº 1.716/2019, art. 4º). Comissão Intergovernamental do Fundeb: implementação do Fundeb (Lei nº 14.113/2020, art. 18); Comitê estratégico do PAR: definição das medidas que serão objeto de apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do PAR (Lei nº 12.695/2012, art. 3º).
Há previsão normativa de instâncias bipartites de pactuação federativa?	Sim (CIBs).	Sim (CIBs).	Sim (IPNEs).

Quesito	Saúde	Assistência social	Educação
Em caso de resposta afirmativa ao item anterior, qual o suporte normativo dessa previsão?	Lei ordinária (Lei nº 8.080/1990, art. 14-A).	NOB/Suas 2012 (Resolução CNAS nº 33/2012), arts. 128, I, 130 e 136.	Lei ordinária (Lei nº 13.005/2014, art. 7º, § 6º).
Qual a intensidade da coordenação nacional promovida pelos instrumentos de articulação empregados na política pública: negativa (nível 1), positiva (nível 2), integração de políticas (nível 3) e desenvolvimento de estratégias (nível 4)?	Nível 4	Nível 4	Níveis 2 e 3
Quais os tipos de coordenação nacional prevalentes na política pública: absorção, direção, indução ou concertação?	Direção e concertação	Concertação	Direção
Há previsão normativa de aplicações mínimas de recursos por parte de todos os níveis federativos?	Sim (CF, art. 198, § 2º, c.c. ADCT, art. 110).	Não	Sim (CF, arts. 212 e 212-A, c.c. ADCT, art. 110).
Os critérios de transferências de recursos federais para os demais níveis federativos estão sujeitos à tomada de decisões conjuntas?	Sim (Lei nº 8.080/1990, art. 14-A, parágrafo único, I; LC nº 141/2012, art. 17, § 1º; Resolução CIT nº 1/2016, art. 3º, I).	Sim (Decreto nº 10.009/2019, art. 2º, II; NOB/Suas 2012, art. 135, IV).	Parcialmente. IPNF: Recursos adicionais dirigidos à educação (Lei nº 13.005/2014, Anexo, Meta 20, Estratégia 20.12); Comissão Intergovernamental do Fundeb: definição das diferenças e ponderações relativas ao valor anual por aluno (Vaaf, Vaat e Vaar) (Lei nº 14.113/2020, art. 18). Comitê estratégico do PAR: não.

Fonte: SALES, 2022, p. 326-327.

Elaboração própria.

Finalmente, há o *Roteiro sobre o Controle Judicial de Políticas Públicas* (ARAÚJO, 2023, cap. 4), que explora a dimensão jurídico-processual, neste caso, na forma de perguntas sucessivas a um hipotético juiz ou juíza, voltadas ao melhor encaminhamento do processo, com

especial atenção a uma decisão que seja futuramente exequível, aspecto em geral negligenciado. O Roteiro foi concebido especificamente para ações de moradia, mas sua estrutura pode ser reproduzida para outras ações, em roteiros similares.

Quadro 6: - Roteiro de controle judicial de Políticas Públicas

Fase processual	Questões
a. Ajuizamento da ação	1. Qual o verdadeiro conflito em jogo? Posse, propriedade, moradia, Plano Diretor, Estatuto da Cidade? Obra de infraestrutura? (Arts. 8º, 554 e 557 do Código de Processo Civil- CPC) 2. O nome dado à ação corresponde ao conflito a ser decidido? 3. A questão diz respeito à política pública em implementação? (Art. 8º do CPC) 4. É possível e adequado ampliar os limites objetivos e subjetivos da lide? Se não houver esta ampliação, o conflito será resolvido? (Arts. 554, § 1º, 556, § 2º, e 562 do CPC) 5. É possível e adequada a reunião de ações relativas ao mesmo conflito/território? (Art. 55, § 3º do CPC)
b. Citação e defesa	1. A forma como está sendo feita a citação é suficiente para garantir a ciência da existência do processo a todos os interessados? (Art. 139, IX do CPC) 2. Existem instrumentos legais para ampliação dos limites objetivos/subjetivos da ação? (Arts. 190 e 191 do CPC e Enunciado 35 da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados- ENFAM) 3. As partes podem ser induzidas a providenciar essa ampliação? (Arts. 138, 140 e 565, caput, 5º do CPC) 4. Existem direitos de diversas gerações em conflito e, portanto, diversos conceitos de posse e de pretensões possessórias? 5. Existe uma base normativa implícita em jogo? É possível trazê-la à tona, com fundamento no artigo 10 do CPC? (Art. 396 CPC)
c. Saneamento e instrução	1. É conveniente sanear em audiência? (Art. 357, § 3º do CPC) 2. É conveniente um negócio jurídico processual quanto aos pontos controversos e prazos? (Art. 190 do CPC) 3. As partes têm condições de identificar outras ações conexas para reunião? (art. 69, §§ 2º e 3º e 55, § 3º do CPC) 4. Existe um processo administrativo que esclareça as escolhas públicas? Pode ser disponibilizado pelas partes? (Art. 5º do CPC) 5. É conveniente proferir decisões parciais, decidindo o processo em fases ou etapas? (Art. 356 do CPC) 6. Será mais conveniente suspender o processo enquanto não há uma definição política mais precisa sobre a política pública? (Art. 313, I, “b” e 313, V, “a” do CPC) 7. Será necessária perícia? Quais as questões que o perito deverá responder para garantir a efetividade da execução com a preservação de direitos? (Arts. 5º, 9º e 357 do CPC) 8. Pode ser conveniente a realização durante a instrução de audiências públicas, com a oitiva de outros interessados? (Arts. 357, §§ 3º e 139, V, do CPC) 9. É interessante proferir diversas decisões estruturais, e não uma sentença fechada para ser executada? (Arts. 190 e 191, c.c. e 356 do CPC)
d. Cumprimento de liminar e execução	1. Quais os possíveis obstáculos à execução do título no futuro?

Fase processual	Questões
	2. Quais desses obstáculos podem ser superados se houver ampliação dos limites objetivos e subjetivos da lide ou produção mais extensa da prova? (Arts. 772, III, e 773 do CPC) 3. Esses obstáculos, mesmo não sendo pontos controversos propriamente ditos, podem ser negociados na fase de conhecimento, de modo a terem uma solução já encaminhada no momento da sentença? 4. Que medidas indutivas podem ser tomadas desde o início do processo para assegurar o cumprimento da ordem judicial sem violação de direitos fundamentais? (Art. 139, VI, do CPC) 5. Todas as questões relevantes para a execução já foram superadas na fase de conhecimento do processo ou é conveniente realizar uma nova conciliação na execução? (Art. 771, parágrafo único do CPC)

Fonte: ARAÚJO, 2023 (no prelo).

Elaboração própria.

Os quadros analíticos representam uma contribuição da abordagem DPP para a pesquisa e análise de componentes jurídicos das políticas públicas, na medida em que proporcionam uma visão integrada desses diversos elementos. Eles criam condições para a percepção menos centrada nas relações intersubjetivas que estruturam o direito tradicional e mais nas dimensões macro e mesoinstitucional que organizam a dimensão coletiva própria das políticas públicas (BUCCI, 2013).

CONSIDERAÇÕES FINAIS¹⁸

O Estado social brasileiro deu passos consistentes sob a égide da Constituição de 1988, com políticas públicas que elevaram inequivocamente o padrão da provisão de direitos. Houve resultados consistentes em educação¹⁹, tendência que se repetiu em saúde, assistência social e nas áreas organizadas sob a racionalidade das políticas públicas (ARRETCHE, MARQUES; FARIA, 2019). Como “país retardatário”, o Brasil não apenas participou da “corrida para cima”, como também diminuiu a distância em relação aos líderes (KERSTENETZKY; GUEDES, 2018).

Esses resultados decorreram da construção de políticas públicas capazes de orientar entes públicos e privados em direção a objetivos pactuados política, social e juridicamente. Padrões duradouros de cooperação federativa, apoiados em bases jurídicas razoavelmente consistentes²⁰— propícios à formação incremental de consensos, sem bloquear os dissensos

¹⁸ Este tópico desenvolve argumentos apresentados em Bucci (2020).

¹⁹ Segundo relatório do movimento *Todos Pela Educação*: “[...] notícia positiva vem do 5º ano do Ensino Fundamental, onde a aprendizagem em língua portuguesa e matemática segue avançando consistentemente ao longo dos anos. Entre 2007 e 2017 o percentual de estudantes com aprendizado adequado no 5º ano dobrou: em língua portuguesa aumentou de 27,9% para 60,7% (32,8 pontos percentuais) e, em matemática, cresceu de 23,7% para 48,9% (25,2 pp).” (Todos pela Educação)

²⁰ Conforme Quadro 6, acima.

fundamentados necessários para o avanço das políticas – são algumas das inovações importantes do período. Seu conhecimento, documentação e análise especializada é uma das contribuições a que se propõe a abordagem DPP, que visa renovar o instrumental jurídico disponível para soluções democráticas a problemas públicos de escala ampla.

Mas, a despeito de sua organização favorável à continuidade capaz de gerar melhorias em médio e longo prazos, os resultados dessas políticas públicas nem sempre são reconhecidos. Há uma disputa pelos sentidos e formas de execução da Constituição.

O que uns consideram como o *Estado necessário* é objeto da crítica daqueles que o têm como *Estado falido*. Permanece forte o discurso ideológico anti-Estado segundo o qual “o Estado [...] “custa muito e serve pouco”; é um grande distribuidor dos recursos que por ele transitam, tarefa que executa mal – sem adequada definição de prioridades, avaliação e controle da qualidade dos serviços prestados” (MALAN, 2020). Uma versão mais sutil desse discurso denuncia a apropriação das políticas públicas bem-sucedidas pelos setores mais organizados, o que acaba por “concentrar ainda mais a renda no país” (MENEZES; SOUZA, 2019).

Em resumo, há um problema de sustentação política das políticas públicas. Mas ele não é novo. Coalizões de classe sempre foram necessárias para sustentar programas de custo elevado (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 113) e considerando o declínio das bases do *welfare state* tradicional, a estrutura política de apoio para a sua retomada no séc. XXI “permanece um enigma” (HEMERIJCK, 2017).

No cenário eleitoral dos EUA em 2016, ficou claro que a energia da política não basta para as políticas públicas: “as aspirações precisam ser traduzidas em leis e práticas institucionais específicas” (OBAMA, 2020). Mas, conforme Yasha Mounk, a ascensão do populismo tem relação com a incapacidade de canalizar a frustração e raiva de milhões de eleitores “que viram a simplicidade das propostas de Trump como uma marca de sua autenticidade e determinação e a complexidade das propostas de Clinton como uma marca de sua insinceridade e indiferença.” O problema é que “as políticas públicas necessárias [...] estão longe de ser simples ou imediatas e, com frequência, são impopulares. Assim, não surpreende que os políticos encontrem cada vez mais dificuldade para vender a ideia de que as coisas são complicadas”. (MOUNK, 2019, p. 56).

A produção do contradiscurso em defesa dos direitos sociais passa pela superação do *Estado invisível* das políticas públicas. Devido à sua complexidade e carga técnica inevitável, é difícil apreendê-lo; “a capacidade estatal é um fenômeno latente e não observável diretamente” (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018, p. 86). A compreensão dos legados institucionais (ESPING-ANDERSEN, 1991; IMMERGUT, 1996; HEMERIJCK, 2017) das políticas públicas, nas suas

dimensões política mas também técnico-administrativa e jurídica, é muito importante para a agenda da reconstrução democrática no Brasil. A abordagem DPP espera contribuir com ela.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoria de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2002.
- ALMEIDA, M. H. T. de. Prefácio. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.
- ALVES, José Augusto Lindgren. **A arquitetura internacional dos direitos humanos**. São Paulo: FTD, 1997.
- ARAÚJO, Alexandra Fuchs. **Políticas públicas, poder judiciário e o direito à moradia**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. No prelo.
- ARRETCHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 33, n. 96, p. 1-23, 2018.
- ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio P. de (org.). **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: Editora UNESP, 2019.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ESPECIALISTAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL (Brasil). **Desmonte de políticas públicas no Brasil: contribuições técnicas para o debate**. Brasília: ANESP, 2022.
- AUER, Andreas *et al.* Avant-propos. In: AUER, Andreas *et al.* (org.). **Aux confins du droit: essais en l'honneur du Professeur Charles-Albert Morand**. Munich: Helbing et Lichtenhahn, 2001.
- BANCO MUNDIAL. **Conhecimento e inovação para a competitividade**. Brasília: CNI, 2008.
- BENDA, Ernesto. El Estado social de derecho. In: BENDA, Ernesto *et al.* **Manual de Derecho Constitucional**. Madrid: Marcial Pons, 1996.
- BERCOVICI, Gilberto. O Estado desenvolvimentista e seus impasses: uma análise do caso brasileiro. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v. 47, p. 149-180, 2004.
- BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 143-162.
- BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. **Separata do Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v. 49, p. 1-23, 2006.
- BONAVIDES, Paulo. **Do país constitucional ao país neocolonial: a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de estado institucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. A (re)construção do Estado social brasileiro: políticas públicas e reformas. **Interesse Nacional**, São Paulo, v. 13, n. 50, jul./set. 2020. Disponível em: <http://interessenacional.com.br/2020/06/30/a-reconstrucao-do-estado-social-brasileiro-politicas-publicas-e-reformas/>. Acesso em: 24 maio 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Conceito de políticas públicas em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. El enfoque Derecho y Políticas Públicas en Brasil. **Estudios de Derecho**, Medellín, v. 79, n. 173, enero/jun. 2022. Disponível em: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/346971>. Acesso em: 24 maio 2023.
BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 791-832, nov. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Pesquisa em Direito e Políticas Públicas, *In*: FEFERBAUM, Marina; MAFEI, Rafael (org.). **Metodologia da pesquisa em Direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2023a. p. 357-374.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de uma política pública: primeiras linhas para uma abordagem jurídico-institucional. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, [s.n.], n. 122, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>. Acesso em: 24 maio 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Um programa para o ensino de Direito e Políticas Públicas. Dossiê Direito e Políticas Públicas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 69, p. 1-32, jan./mar. 2023b.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo Rosenthal. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica. *In*: COUTINHO, Diogo Rosenthal; FOSS, Maria Carolina; MOUALLEM, Pedro Salomon B. **Inovação no Brasil**: avanços e desafios jurídicos e institucionais. São Paulo: Blucher, 2007. p. 313-339.

CAILLOSSE, Jacques. Le droit comme méthode?: réflexions depuis le cas français. *In*: RENARD, Didier; CAILLOSSE, Jacques; BECHILLON, Denys de. **L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit**. Paris: LGDJ, 2000. p. 27-68.

CAILLOSSE, Jacques. Le droit néo-moderne des politiques publiques. **Droit et société**, [s.l.], n. 42-43, p. 511-519, 1999. Disponível em: http://www.persee.fr/doc/dreso_0769-3362_1999_num_42_1_1762. Acesso em: 24 maio 2023.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado pós-moderno e Constituição sem sujeito. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes (org.). **“Brançosos” e interconstitucionalidade**: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2008. p. 153-162.

CHILVARQUER, Marcelo. Aplicando o quadro de referência para análise jurídica de políticas públicas: a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida, Faixa 1, no município de São Paulo. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 1116-1141, 2019.

CLUNE, William H. A Political model of implementation and implications of the model for public policy, research, and the changing roles of law and lawyers. **Iowa Law Review**, Iowa, v. 69, p. 47-125, 1983.

CLUNE, William H. Desintegração jurídica e uma teoria do Estado. Tradução de Bruno Bodart e Sergio Ruy David Polimeno Valent

e. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 107-133, jan./abr. 2021b.

CLUNE, William H. Direito e políticas públicas: mapa da área. Tradução de Julia Azevedo Moretti e Thiago Pires Oliveira. Revisão técnica da Maria Paula Dallari Bucci e Matheus Silveira de Souza. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Curitiba, n. 86, p. 59-108, out./dez. 2021c.

CLUNE, William H. Law and public policy: map of an area. **Southern California Interdisciplinary Law Journal**, Los Angeles, v. 2, n. 1, p. 1-39, 1993.

CLUNE, William H. Legal disintegration and a theory of the state. **German Law Journal**, [s.l.], v. 12, n. 1, p. 186-205, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S2071832200016801>. Acesso em: 25 maio 2023.

CLUNE, William H. Um modelo político de implementação e suas implicações para as políticas públicas: a pesquisa e a mudança dos papéis do direito e dos juristas. Tradução Gabriela Azevedo Campos Sales, Bruno de Almeida Passadore, Elisa Martinez Giannella e Kadra Regina Zeratin Rizzi. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 11, n.1, 2021, p. 19-81, 2021a.

COMPARATO, Fabio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (org.). **Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba**. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 39-48.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Ed. Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 181-200.

DINIZ, Raimundo Nonato Pereira. **A ineficiência da execução fiscal no estado de Goiás como situação-problema na abordagem Direito e Políticas Públicas**. 2020. 212 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2020.

DRAIBE, Sônia M. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

DRAIBE, Sônia M.; RIESGO, Manuel. Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina: um novo desenvolvimentismo em gestação? **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 27, p. 220-254, maio/ago. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/W3dZYVgBVYyKVv8gph3hbGq/?lang=pt>. Acesso em: 25 maio 2023.

EM 10 anos, aprendizado adequado no ensino médio segue estagnado, apesar dos avanços no 5º ano do fundamental. **Todos Pela Educação**, São Paulo, 21 mar. 2019. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/meta-3-em-10-anos-aprendizado->

adequado-ensino-medio-segue-estagnado-avancos-5-ano-fundamental. Acesso em: 24 maio 2023.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451991000200006>. Acesso em 24 maio 2023.

EWALD, F. The concept of social law. In: TEUBNER, Gunther (ed.). **Dilemmas of law in the welfare state**. Berlin: Walter de Gruyter, 1988. (Series A, Law, 3).

FANDL, Kevin. **Law and public policy**. New York: Routledge, 2019.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A multidisciplinaridade no estudo das políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

FLÜECKIGER, Alexandre. *(Re)faire la loi. Traité de légistique à l'ère du droit souple*. Berna: Stämpfli, 2019. Disponível em: <http://archive-ouverte.unige.ch>. Acesso em: 24 maio 2023.
GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, ANA KARINE; MACHADO, RAPHAEL A. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**. Brasília: IEA/ENAP, 2018. p. 85-105.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Moraes de Sá; LEOPOLDI, Maria Antonieta (ed.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: IPEA- INCT/PPED, 2023.

GRAWITZ, Madeleine; LECA, Jean. **Traité de Science Politique: les politiques publiques**. Paris: Presses Universitaires de France, 1985. v. 4

GRAWITZ, Madeleine; LECA, Jean. Les Politiques Publiques. In: QUERMONNE, J.L. Les politiques institutionnelles. Essai d'interprétation et de typologie. **Traité de Science Politique: les politiques publiques**. Paris: Presses Universitaires de France, 1985. p. 61- 88. v. 4.

HADDAD, Frederico. A pertinência da abordagem de Direito e Políticas Públicas ao estudo da política urbana no Brasil: o exemplo da pesquisa jurídica sobre as vias urbanas e sua função social. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 1044-1063, 2019.

HEMERIJCK, Anton. **The uses of social investment**. United Kingdom: Oxford University Press, 2017.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HESSE, Konrad. Significado de los derechos fundamentales. In: BENDA, E.; MAIHOFER, W.; VOGEL, H. J.; HESSE, Konrad; HEYDE, W. **Manual de Derecho Constitucional**. Madrid: Marcial Pons, 1996.

IMMERGUT, Ellen. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 30, p. 139-166, 1996.

JORGE, Ighor Rafael de. Processo de elaboração normativa e políticas públicas: a visão jurídico-institucional da política de formação de professores da educação básica. **Revista Estudos Institucionais**, Rio Janeiro, v. 5, n. 3, p. 1003-1043, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.438>. Acesso em: 30 maio 2023.

JOUANJAN, Olivier; MAULIN, Eric. La théorie de l'État entre passé et avenir: journées en l'honneur de Carré de Malberg. **Revue de droit politique**, [s.l.], n. 8, set. 2012. Disponível em: <https://juspoliticum.com/article/Introduction-La-theorie-de-l-Etat-entre-passe-et-avenir-Journees-en-l-honneur-de-Carres-de-Malberg-549.html>. Acesso em: 24 maio 2023.

KENNEDY, Duncan. The political significance of the structure of the Law School curriculum. **Seton Hall Law Review**, [Newark], v. 14, n. 1, p. 1-16, 1983.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **Políticas públicas sociais**. Rio de Janeiro: CEDE, 2014. (Texto para discussão, n. 92). Disponível em: <https://cede.uff.br/wp-content/uploads/sites/251/2021/04/TD-092-KERSTENETZKY-C.-2014.-Politicas-publicas-sociais.pdf>. Acesso em: 30 maio 2023.

KERSTENETZKY, Celia Lessa; GUEDES, Graciele Pereira. Welfare State resiste?: desenvolvimentos recentes do Estado social nos países da OCDE. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 7, p. 2095-2106, 2018.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives and public policies**. New York: Harper Collins College Publishers, 1995.

KNOEPFEL, Peter; VARONE, F.; BUSSMANN; Werner; MADER, L. Les objets et les critères d'évaluation. In: BUSSMANN, Werner; KLÖTI, Ulrich; KNOEPFEL, P. **Politiques Publiques: évaluation**. Paris: Economica, 1998. p. 73-112.

LÍRIO DO VALLE, Vanice Regina. Deferência judicial para com as escolhas administrativas: resgatando a objetividade como atributo do controle do poder. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 25, n. 1, p. 110-132, 2020.

LOWI, Theodore J. American business, public policy, case-studies and political theory. **World Politics**, [s.l.], v. 16, n. 4, p. 677-715, July 1964.

LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, [Orlando], v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

MALAN, Pedro S. Peso do passado e pressão para prometer. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 9 fev. 2020. Caderno Opinião, p. 2.

MALHEIROS, Rafael Taranto; DUARTE, Clarice Seixas. A dimensão jurídico-institucional da política pública da regularização fundiária urbana de interesse social e a busca de sua efetividade. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 1093-1115, 2019.

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MATHEW, Babu; PELLISSERY, Sony; NARRAIN, Arvind. Why is law central to public policy in the global south? In: PELLISSERY, Sony *et al.* **Transformative law and public policy**. [New Delhi]: Routledge India, 2020. p. 1-26.

MENEZES FILHO, Naercio; PORTELA SOUZA, André (org.). **A carta**: para entender a Constituição Brasileira. São Paulo: Todavia, 2019.

MORAND, Charles-Albert. *Le droit neo moderne des politiques publiques*. Paris: LGDJ, 1999.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. Tradução de Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **L'analyse des politiques publiques**. Paris: Montchrestien, 1998. OBAMA, Barack. How to make this moment the turning point for real change. **MAHB**, [s.l.], 2 June 2020. Disponível em: <https://medium.com/@BarackObama/how-to-make-this-moment-the-turning-point-for-real-change-9fa209806067>. Acesso em: 24 maio 2023.

OSTROM, Elinor. Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework. In: SABATIER, Paul A. (ed.). **Theories of the policy process**. 2. ed. New York: Routledge, 2007.

PELLISSERY, Sony *et al.* (org.). **Transformative law and public policy**. [New Delhi]: Routledge India, 2020.

RUIZ, Isabela. **Institucionalidade jurídica e retrocesso nas políticas públicas**: uma análise do Sistema Único de Assistência Social. 2021. 257 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 1142-1167, 2019.

SABATIER, Paul A. The need for better theories. In: SABATIER, Paul A. (ed.). **Theories of the policy process**. 2. ed. New York: Routledge, 2007.

SALES, Gabriela Azevedo Campos. **A institucionalização dos sistemas de políticas públicas no Brasil**: uma comparação entre saúde, assistência social e educação. 2022. 383 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-85.

SOUZA, Matheus Silveira de; BUCCI, Maria Paula Dallari. O estado da arte da abordagem direito e políticas públicas em âmbito internacional: primeiras aproximações. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 833-855, 2019.

TOLEDO, Carlos José Teixeira de. O neoinstitucionalismo histórico como método de análise jurídica de políticas públicas: o estudo da trajetória da política de carreira docente. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 977-1002, 2019.

TOLEDO, Carlos José Teixeira de. **Políticas públicas e valorização do professor da educação básica**: um estudo jurídico-institucional. São Paulo: Fórum, 2022.

VALENTE, Sergio Ruy D. Polimeno. Direito e políticas públicas: uma visão jurídico-institucional sobre o caso do saneamento básico no Brasil. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 1064-1092, 2019.

WERNER, Patricia Ulson Pizarro. A abordagem Direito e Políticas Públicas como ferramenta de aprimoramento das Instituições Jurídicas: qualidade organizacional, sistematização de dados e aperfeiçoamento das relações interinstitucionais. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 926-941, 2019.

WEST, Martin R. Education and global competitiveness: lessons for the united states from international evidence. *In*: HASSETT, Kevin A. (ed.). **Rethinking competitiveness**. Washington DC: American Enterprise Institute Press, 2012. p. 68-94.

A ARMADILHA DO ALGORITMO: UMA ANÁLISE DAS RAZÕES DO APARTHEID ENTRE GESTÃO PÚBLICA E FINANÇAS PÚBLICAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Francisco Gaetani¹
Pedro Lucas de Moura Palotti²
Adauto Modesto Junior³

Resumo

Este artigo tem como objetivo explorar as causas da descoordenação entre política fiscal e gestão pública na administração pública brasileira. Por que a política fiscal e a política de gestão pública se assemelham a azeite e vinagre? Esse é o enigma que os analistas mal suspeitam quando olham para o governo brasileiro. É como se cada comunidade de política pública estivesse no ponto cego uma da outra. E falham recorrentemente em captar a atenção, os dilemas e as escolhas de cardápio da outra. Os autores coletaram dados sobre gestão pública e finanças públicas no Brasil de 1995 a 2015 e reuniram os principais argumentos da literatura. Cinco explicações sintetizam as principais causas da descoordenação observada: 1) robustez assimétrica das comunidades de políticas públicas, pensamento de grupo corporativista e impossibilidade de se reformar; 2) isolamento do país em termos de debates políticos globais; 3) gravidade insuficiente da crise fiscal que atingiu o país duas vezes nessas décadas; 4) a incapacidade política dos reformadores de ganhar seus casos e 5) a reificação de uma armadilha cognitiva que inibiu o aprendizado de políticas públicas na interseção de ambas as áreas – a armadilha do algoritmo.

Palavras-chave: Administração pública. Finanças públicas. Coordenação de políticas públicas. Comunidades de políticas públicas. Aprendizagem de políticas públicas.

Abstract

This paper aims to explore the causes of discoordination between fiscal policy and public management in Brazilian public administration. Why do fiscal policy and public management policy look like olive oil and vinegar? That is the puzzle analysts barely suspect when looking to the Brazilian government. It is as if each policy community were in each other's the blind spot. And they recurrently fail to grasp the other's attention, dilemmas and menu choices. The authors collected data about public management and public finance in Brazil since 1995 to 2015 and gathered the main arguments of the literature. Five explanations synthesize the main causes of the observed discoordination: 1) asymmetric policy communities robustness, corporatism group thinking and impossibility to reform itself; 2) insulation of the country in terms of global policy debates; 3) insufficient seriousness of the fiscal crisis that hit the country twice in these

¹ Doutor em Administração Pública pelo Departamento de Governo da London School of Economics and Political Science (LSE). Professor do mestrado profissionalizante em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE/FGV), e professor permanente do Instituto Rio Branco e da Escola Nacional de Administração Pública. Atualmente, atua como Secretário Extraordinário para a Transformação do Estado, no Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI).

² Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). É integrante da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício descentralizado no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). É professor no Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e no Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP).

³ Economista pela Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária da Universidade de São Paulo (FEA-USP) e mestre em políticas públicas pela Harvard Kennedy School. É integrante da carreira de Auditor Federal de Finanças. Atualmente, atua como Secretário-Executivo Adjunto do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI).

decades; 4) reformers political incapacity to win their cases and 5) the reification of a cognitive trap that inhibited policy learning on the intersection of both areas – the algorithm trap.

Keywords: Public administration. Public finance. Coordination of public policies. Policy communities. Policy learning

INTRODUÇÃO

A gestão pública compreende como acontecem os processos decisórios à semelhança de uma empresa pública focada em desafios práticos. No desenvolvimento deste campo, projetar soluções para problemas domesticados ou perversos (*wicked*) é uma das metas mais importantes da disciplina, se não o seu objetivo principal (BARZELAY; THOMPSON, 2010). Nessa empreitada, o gasto público faz parte das preocupações da gestão pública. Planejar como o orçamento será alocado – em todo o governo e dentro de cada organização e programa –, fazer monitoramento de gastos e trazer evidências de análise de políticas no dia a dia da administração pública são algumas das principais preocupações de estudiosos e profissionais quando defendem melhorias para a arte de governar.

Este artigo descreve o fracasso de colocar ambas as políticas públicas (gestão pública e finanças públicas) em uma conversa comum entre 1995 e 2015. Perpassa cinco mandatos presidenciais de três presidentes: Cardoso (2 mandatos), Lula (2 mandatos) e Dilma (1 mandato + 1 ano). Com isso, discute como ambas as áreas evoluíram em mundos paralelos, sem se entrelaçarem como ocorria nas democracias ocidentais.

Os autores argumentam que um grupo de cinco fatores contribuiu para o persistente *apartheid* entre os desafios da gestão pública e das finanças públicas. Essas explicações incluem: 1) robustez assimétrica das comunidades políticas, pensamento de grupo corporativista e impossibilidade de se reformar; 2) isolamento do país em termos de debates políticos globais; 3) gravidade insuficiente da crise fiscal que atingiu o país duas vezes nessas décadas; 4) a incapacidade política dos reformadores de ganhar seus casos e 5) a reificação de uma armadilha cognitiva que inibia o aprendizado de políticas na interseção de ambas as áreas – a armadilha do algoritmo.

A armadilha do algoritmo significa que a estrutura de incentivos não ajuda a coordenar a gestão pública e os gastos fiscais. Quando acontece a aceleração do crescimento econômico, não há tempo para planejamentos de médio ou longo prazos para racionalizar ou reorganizar os gastos públicos. Toda a atenção é dada à criação ou aprimoramento de programas governamentais. Ao contrário, quando a crise econômica começa, as pressões vão diretamente para a redução dos gastos fiscais onde eles podem ser reduzidos. Nesse sentido, não há esforços ou debate público sobre como reformar as instituições para cortar gastos regressivos ou melhorar a produtividade no setor público.

São sete seções no texto, incluindo esta introdução e a conclusão. A segunda enfoca como os campos da gestão pública e das finanças públicas foram historicamente deixados de lado. A terceira apresenta a evolução das mudanças nas políticas de gestão pública – especialmente as reformas do serviço público – durante essas três décadas. A quarta destaca a

evolução das mudanças na política de finanças públicas durante o período em questão. Essas duas seções fornecem uma visão geral das reformas políticas que ocorreram nas últimas décadas. Tais reformas não são exploradas em detalhes, pois não é esse o ponto da discussão aqui analisada, ainda que cada uma delas demanda uma pesquisa à parte.

A quinta seção trata da tentativa de enfrentamento do tema, especialmente durante o primeiro mandato de FHC e o segundo mandato de Lula. A sexta destaca possíveis linhas de ação para trabalhar o problema. Por fim, a conclusão vislumbra cenários em que as coisas podem eventualmente mudar – ou não, dado o atual cenário institucional da frágil democracia brasileira.

COMO SE FORMARAM OS SILOS DA GESTÃO PÚBLICA E DAS FINANÇAS PÚBLICAS

As origens dos silos que organizam a gestão pública e as finanças públicas no Brasil foram no período de 1988-1990. As coisas não precisavam evoluir da maneira que de fato aconteceram posteriormente, mas os eventos subsequentes mostraram que ocorreu uma justaposição tripla: carreiras, unidades organizacionais e, posteriormente, sistemas de informação e tecnologia. A sobreposição desses três elementos - gestão, organizações e sistemas - produziu silos rígidos que contribuíram para dificultar a integração e a coordenação das funções centrais do governo.

A arquitetura institucional brasileira está mais próxima da norte-americana quando o tema em questão é o centro econômico do governo. O governo dos EUA tem dois grandes departamentos: Tesouro e Escritório de Administração e Orçamento (OMB) e Escritório de Gestão de Pessoal (OPM). Por outro lado, o Executivo Federal brasileiro tradicionalmente tem os Ministérios da Fazenda e Planejamento e Orçamento (às vezes incluindo gestão e pessoal – como desde 1999 – outras vezes em ministérios separados como em 1986-1988 e 1990-1998). Um modelo alternativo importante é o Tesouro Britânico que engloba praticamente todas as responsabilidades econômicas do governo.

A arquitetura do Executivo Federal brasileiro como a conhecemos hoje foi definida na segunda metade da década de 1980 durante o período da Assembleia Nacional Constituinte e da Presidência de Sarney (1985-1990). Aqueles foram os anos de transição do presidente que substituiu o presidente Neves – o primeiro civil eleito indiretamente, que morreu antes de sua posse.

Sucessivas estruturas foram adotadas neste período. As finanças públicas sempre foram alocadas ao Ministério da Fazenda desde aquele período e se mantém atualmente. A criação da Secretaria do Tesouro Nacional em 1986 foi um dos acontecimentos mais importantes do período. A conta-moeda do Governo no Banco do Brasil foi encerrada, enquanto isso o processo de organização das finanças do país começou nessa época. O Tesouro promoveu concurso

público em 1989 para recrutar analistas profissionais para compor a nova secretaria nacional. Desde então, é dirigido por executivos profissionais, não importa se nomeados políticos ou quadros de carreira.

Trinta anos depois, as finanças públicas são um monopólio institucional do Ministério da Fazenda. A Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil são os dois pilares do Ministério. A organização teve seus altos e baixos durante seus primeiros anos. Em seguida, passou por um período estável e próspero após a estabilização macroeconômica do Plano Real até o final do primeiro mandato de Dilma, quando foi pego no epicentro da crise que levou ao *impeachment* da presidente.

A história dos domínios de planejamento, orçamento e gerenciamento – incluindo pessoal – é mais matizada ¹. Nesse sentido, Planejamento e Orçamento foram organizados em um ministério diferente da Gestão Pública na década de 1986-1998, exceto durante dois anos: 1989 e 1992. Mas todas as três funções governamentais estão sob o mesmo guarda-chuva desde 1998, embora ainda haja controvérsia se este é o melhor desenho organizacional para essas áreas ².

Um processo análogo ao que ocorreu no Ministério da Fazenda aconteceu no Ministério que tinha Planejamento e Orçamento na época. A Secretaria de Orçamento e Gestão foi criada em 1972, ao passo que o Ministério também criou uma carreira de analista de orçamento e planejamento nos mesmos termos da mesma no Ministério da Fazenda. Em ambos os casos, transformaram - por decisão administrativa - servidores públicos que cuidavam das atividades orçamentárias e de tesouraria em integrantes dessas novas carreiras.

Ao mesmo tempo, o governo criou a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e promoveu o primeiro concurso público nacional após a redemocratização para recrutar servidores para uma nova carreira: especialistas em políticas públicas e gestão pública. O modelo francês de carreira inspirou a opção, o qual integrava a escola (ENA) e um quadro especial no topo do sistema de carreira (enarques). As coisas mudaram depois de uma remodelação do gabinete após a conclusão da Assembleia Nacional Constituinte. A Secretaria da Administração Pública foi extinta e, com isso, o Ministério do Planejamento absorveu suas funções. O compromisso com a carreira recém-criada de políticas públicas e gestores públicos

¹ Para uma compreensão mais detalhada das reformas da gestão pública nas décadas de 1980 e 1990, ver Gaetani (1998; 2009).

² Para uma revisão da decisão de unificar os dois ministérios na transição entre o primeiro e o segundo mandatos de FHC, ver Bresser-Pereira (2002). A maior crítica refere-se à incapacidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão gerir adequadamente vasta quantidade de áreas incluindo a orçamentação, planejamento, gestão, pessoal, empresas estatais, provisionamento, imobiliário do estado, tecnologias de informação e comunicação, empréstimos internacionais e outros.

foi mantido e os analistas de orçamento e tesouraria se juntaram a eles como as três carreiras estratégicas do centro de governo.

Essas três carreiras evoluíram juntas por três décadas, especialmente depois que começaram a negociar seus aumentos salariais em conjunto no contexto do chamado “núcleo das carreiras típicas de Estado”. Os analistas de tesouraria tornaram-se a âncora do Tesouro e ampliaram seu escopo para incluir também os quadros do Ministério de Controle e Transparência. Os analistas orçamentários foram a âncora da Secretaria de Orçamento Federal e ampliaram seu mandato para incorporar também os analistas de planejamento – ambos sempre alocados ao Ministério do Planejamento sob suas diversas denominações durante o período 1986-2016. A carreira de especialistas em políticas públicas e gestores públicos era móvel, o que a diferenciava das demais. A Secretaria de Gestão Pública do Ministério da Administração os geriu até 1998, quando o Ministério do Planejamento assumiu novamente o Ministério da Administração.

Um detalhe negligenciado, mas importante, refere-se ao ponto pessoal. A Secretaria de Recursos Humanos recebeu diversos nomes nesse período, mas seus quadros eram tradicionalmente profissionais que foram transformados em servidores públicos pela Constituição de 1988. Eles não pertenciam às chamadas carreiras de “sangue azul”. Nesse período, essa Secretaria foi dirigida por duas perspectivas bem distintas entre 1995-2002 e 2003-2016: respectivamente, temas de ajuste fiscal e relações trabalhistas, que serão retomados mais adiante neste texto.

DUAS DÉCADAS DE REFORMAS POLÍTICAS INACABADAS NA GESTÃO PÚBLICA

Após a Constituição de 1988, um novo contrato social foi estabelecido no Brasil, apontando duas direções principais que terão consequências para o aprimoramento da capacidade do Estado. Em primeiro lugar, um novo conjunto de direitos sociais foi concebido para incluir uma grande parcela de brasileiros que estiveram historicamente à margem do Estado de bem-estar (ARRETCHE, 1999; LOTTA; GONÇALVES; BITELMAN, 2014). Embora o Estado mantivesse privilégios e tratamentos desiguais entre os grupos sociais, a nova Constituição criou uma oportunidade para expandir alguns direitos sociais básicos, como educação pública e o início de um sistema nacional de saúde. Em segundo lugar, o federalismo foi revigorado, atribuindo novas responsabilidades em termos de prestação de serviços sociais aos governos subnacionais, principalmente aos municípios (ABRUCIO, 2002, 2005; ARRETCHE, 2004). O governo nacional teve de assumir novas responsabilidades, principalmente relacionadas com as relações intergovernamentais: coordenação e apoio à descentralização dos serviços públicos (MACHADO, 2014, 2018).

Como consequência desse novo ambiente político, a participação dos empregos públicos – isto é, funcionários públicos – na força de trabalho do país passou de 1,2% em 1949 para 5,48% em 2008 (POCHMANN, 2008). Quando consideradas as três esferas de governo (federal, estadual e municipal), apenas 15% da força de trabalho está alocada na esfera federal, enquanto 34% está concentrada nos estados e 51% está alocada na esfera local (MATTOS, 2011). No âmbito federal, três movimentos principais explicam a trajetória da força de trabalho no Executivo Federal (GAETANI; PALOTTI; PIRES, 2021). O primeiro movimento foi de 1988 a 1994, um período turbulento, quando caminhos erráticos foram adotados em um contexto de entropia. Embora o presidente Sarney tenha criado novas carreiras e estabelecido novas organizações para o desenvolvimento da administração pública, a crise econômica concentrou todas as atenções. No início de 1990, o presidente Collor foi eleito com a promessa de lutar contra os privilégios do setor público, iniciando um processo de redução da força de trabalho na esfera federal para não substituir os servidores aposentados.

O segundo movimento foi durante os mandatos de FHC, de 1994 a 2002, quando se estabeleceu uma linha de base estável. Em situação econômica melhor que as anteriores, após a estabilização macroeconômica e com ampla coligação no Congresso, algumas iniciativas de reforma foram colocadas em prática pelo ministro Bresser Pereira. Foi iniciada uma reorganização seletiva da força de trabalho. Os concursos públicos foram restabelecidos para algumas carreiras do setor público, embora, de modo geral, o número de servidores fosse continuamente reduzido. De 1992 a 2002, o número total de servidores públicos caiu de 620 mil para 485 mil.

De 2003 a 2012, a ascensão dos partidos políticos de centro-esquerda completa a trajetória, trazendo uma visão benevolente do setor público. Iniciativas foram tomadas para recompor a força de trabalho federal, por meio de uma série de concursos públicos e da criação de novas carreiras. A retomada do protagonismo do Estado com o governo Lula possibilitou o aumento de salários para a maioria das carreiras dos servidores públicos federais. Foi um processo assimétrico em que as carreiras do núcleo do governo foram as maiores beneficiadas e arrastaram as demais para patamares salariais competitivos com o setor privado. Em 2016, o total de servidores públicos chegava a 622 mil, ainda abaixo do número de trabalhadores empregados no final da década de 1980.

Outra forma de explicar os motivos da reorganização do quadro de funcionários é acompanhar a evolução do número total de ministérios de 1985 a 2018. O número total de ministérios é uma *proxy* para o montante total e o crescimento da administração pública federal. O número total de ministérios expandiu continuamente até 2015, durante o segundo mandato da presidente Dilma Rousseff, quando o número de ministérios foi reduzido. Essa redução foi

em parte uma resposta da opinião pública na tentativa de demonstrar restrição fiscal para o governo em um contexto de crise econômica. Nessa seara, essa mudança na gestão pública não foi implementada com o objetivo de garantir mais eficiência ou eficácia às políticas públicas, na verdade a dívida fiscal ditava essas medidas administrativas.

O peso dos indicados políticos

A organização da administração pública no Brasil conta com uma série de cargos de livre nomeação e exoneração desde a década de 1960, destinados a cargos de direção e assessoria em órgãos federais (FERNANDES; PALOTTI, 2019). Duas visões diferentes são estabelecidas sobre esses cargos nomeados. Por um lado, a primeira defende a nomeação aberta, pois possibilita o intercâmbio de conhecimentos e experiências entre a administração pública e a sociedade (PACHECO, 2010). Essa flexibilidade promove novas ideias e possibilita o recrutamento de líderes mais motivados e inovadores. Por outro lado, a escolha irrestrita de cargos na administração pública é uma oportunidade de recrutar amigos próximos ou aliados políticos sem qualquer experiência ou conhecimento técnico. Isso seria uma tremenda fragilidade da administração pública na relação com partidos e representantes políticos (PRAÇA; FREITAS; HOEPERS, 2012; LOPEZ; BUGARIN; BUGARIN, 2014; LOPEZ, 2015; LOPEZ; PRAÇA, 2015; LOPEZ; SILVA, 2019).

O número de cargos nomeados foi ampliado desde o início dos anos 1990 e principalmente nos anos 2000 com a expansão da administração pública federal, chegando a quase 23.000 cargos (GAETANI; PALOTTI; PIRES, 2021). Em 2016, houve o estabelecimento de cargos de direção e assessoria restritos a servidores públicos (FCPE), seguindo outras iniciativas semelhantes de redução de cargos de nomeação³.

Seguindo a redução que ocorreu na evolução dos ministérios, essas mudanças não estavam focando diretamente melhorias na gestão pública. Isso decorreu principalmente de pressões da opinião pública e de uma mudança simbólica para aumentar a campanha de débito fiscal organizada pelo governo federal. Como se verá nas próximas seções, a política fiscal e a gestão pública permaneceram novamente em silos separados em níveis assimétricos. A primeira controlando o debate público e ditando mudanças organizacionais para a segunda.

³ De fato, coibir a ocupação de cargos vagos na administração pública federal foi uma tendência na última década. O Decreto Presidencial 5.497/2005 estabeleceu que o percentual de servidores do cargo superior deve ser de 50% para os cargos superiores e de 75% para os escalões inferiores. Ao restringir o acesso a profissionais nomeados politicamente de fora do setor público, a decisão indiretamente elevou as possibilidades de ascensão dos servidores na hierarquia. A Casa Civil da Presidência da República também é responsável por apurar as indicações, evitando a nomeação de condenados ou processados.

Tentativas incompletas de profissionalizar a aquisição

As licitações foram um dos temas recorrentes nas diversas experiências de reformas na administração pública no Brasil. Diferentes contextos políticos facilitaram a introdução de mudanças não incrementais nas aquisições. Embora os principais objetivos das reformas tenham mudado ao longo do tempo, alguns passos foram dados na esfera normativa.

Segundo Fernandes (2015), cinco propostas principais têm contribuído para a continuidade das compras no governo federal brasileiro: a) centralização e tentativa de organização das compras (1930-1945); b) iniciativas de simplificação das regras de licitação, durante uma reforma administrativa mais ampla (1964-1967); c) um novo estatuto de compras como consequência de uma tentativa de reforma administrativa mais ampla (1985-1989); d) uma nova lei geral de licitações, ainda vinculante (1993); e e) a criação de uma forma mais rápida e econômica de aquisição – os “leilões reversos”, chamados de “pregão” (2000).

Essa trajetória mostra a influência de diferentes contextos políticos e empreendedores políticos ⁴. As reformas têm de lidar com os debates centralização-descentralização e também flexibilidade-rigidez. Nesse sentido, os aspectos estavam centrados principalmente em como demandar bens e serviços e como escolher quem iria participar das seleções públicas, que é uma questão técnica, mas também política (FERNANDES, 2015).

Duas questões principais ficaram para trás ou incompletas em termos de reformas administrativas para compras (FERNANDES, 2015). O primeiro foi a estrutura organizacional. A discussão sobre regras e processos dominou os esforços dos reformadores. Além disso, mudanças normativas alcançaram mais consenso do que questões organizacionais. As tentativas de centralizar as compras foram interrompidas por conflitos de jurisdição dentro do governo. A segunda questão esquecida foi sobre a profissionalização. Nesse sentido, não existe uma burocracia profissional dedicada às compras como existe para orçamento, planejamento, gestão, auditoria e controle. A falta de profissionalização da burocracia afeta diretamente a forma como as compras são executadas atualmente no cotidiano da administração pública, inibindo ganhos potenciais de eficiência, transparência e identidade compartilhada neste campo.

Avanços no controle, na transparência e na aplicação da *accountability*

Na direção oposta à trajetória de compras descrita, atores dedicados ao controle e à aplicação da transparência resolveram o problema da estrutura organizacional e formaram uma

⁴ Fernandes (2015) faz um estudo detalhado dos empreendedores políticos mais importantes em todas as cinco mudanças notáveis destacadas anteriormente.

burocracia profissional. Essa assimetria faz parte dos problemas da administração pública brasileira na atualidade, impactando a formulação e implementação de políticas.

A Constituição de 1988 estabeleceu novos papéis para os atores institucionais dedicados ao controle, auditoria, transparência e promoção da prestação de contas. Duas instituições principais emergiram do texto constitucional com essas novas atribuições: o Ministério Público Federal e o Tribunal de Contas da União. Ambas tiveram suas responsabilidades ampliadas e foram reorganizadas durante a década de 1990, recrutaram e formaram uma burocracia profissionalizada, investindo em novas técnicas de *accountability* do Poder Executivo.

No mesmo período, o controle interno do Poder Executivo começou a ser remodelado, ganhando gradativamente novas atribuições. Em 2003, foi criado um ministério dedicado à prestação de contas e controle interno, a Controladoria Geral da União (CGU). Este foi um marco para as políticas de transparência e controle no Brasil, que foi complementado por uma reorganização geral da carreira dedicada a controle e finanças.

Desde a sua criação, a CGU desenvolveu medidas de controle interno dos processos e programas administrativos do Poder Executivo. Além desse tipo clássico de controle, também se dedica ao monitoramento de políticas públicas e à promoção da transparência ⁵. Recentemente, a CGU passou a fiscalizar os estados e municípios, como consequência da ampla descentralização dos recursos federais para o nível subnacional (LOUREIRO; ABRUCIO; OLIVIERI; TEIXEIRA, 2012).

Outro papel importante da CGU começou com a aplicação de sanções administrativas por corrupção. Conforme descrito por Prado, Carson e Corrêa (2016), a função de punir era um monopólio do Poder Judiciário, que era fonte de ineficiência e ponto cego nas iniciativas anticorrupção. A Lei da Empresa Limpa, promulgada em agosto de 2013, atribui novas responsabilidades à CGU e a outros órgãos governamentais para punir as empresas por corrupção estrangeira e doméstica ⁶.

Tentativas de criar e consolidar o planejamento governamental

O Brasil tem uma trajetória histórica de tentativas de estabelecer um planejamento governamental desde o início do período republicano. Segundo Cardoso Jr. (2011), durante quase todo o século XX, as tentativas de organizar o planejamento foram feitas sem nenhuma

⁵ Nesse sentido, a CGU implementou a Lei de Acesso à Informação em 2012, articulando todos os ministérios e órgãos do Poder Executivo Federal para atender às exigências e obrigações da lei sobre transparência ativa e passiva.

⁶ Conforme ilustrado por Prado, Carson e Corrêa (2016, p. 150), “pela nova Lei da Empresa Limpa, as empresas e outras pessoas jurídicas envolvidas em corrupção podem ser acionadas perante um processo administrativo de responsabilidade pelas autoridades de qualquer departamento governamental afetado ou, em alguns casos, pela CGU. As penalidades por má conduta corporativa podem incluir multas consideráveis, bem como possível exclusão de licitações públicas”.

preocupação com a gestão. Com isso, estruturas paralelas foram projetadas para implementar novas estratégias de planejamento. O patrimonialismo manteve-se como uma característica persistente da administração pública brasileira, ainda que gradualmente algumas áreas do governo federal tenham começado a se profissionalizar.

A Tabela 1 descreve as mudanças mais marcantes no planejamento brasileiro. Essas estratégias estavam voltadas para o papel empreendedor do Estado. O cenário econômico seria alterado a partir da persistente e intensa coordenação governamental, que deveria atentar para metas ambiciosas estabelecidas por regimes autoritários por longos períodos à frente.

Tabela 1 – Planejamento Governamental no Brasil – 1889-2010

Períodos históricos	Tipo de planejamento governamental
Primeira República - Fora do Desenvolvimento (1889-1930)	Ausência de Planejamento: - Acordo de Taubaté - Crise de 1929
Era Getúlio Vargas - nacional-desenvolvimentismo (1933-1955)	Planejamento não sistêmico: - Primeiro estado - Plano SALTE
Era Juscelino Kubitschek - internacionalização econômica (1956-1964)	Planejamento discricionário: - Pensamento cepalino - Ideologia desenvolvimentista - Plano de Metas (Planejamento de Metas)
Regime Militar - crescimento com piora distributiva (1964-1979)	Planejamento burocrático-autoritário: - Escola de Guerra (ESG): ideologia Brasil-Poder - PAEG See More - II PND
Redemocratização - crise do desenvolvimentismo (1980-1989)	Planos de estabilização: - Plano Cruzado - Plano Bresser - Plano de Verão - Plano Mailson
Consolidação democrática - reformas estruturais (1990-2010)	Planos de estabilização: - Plano Collor - Plano real - Planos Plurianuais (PPAs)

Fonte: Cardoso Jr. (2011, p. 13). Nota: Adaptado pelos autores.

O Brasil tinha uma forte tradição de planejamento que datava da década de 1930. O surgimento do chamado estado desenvolvimentista deriva de uma homenagem às formulações de planejamento influenciadas pelas tradições da CEPAL e abraçadas com indiferença pelos governos autoritários e democráticos que governaram o país entre 1930 e 1985.

O Plano de Metas 1956-1961 marcou a industrialização moderna dos anos cinquenta. O Plano Econômico e Governamental 1964-1967 organizou o ajuste que possibilitou o milagre brasileiro. O Plano Nacional de Desenvolvimento 1974-1979 foi decisivo para a implantação do parque industrial que substituiu as importações. No entanto, todos esses eram planos indicativos que forneciam orientação estratégica aos governos da época.

A Constituição de 1988 mudou a atuação predominante do planejamento. Seguindo um rígido modelo de desenho constitucional, repleto de regras ao invés de princípios, o planejamento governamental foi explicitamente estabelecido como ferramenta para a ação governamental. Com isso, o planejamento se transformou em ação obrigatória, limitado à duração dos mandatos presidenciais.

O principal mérito do tipo de planejamento que se busca implementar a partir das diretrizes constitucionais de 1988 talvez seja concentrar-se na tentativa de transformar a atividade de planejamento governamental em um processo contínuo de ação estatal, para o que parece ter se tornado fundamental: controlar - dia a dia - os graus de discricionariedade intrínsecos desta atividade (CARDOSO JR., 2011, p. 20, tradução nossa)

O plano plurianual foi estabelecido como o novo modelo de planejamento governamental no Brasil⁷. Promulgou todo um arcabouço legal destinado a transformar o plano plurianual quadrienal no princípio norteador dos gastos do governo. De acordo com essa perspectiva de cima para baixo, o orçamento deve derivar do amplo plano quadrienal, que deve ser atualizado anualmente. Um dos dilemas mais importantes dessa escolha tem sido como organizar uma visão compartilhada sobre o que é prioritário no longo prazo, superando tantas prioridades e demandas imediatas de grupos sociais em um regime democrático.

Arquitetura e trajetória orçamentária

A trajetória da arquitetura orçamentária no Brasil corresponde à ausência de comunicação e mesmo à existência de competição entre duas atividades principais para a concepção do empreendedorismo de sucesso no governo: o planejamento e o orçamento. A falta de sinergia entre eles teve como consequência tornar as preocupações da gestão pública uma agenda esquecida, principalmente quando os ajustes macroeconômicos eram prioritários.

A arquitetura orçamentária brasileira data da década de 1960 e foi parcialmente alterada pela Constituição de 1988 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal de 2001. Originalmente foi influenciada pelos conceitos do Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento (PPBS)

⁷ A seção 5 deste trabalho discutirá como alguns planos plurianuais foram desenhados para iniciar algumas inovações na administração pública.

ainda discerníveis. Hoje ele incorpora metas fiscais, uma lei de orientação orçamentária anual – a chamada Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) –, sistemas de tecnologia da informação financeira e diversas vinculações e mandatos de gastos. A quantidade de modificações introduzidas na Lei nº 4.320 de 1964 é uma prova de sua resiliência.

A importância da dimensão orçamentária para esta conversa deriva da ausência de mudanças políticas substanciais com uma exceção parcial – a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2001 – apesar de todas as pequenas modificações introduzidas desde a promulgação da Lei nº 4.320 de 1964. Processo de *impeachment* da presidente Dilma em 2016 – amplamente reconhecido como processo político – baseou-se em um tecnicismo derivado de interpretações da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2001 que só ocorreram em 2015. É razoável supor que esse pretexto não subsistiria caso a Lei nº 4.320 de 1964 já fosse reformada. O debate sobre a necessidade de uma nova lei complementar – destinada a atualizar e substituir a legislação de 1964 – foi ensaiado em 2009 e em 2010, mas foi interrompido após as eleições presidenciais de 2010⁸.

O processo orçamentário público – apresentado pelo Executivo para votação no Congresso – não é o orçamento que importa, apesar de suas atribuições formais de autoridade. Processos paralelos e entrelaçados alteram a execução orçamentária durante sua ocorrência. Nas palavras de Schick (2010, p. 1), “o Brasil tem um sistema disfuncional que funciona”. Ele identificou três grandes problemas no sistema: alocação equivocada de recursos, má prestação de serviços públicos e altos custos de transação derivados de atritos burocráticos permanentes.

A LDO - lei orçamentária de fato - introduz anualmente diversas normas destinadas a assegurar a celeridade política necessária para acomodar demandas políticas e preocupações burocráticas. A LDO funciona como um manual detalhado anual em vez de um quadro legal para apoiar a execução orçamentária (SCHICK, 2010). O Congresso vota e todos os anos está sujeito a ajustes de conveniência.

O orçamento brasileiro tem sido cada vez mais comprometido por novas legislações que o tornam mais rígido. Graças às normas de vinculação, os recursos disponíveis para serem alocados anualmente pelo Governo e pelo Congresso têm diminuído consistentemente até um percentual em torno de 10% do orçamento discricionário. “Indiscutivelmente, é justamente porque a margem de decisão é tão pequena que o resíduo disponível para alocação atrai tanta atenção política e burocrática” (SCHICK, 2010).

⁸ Dois relatórios externos – Schick (2010) e Guzman (2010) – sobre o processo orçamentário foram deixados de lado em 2011. O novo governo também cancelou uma Revisão pelos Pares dos Procedimentos Orçamentários encomendada pelo Ministério do Planejamento à OCDE em 2010.

Além disso, a dinâmica orçamentária é fornecida por relatórios bimestrais que precisam cumprir as metas fiscais – o eixo da execução orçamentária. A atenção está concentrada no cumprimento das metas fiscais e não há preocupações quanto a qualquer tipo de ganho de eficiência ou atingimento de resultados. Como a comunidade orçamentária está tão absorvida pela necessidade de manter sua mentalidade fiscal, eles bloquearam qualquer tipo de tentativa gerencial de contrair resultados – eles não entendem e não precisam⁹.

Os grupos de orçamento e planejamento dentro do Ministério do Planejamento não foram capazes de trabalhar juntos para tomar o pulso dos ministérios operacionais¹⁰. Eles lutaram pelo poder sobre os gastos públicos em vez de se somar. O planejamento sempre tentou subordinar o orçamento ao plano plurianual – e falhou sistematicamente. O orçamento ignorou as tentativas do Planejamento de coordenar o gasto público – mantendo uma perspectiva de longo prazo – e ganhou recorrentemente a disputa de território no Ministério do Planejamento – especialmente durante os governos FHC e Lula.

A permanente guerrilha burocrática entre planejamento e orçamento sugava energia e atenção do Ministério. As tentativas gerenciais de melhorar a qualidade do gasto público foram prejudicadas pelas preocupações macroeconômicas, especialmente fiscais. Não importa se foram impulsionadas pela Gerência ou pelas áreas de Planejamento do governo.¹¹

A questão intrigante é por que o grupo do Orçamento não liderou a busca pela eficiência do governo dentro do Ministério, em vez de lutar – e derrotar – seus colegas de planejamento e gestão. Há pelo menos quatro respostas hipotéticas plausíveis para esta pergunta.

Em primeiro lugar, os funcionários do orçamento estão permanentemente sob forte pressão política - frequentemente avassaladora - para expandir as alocações, independentemente da situação. Seus melhores talentos são usados primeiro para lidar com essas pressões de seus mandatários (*principals*, em inglês) e dos setores de linha.

Em segundo lugar, havia um problema de compreensão dos dilemas envolvidos. As paredes cognitivas impediram as equipes de Orçamento, Planejamento e Gestão de conhecerem o conteúdo das políticas umas das outras. Grosso modo, cada um deles ficou conhecido por seus

⁹Paradoxalmente, o pretexto para o impeachment da presidente Dilma foi fornecido por pequenos detalhes técnicos fiscais não devidamente observados que supostamente violavam a Lei de Responsabilidade Fiscal.

¹⁰Um bom exemplo das dificuldades existentes entre as duas áreas é o fato de que enquanto o Planejamento trabalhava em termos de programas governamentais e o Orçamento trabalhava com os custos das organizações – e eles não se misturavam.

¹¹Gaetani (2003) descreveu como duas tentativas diferentes de promover reformas gerenciais durante o primeiro e segundo mandatos de FHC foram abortadas pela equipe econômica. Nem as reformas gerenciais propostas por Bresser Pereira, nem o Planejamento para Resultados tentado pelo Secretário de Planejamento decolaram por causa da oposição do misto de descompromisso e oposição do Orçamento e Tesouro.

estereótipos como “contadores de feijão”, “sonhadores distantes” e “teóricos inúteis”. Eles persistentemente subestimaram um ao outro em vez de trabalharem juntos.

Em terceiro lugar, as autoridades do Ministério não foram capazes de discernir as principais questões a serem abordadas e fazer essas áreas trabalharem juntas. Primeiro, o Ministério é muito grande e quase ingovernável – especialmente depois de 1998, quando absorveu o Ministério da Reforma do Estado, que incluía gestão, pessoal e compras. Em segundo lugar, as altas autoridades do Ministério eram geralmente absorvidas por atividades políticas, crises governamentais e demandas orçamentárias emergentes. Em suma, eles não lideraram um ministério coeso, mas sim fragmentado e dividido.

Quarto, o desenvolvimento teórico endógeno dessas comunidades políticas tem sido muito lento. Ou seja, a massa crítica disponível ainda é pequena. O diálogo político internacional é intermitente e as lutas de poder prevalecem sobre as discussões políticas. Apesar de alguns desses profissionais serem doutores – inclusive no exterior – eles não são percebidos como pragmáticos o suficiente para serem levados a sério.

Depois de 2010, a política assumiu. O orçamento – e o Tesouro também se tornaram atividades políticas. O governo desconfiava da lealdade dessas corporações. Ambas as áreas dos ministérios do Planejamento e da Fazenda perderam prestígio e poder – embora não em benefício de outras. Assim, a decisão política prevaleceu. Ironicamente, a fragmentação entre as áreas de Planejamento, Orçamento e Gestão – nome do Ministério de 1999 até 2016 – facilitou para o Ministério da Fazenda manter a prevalência da política macroeconômica sem sensibilidade para a importância das reformas da gestão pública – mesmo aquelas capazes de produzir ganhos financeiros.

A ASCENSÃO E QUEDA DE UMA ARQUITETURA FISCAL INFANTIL

A compreensão da dinâmica e das perspectivas das finanças públicas no Brasil requer um olhar atento ao que ocorreu com os principais indicadores fiscais. O principal indicador fiscal – resultado fiscal primário – evoluiu da seguinte forma¹². Primeiro, após a adoção de metas fiscais em 1999 no contexto da implementação do regime de metas de inflação pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em seu segundo mandato, pode-se observar uma geração estável e duradoura de resultados fiscais robustos até 2011. Essa tendência ocorreu apesar da interpretação dos diferentes “regimes fiscais” implementados durante este período, que são comumente associados às mudanças nos mandatos presidenciais¹³. A segunda tendência fica

¹²O período escolhido reflete a disponibilidade de dados de qualidade gerados pelo Tesouro Nacional, em linha com os padrões internacionais.

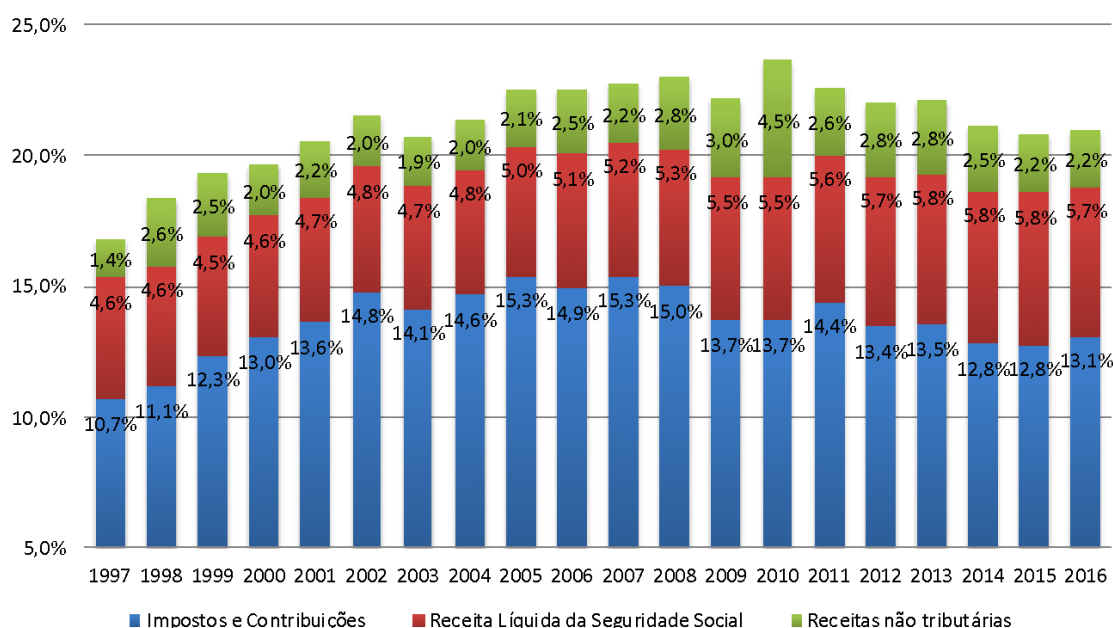
¹³Uma revisão geral dos regimes fiscais no período 1995-2014 pode ser encontrada em Lopreato (2015).

clara nos pontos finais da série, em que uma sequência consistente de déficits fiscais completa a mudança do cenário.

O entendimento da dinâmica acima, porém, requer um olhar atento aos determinantes do resultado fiscal acima da linha – o comportamento das receitas e despesas (ORAIR; GOBETTI, 2015). Embora haja um intenso e árido debate sobre as causas e consequências dos resultados fiscais do país, este artigo se concentrará nas escolhas políticas que geraram os maiores impactos sobre as variáveis fiscais.

Do lado da receita, a Figura 1 e a Tabela 2 mostram uma clara tendência de crescimento da capacidade do Estado de se financiar por meio de impostos e contribuições sociais no primeiro período da série. Após esse forte aumento da carga tributária de 1997 a 2002, ocorreu um período de estabilização, apesar da abolição de uma importante contribuição sobre movimentação financeira (CPMF) no final de 2007. Utilizando dados estruturais que controlam as receitas extraordinárias, Dweck e Teixeira (2017) defendem que após 2009 houve uma clara queda na arrecadação, que foram em parte influenciadas pela política de desoneração fiscal implementada pela presidente Dilma Rousseff durante seu primeiro mandato, mas não totalmente explicada por ela. Esses autores afirmam que essa queda está relacionada à deterioração das condições macroeconômicas e seus efeitos sobre o nível de atividade. Ponto semelhante é levantado por Orair e Gobetti (2015), ao sugerir que há evidências de uma relação endógena entre as receitas tributárias e o ciclo econômico.

Figura 1 – Receita Líquida do Governo Central (% do PIB)



Fonte: Brasil (2020).

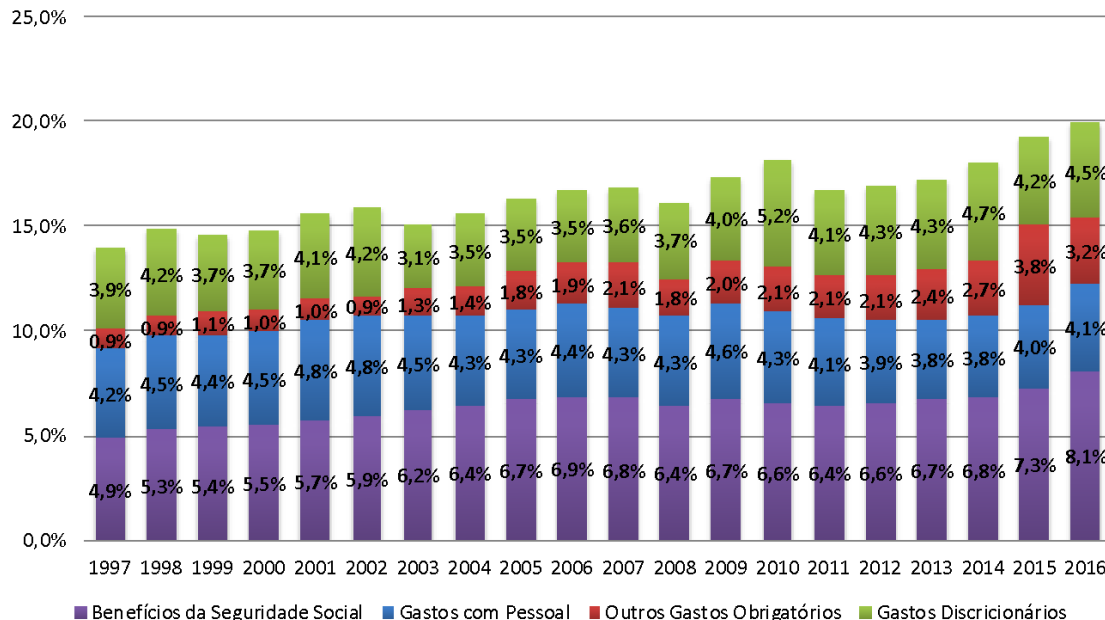
Tabela 2 – Indicador de Receita nos Mandatos Presidenciais

	Carga Fiscal Média (% do PIB)	Variação Real da Carga Fiscal (%)
FHC (97-02)	18,9%	23,1%
Lula I (03-06)	21,8%	9,7%
Lula II (07-10)	22,9%	4,9%
Dilma (11-16)	21,6%	-11,2%

Fonte: Elaboração dos autores com dados do Tesouro Nacional (BRASIL, 2020).

Pelo lado das despesas, a Figura 2 mostra um crescimento real robusto no valor total das despesas primárias do Governo Central, concentrado especialmente em duas variáveis: despesas obrigatórias, exceto pessoal, e benefícios previdenciários.

Figura 2 – Despesas Totais do Governo Central (% do PIB)



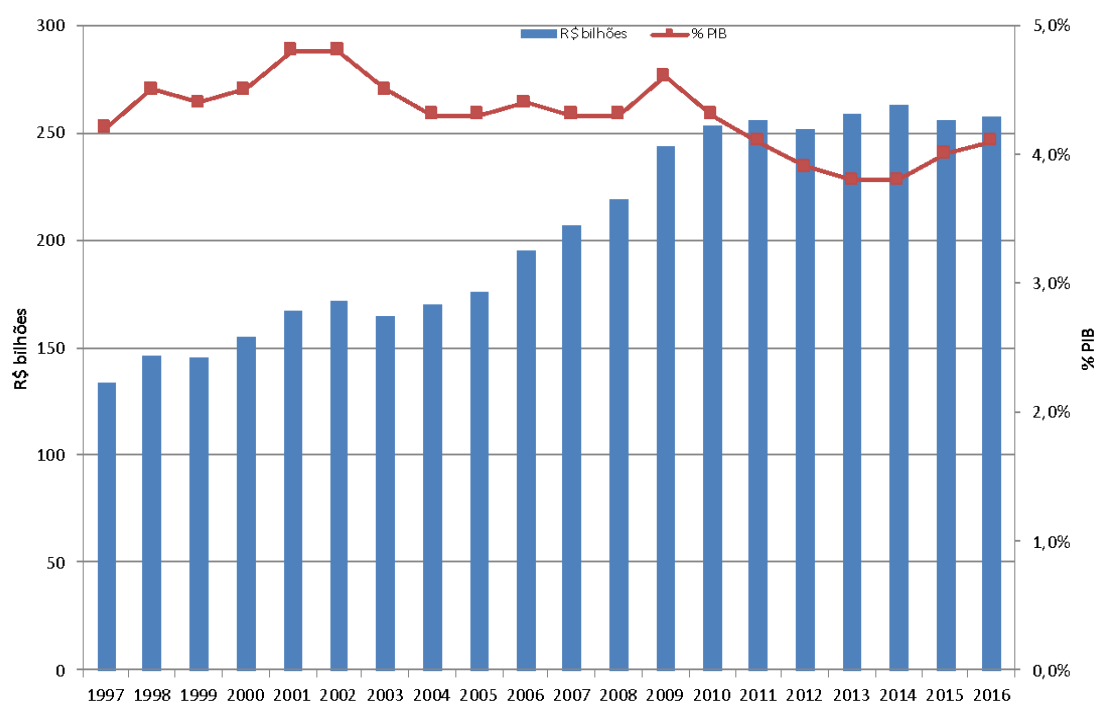
Fonte: Tesouro Nacional.

Ao analisar esses números, Orair e Gobetti (2015) argumentam que, pelo menos no período de 1999-2014, apesar de uma política fiscal mais restritiva de 1999 a 2005, o crescimento real médio das despesas variou pouco, o que revela seu caráter inercial e rígido, e esta está fortemente associada às pensões e outras transferências sociais. Por outro lado, os

anos finais do Governo Dilma foram marcados por uma desaceleração notável no ritmo de crescimento das despesas, resultado de um forte ajuste fiscal durante 2015. No entanto, apesar dos esforços do governo para reduzir as despesas discricionárias, o impacto do ciclo econômico sobre a variável fiscal foi brutal.

Outra variável crucial para o entendimento da dinâmica descrita acima é o nível de gastos com pessoal. Embora não tenha mudado substancialmente nas últimas décadas em termos de percentual do PIB, as despesas com pessoal aumentaram 281% (descontadas pela inflação) de 1997 a 2016. Como já mencionado, essa expansão robusta é resultado de cada aumento de pagamento e uma base mais ampla de funcionários públicos. O governo federal ampliou a rede própria de ensino superior e a governança em projetos de infraestrutura para melhorar os investimentos. Esses objetivos exigiram mais pessoal e aumentos de folha de pagamento. Em parte, devido ao crescimento econômico após a estabilização macroeconômica nas últimas décadas, os gastos com pessoal não pressionaram o orçamento federal, como pode ser visto na Figura 3, mas continuam sendo um desafio para a gestão das finanças públicas, dada sua rigidez em períodos de desaceleração econômica.

Figura 3 – Evolução das Despesas de Pessoal do Governo Federal Brasileiro



Fonte: Tesouro Nacional.

Após mais de duas décadas de gestão regular da política, com base na dinâmica estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal de 2001, o quadro institucional fiscal está em colapso. A rigidez dos gastos convergiu com uma depressão no fluxo de receitas e,

consequentemente, criou tal impasse para os formuladores de políticas. Diante da impossibilidade de atingir a meta fiscal, o governo teve que decidir periodicamente quais despesas discricionárias deveriam reduzir. No entanto, o espaço fiscal para ajustes vem sendo reduzido gradativamente, já que os obrigatórios são proporcionalmente maiores a cada dia. Esse processo tem ampliado a distância entre gestão pública e finanças públicas, já que a dinâmica de cortes e ajustes costuma não levar em consideração as necessidades e preocupações das diferentes áreas e programas de governo.

Portanto, é plausível argumentar que o atual quadro fiscal do Brasil requer um nível normal de crescimento do PIB para ser funcional e sustentável. Mesmo com a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016 (BRASIL, 2016b), que cria um teto para o nível total de Gastos do Governo, o real desequilíbrio estrutural ainda está presente. Assim, uma nova arquitetura está para ser estabelecida a fim de equipar os formuladores de políticas para lidar com cenários macroeconômicos adversos e estabelecer uma trajetória mais sustentável de seu equilíbrio fiscal.

TENTATIVAS DE PROMOVER MISTURAS SINÉRGICAS

A gestão pública e as finanças públicas têm menos divisão institucional entre pessoal e questões de gestão fiscal em países como a Grã-Bretanha, em que todo o governo se tornou gerencial e a contabilidade de exercício foi adotada de forma ampla. Portanto, é intrigante a situação enfrentada pela administração federal brasileira em que gestão e finanças públicas permanecem pertencentes a universos paralelos.

Foram quatro momentos em que movimentos significativos foram realizados no sentido de abordar a busca da interação entre a gestão pública e o mundo das finanças públicas. A primeira – a mais importante e a mais visível – foi a reforma gerencial de Bresser Pereira. A segunda foi a iniciativa gerencial tentada no contexto do plano plurianual “Avança Brasil”, durante o segundo mandato de FHC. O terceiro foi o conjunto de atividades realizadas durante o segundo mandato de Lula que visava focar na qualidade do gasto público. Por fim, houve a criação de uma comissão para cuidar dos programas de governo durante os últimos meses do governo Dilma, mas foi eclipsada pelo *impeachment*.

O ponto comum de todas as iniciativas foi a tentativa de conectar os dois mundos de forma institucional e sustentável. Outras reformas importantes ocorreram nesse período, como melhorias nas licitações, adoção de legislação de responsabilidade fiscal e introdução de aparato legal anticorrupção. Mas não garantiram uma interação permanente e institucional entre as duas comunidades.

A primeira tentativa de alinhar as reformas da gestão pública com as preocupações das finanças públicas foi comandada por Bresser Pereira, do Ministério da Administração e Reforma do Estado. Ele havia sido Ministro da Fazenda dez anos antes, embora brevemente. A contratualização estava no centro da estratégia organizacional delineada pelo Plano Diretor do Aparelho do Estado. A folha de pagamento foi controlada pela primeira vez na história do governo. Com isso, o conceito de eficiência foi introduzido como princípio para a administração pública brasileira na Constituição de 1988.

No entanto, nem a equipe econômica nem os ministros da Presidência entenderam ou apoiaram a reforma. Os primeiros estavam concentrados em desafios macroeconômicos. Estes últimos não apoiaram as ideias de Bresser Pereira. Ambos os grupos também temiam suas potenciais aspirações políticas e sua estreita relação com o presidente Cardoso. As reformas foram parcialmente bem-sucedidas, mas falharam exatamente nas áreas que vinculavam as iniciativas de gestão às questões financeiras.

A segunda tentativa de vincular as preocupações gerenciais e financeiras foi realizada no âmbito do mandato do Ministério do Planejamento e Orçamento por ambas as Secretarias Nacionais: Orçamento Federal; e Planejamento e Investimento. O governo implementou com sucesso um grupo de projetos-chave embalados sob o nome de “Brasil em Ação” durante o período 1996-1998. O “Brasil em Ação” incorporou diversos princípios de gestão, como foco em resultados, responsabilidade individual e metodologias de gestão de projetos. A equipe responsável pela iniciativa procurou manter o sucesso percebido do “Brasil em Ação” para o Plano Plurianual “Avança Brasil” 2000-2003. O ingrediente-chave do processo foi o foco nos resultados. Um sistema – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN) – foi desenhado para garantir a adoção da nova abordagem de planejamento e orçamento público, mas faltava o apoio de padrões mais elevados. Mal tinha sido projetado e simplesmente falhou. As prioridades do Ministério foram direcionadas para outro sentido: a negociação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, os grupos de orçamento e planejamento nunca falaram a mesma língua – os primeiros sempre trabalharam em termos de organizações, enquanto os últimos focaram em programas. No final do segundo mandato de FHC todo o processo estava praticamente abandonado.

A terceira tentativa de colocar os dois mundos na mesma página ocorreu durante o segundo mandato de Lula. O Secretário-Executivo da Fazenda tentou implementar um sistema de contabilidade de exercício para acertar os custos do governo. O Ministério do Planejamento organizou um conjunto de iniciativas que visavam a qualidade do gasto público e a revisão da Lei Orçamentária de 1964. Em 2010, o Banco Mundial publicou um relatório que apontava a necessidade de melhorar a qualidade dos investimentos públicos. O Ministério do Planejamento

encomendou uma Revisão por Pares da Política de Recursos Humanos (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO [OCDE], 2010) destinada a apoiar uma nova política de recursos humanos. O Banco Interamericano de Desenvolvimento concedeu um empréstimo destinado a modernizar – e integrar – os chamados “sistemas estruturantes” do centro de governo. O Ministério também organizou um *workshop* que teve como objetivo discutir as perspectivas de uma nova lei orçamentária que contou com a participação de Allen Schick. Shick (2010) e Longo (2010) foram contratados para entregar relatórios sobre orçamento brasileiro e práticas de gestão, respectivamente. O Livro Verde – adotado pelo Tesouro Britânico – foi traduzido para o português. Por fim, outro *Peer Review on Budgeting* foi encomendado à OCDE, mas seu rascunho foi concluído apenas no início de 2011, quando as coisas já haviam mudado. Nenhuma dessas iniciativas continuou sob a nova Presidência. O novo Ministro do Planejamento abandonou completamente toda essa linha de trabalho. O empréstimo do BID foi apenas parcialmente utilizado na modernização dos sistemas – mais de cinquenta por cento não foi concretizado. O acordo com a OCDE foi denunciado e nunca pago – pelo que o *Peer Review on Budgeting* não foi concluído. É tentador atribuir a responsabilidade por todas essas descontinuidades à rotação no topo do Ministério. Mas claramente a escala da ruptura revelou a falta de apropriação das iniciativas dentro do Ministério – especialmente nas Secretarias Nacionais de Planejamento, Orçamento e Gestão.

A última tentativa de conectar os dois mundos, no período coberto por este artigo, foi nos meses anteriores ao *impeachment* da presidente Dilma. O agravamento da situação fiscal era uma realidade. Havia sinais óbvios de que a maioria dos programas do governo estava fora de controle. Não foram objeto de escrutínio por várias razões: dificuldades políticas, falta de capacidade técnica, relutância em se ajustar etc. Paradoxalmente diferentes ministérios do centro do governo tentavam avaliar o que estava acontecendo, embora separadamente. A Casa Civil da Presidência temia que qualquer tipo de crítica pudesse comprometer politicamente a frágil Presidência. Os seus receios baseavam-se também numa avaliação falha realizada pelo Ministério da Fazenda em 2015, centrada num programa de educação profissional liderado pelo Ministério da Educação¹⁴. Ao final de vários debates internos, o Ministério do Planejamento, o Ministério da Fazenda, a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério da Transparência decidiram unir esforços em um Comitê destinado a monitorar e avaliar os programas de governo¹⁵. Esse movimento *ex-post* foi um reconhecimento implícito de que todos os programas

¹⁴Foi a avaliação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) realizada pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF) e revisada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

¹⁵ Portaria Interministerial nº 102, de 8 de abril de 2016, instituiu a Comissão de Acompanhamento e Avaliação das Políticas Públicas Federais (CMAP) (BRASIL, 2016a).

do governo foram lançados sem qualquer tipo de análise econômica *ex-ante*. A crise fiscal forneceu a oportunidade perfeita para o centro do governo assumir o controle do que estava acontecendo nos ministérios. Desde o fim dos mandatos de Lula, o Ministério do Planejamento praticamente transferiu para o Tesouro a responsabilidade de resistir à expansão fiscal. O Comitê foi criado muito fraco e muito tarde. Mas, foi um ponto de virada em contraste com a forma como as coisas foram tratadas até então.

Vinte anos de falhas de comunicação entre o Tesouro, o Orçamento, a Administração e as Secretarias Nacionais de Pessoal devem significar alguma coisa. A primeira é a falta de consciência da cúpula de ambos os ministérios sobre a importância de iniciativas conjuntas. A segunda é a falta de uma liderança capaz de implementar medidas de cima para baixo destinadas a integrar essas áreas em ações comuns. Em terceiro lugar, não houve iniciativas de baixo para cima orientadas para fortalecer a cooperação lateral entre as áreas ¹⁶. Por fim, nem mesmo o *impeachment* e a gravidade da crise fiscal promoveram uma mudança política significativa na forma como as duas áreas se relacionam.

COMO O PAÍS PODE APRENDER COM SEUS PRÓPRIOS ERROS E COM A EXPERIÊNCIA DE OUTROS PAÍSES

O processo de aprendizagem coletiva de um país não é uma jornada simples – especialmente quando este país está relativamente isolado de conflitos fronteiriços, competição entre vizinhos, patrimônio histórico e vínculos linguísticos. Não há caminhos pré-definidos. A história está para ser feita. Previsibilidade não é destino. O progresso não é inevitável. Com isso, as coisas frequentemente evoluem de maneiras inesperadas, não necessariamente para melhor.

A melhora do governo não é um destino histórico e está intrinsecamente ligada ao seu contexto, cultura e tem uma dinâmica própria. A nova gestão pública surgiu no mundo anglo-saxão como resposta às conjunturas de pressão produzidas por um aparato administrativo bem estruturado. Nesse sentido, a busca pela eficiência esteve no centro das mudanças, mas isso não pode ser considerado uma exclusividade daquele período histórico¹⁷.

Essa é a pista para a primeira explicação para o *apartheid* da gestão pública e das finanças públicas: o Brasil ainda enfrentava desafios de “administração pública progressiva” no início dos anos noventa, quando o aparato institucional das finanças públicas começou a evoluir de forma rápida e sofisticada. Desde a década de 1980, ondas de economistas iam estudar no

¹⁶A interação tem se reduzido principalmente a rotinas como estimativa de espaço fiscal, informação de disponibilidade de recursos para fazer seleções públicas e processo decisório da Junta – destinado a priorizar iniciativas de gastos públicos.

¹⁷O nascimento do NPM situa-se historicamente na década de 1980, mas Downs e Larkey (1986) mostraram em seu livro como a eficiência sempre foi o Graal indescritível das reformas da administração pública nos Estados Unidos.

exterior – notadamente nos Estados Unidos – e iam para o governo quando voltavam para aplicar seus conhecimentos. Durante quase uma década, entre 1986 e 1994, implementaram sucessivos planos de estabilização macroeconômica até que o Plano Real acertou. Mas havia uma comunidade política robusta estabelecida naquela época – notadamente em universidades como FGV, USP, PUC-RJ, UNICAMP etc. Foram necessárias mais duas décadas para a difusão da administração pública e dos programas de gestão pública. O mesmo processo não aconteceu no nível federal. O povoamento dos ministérios por quadros recrutados profissionalmente manteve-se parcial. Aconteceu principalmente nos órgãos centrais e parcialmente em alguns ministérios setoriais, mas quase não afetou áreas como políticas sociais. Além disso, as assimetrias eram enormes em termos de poder, salários e alavancagem. Os profissionais alocados no centro do governo raramente se deslocavam para a linha porque as condições de trabalho eram – e ainda são absolutamente desiguais. Não é realista esperar que analistas ambientais, engenheiros de infraestrutura, especialistas em políticas sociais e empregados públicos transformados em servidores civis pela Constituição de 1988 se tornassem gerentes e analistas financeiros com o passar do tempo. Tanto é que isso não aconteceu.

O segundo fator foi a conexão com as comunidades políticas globais em um momento em que o mundo mudava rapidamente após a queda do muro de Berlim. Houve um fluxo de economistas brasileiros para universidades americanas sem um correspondente no campo da gestão pública. Assim, enquanto economistas fizeram parte da conversa global sobre a estabilização macroeconômica, os especialistas em gestão pública não foram informados pelo advento da nova gestão pública até que Bresser Pereira se tornou Ministro da Reforma do Estado em 1995 – e tentou pular a “etapa burocrática” do processo de construção do estado nacional. A assimetria durante os anos do FHC foi decisiva para explicar a incapacidade da equipe econômica de apoiar as tentativas de Bresser de implementar uma reforma gerencial. Eles estavam tão concentrados em seus desafios políticos que não conseguiram entender que as reformas gerenciais estavam alinhadas com suas políticas. Parte do problema derivava da percepção de uma potencial ameaça às políticas econômicas adotadas pelo Ministro da Fazenda, pois Bresser Pereira já havia sido Ministro da Fazenda anteriormente e também tinha a atenção do presidente Cardoso. No final das contas a posição da equipe econômica era tão forte que nem precisou contratualizar. Eles tinham autonomia para impor cortes unilaterais. O período seguinte teve o problema oposto: havia recursos disponíveis, portanto não era necessária a contratualização¹⁸.

¹⁸Um bom exemplo foi o destino da legislação de PPP (Parceria Público-Privada). Foi promulgada em 2005, embora o governo federal não tenha priorizado esse tipo de parceria. O governo federal optou por concessões em vez de PPP em parte por causa de seu desenho, em parte porque não precisava disso.

A terceira explicação merece destaque por ser mais endógena à burocracia federal. Três carreiras conquistaram muito poder nos últimos vinte anos – e se equipararam em salários e aumentos salariais¹⁹. Se eles tivessem operado juntos, muitos gargalos poderiam ter sido superados, no entanto isso não aconteceu. Por quê? Primeiro, eles foram absorvidos por suas lutas internas pelo poder. Em segundo lugar, eles resistiram à integração com os outros. Em terceiro lugar, eles decidiram fazer política em prol dos seus interesses²⁰. Quarto, eles não estavam interessados em aprender políticas, mas em expandir seu espaço político. Quinto, eles não conheciam suas próprias patologias – razão pela qual eles tendiam a ser mais egocêntricos. Em sexto lugar, eles não se consideravam parte de nenhum esforço coletivo de construção do Estado nacional, apesar de terem negociado juntos seus aumentos salariais nos últimos anos. São três carreiras, mas na verdade são cinco grupos – Tesouraria, Controladoria, Orçamento, Planejamento e Gestores Públicos. O primeiro grupo concentra-se na Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda. O segundo grupo engloba praticamente todos os quadros do Ministério de Controle e Transparência. O terceiro grupo concentra-se na Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento. O quarto grupo é a Secretaria Nacional de Planejamento, do Ministério do Planejamento. Por fim, o quinto grupo está disperso por todos os ministérios embora esteja mais presente seja o Ministério do Planejamento. Esses altos quadros da administração pública federal não foram capazes de pensar estrategicamente a longo prazo além de seus próprios interesses de curto prazo. Na verdade, eles não veem problema na maneira como funcionam²¹. Porém, o mais importante é que eles bloquearam iniciativas destinadas a promover sua integração e intensificação de ações cooperativas com base no corporativismo.

A quarta explicação reside na gravidade insuficiente da crise enfrentada em 1998, 2008 e 2014 para forçar o governo a ir além das medidas de corte de custos. Os ajustes não foram suficientemente severos para rever o *modus operandi* da equipe econômica em lidar com as pressões fiscais. Nem a Secretaria de Orçamento Federal, nem a Secretaria do Tesouro Nacional

¹⁹Essas carreiras são as de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Pública (EPPGG), de Analista de Planejamento e Orçamento (APO) e de Auditor de Finanças e Controle (AFC). Com outras carreiras relacionadas a funções básicas do Estado, essas três carreiras costumam atuar em conjunto para negociar aumentos salariais e outros benefícios. Cada carreira tem seu sindicato, mas para assuntos comuns eles costumam negociar estrategicamente com base em um sindicato compartilhado.

²⁰Os EPPGGs judicializaram a última seleção pública sob a alegação de que houve favorecimento por parte dos organizadores. Os Analistas da Fazenda enfrentaram uma dura convivência com o Secretário do Tesouro Nacional de Dilma, principalmente em 2014, quando as divergências entre eles ganharam a mídia.

²¹Há duas exceções, no entanto. Primeiro, o debate sobre o orçamento plurianual está aberto na Secretaria de Orçamento. Em segundo lugar, desde a criação do CMAP, o Tesouro se preocupa com a importância da qualidade dos gastos do governo e com uma linha de defesa focada na análise de custo-benefício, mesmo que fora de sua jurisdição.

conseguiram rever seus procedimentos, por exemplo, filtrando as demandas em bases diferentes do simples “sim ou não” por causa de determinações políticas de cima para baixo. A maioria das democracias ocidentais mudou seus procedimentos financeiros para torná-los mais gerenciais. Mesmo na América Latina, o Chile reestruturou sua arquitetura financeira e seus processos orçamentários para torná-los mais eficazes. A equipe econômica não mudou suas práticas, apesar do papel proativo desempenhado pelo Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, OCDE e outros atores globais em chamar a atenção do governo para a situação fiscal. Algumas iniciativas tímidas foram tomadas durante o segundo mandato de Lula, quando havia um equilíbrio entre os ministérios do Planejamento e da Fazenda na condução da política fiscal. Mas a partir de 2011 a balança pendia a favor do Ministério da Fazenda. Paradoxalmente não havia um comando unificado no Ministério da Fazenda porque muitas vozes contestavam a prevalência do comando da economia – inclusive a presidente. Complicações no relacionamento com o Tribunal de Contas da União (TCU) serviram de pretexto para o *impeachment* da presidente Dilma. A forma como o assunto foi tratado pelo Tesouro favoreceu uma politização da avaliação das contas nacionais – crise produzida pela incapacidade de a equipe econômica reconhecer a necessidade de mudanças enquanto a situação fiscal se agravava.

A quinta explicação enfoca a falta de capacidade dos reformadores de construir politicamente sua causa de forma convincente durante o período do Partido dos Trabalhadores no poder (2003-2016). Eles não conquistaram o apoio do topo e não tinham a compreensão das corporações que poderiam tê-los ajudado. Além disso, não conseguiram levar seu caso para a mídia ou para o público e nem obtiveram posicionamento vocal de formadores de opinião pública. Falharam na construção de qualquer tipo de apropriação relativamente às mudanças pretendidas – como revelou a evolução da situação. Ironicamente, o *boom* das *commodities* ajudou o governo a manter seu *modus operandi* e enfraqueceu o argumento dos reformadores.

O apelo à implementação de mecanismos destinados a melhorar a qualidade do gasto público e a buscar ganhos de eficiência não foi compreendido pelo círculo político interno do governo. Além disso, havia uma coalizão sedenta de ser alimentada pela alocação de recursos orçamentários – o valor destinado às emendas parlamentares dobrou nas negociações conduzidas para manter a frágil maioria do governo no Congresso. Em suma, os reformadores não conseguiram apoio político no Congresso ou na coalizão de governo para mudar o rumo dos acontecimentos. Não havia um roteiro, documentos ou um tipo de documento de discussão. Mesmo os documentos importantes produzidos por consultores ou organizações internacionais não costumavam estar disponíveis em português – um detalhe que reforçava a percepção de que essas ideias não se encaixavam nos interesses nacionais. É como se as iniciativas tomadas

pelos reformadores fossem toleradas, mas não levadas a sério pelos tomadores de decisão de fato.

Paradoxalmente, a situação em 2016 não foi muito diferente da enfrentada por Bresser-Pereira após a aprovação da Emenda Constitucional 19, apesar da estratégia muito diferente adotada pelo ministro da Reforma Administrativa no primeiro mandato de FHC. Mudanças importantes ocorreram durante essas décadas em ambos os domínios das políticas, mas elas não ajudaram as agendas da gestão pública e das finanças públicas a se encontrarem, convergirem e se somarem. Os reformadores não criaram uma coalizão bem-sucedida porque eram prisioneiros de suas jurisdições – do passado e do presente. Eles não se envolveram na política e enfrentaram dificuldades permanentes para transmitir sua mensagem ao topo de seus ministérios e ao nível de decisão da Presidência.

A última explicação é provavelmente a mais difícil de mudar, pois exige outro tipo de relacionamento entre os altos funcionários dentro de si e com os políticos eleitos de alto escalão e seus nomeados de alto escalão. Com relação aos altos burocratas a conclusão é simples: ou eles quebram seus silos ou estão definitivamente do lado do problema e não da solução. No que diz respeito à sua relação com seus líderes políticos, eles precisam aprender a dizer "sim" e "não", persuadindo-os sobre as razões políticas de seus casos - águas pantanosas no contexto das relações entre políticos e altos funcionários públicos. No primeiro caso, é tempo de perceber que pessoal é um problema de recursos econômicos, controle é um desafio de planejamento, orçamento é uma questão de gestão, organização é uma questão financeira etc. No segundo caso, o desafio sempre foi agir contra a corrente, por exemplo dizer sim quando não é a resposta padrão e dizer não quando sim é o padrão.

Mais importante, em ambos os casos, as decisões precisam ser informadas e precificadas adequadamente, o que significa que as carreiras centrais no centro do governo precisam especificar as implicações do que está em jogo em cada decisão. Os governos não precisam gastar de acordo com os princípios econômicos o tempo todo. Grande parte dos gastos públicos não passa nos testes de eficiência e isso não os torna menos justificáveis, considerando os custos de oportunidade envolvidos. O escopo de atividades dos altos funcionários é amplo e também inclui áreas cinzentas em suas relações com seus dirigentes políticos. No entanto, se eles querem apoiar decisões informadas pelas quais os políticos conduzirão os negócios do governo, eles precisam organizar problemas e escolhas de uma forma diferente do que apenas seguir ordens.

Não é justo atribuir a altos funcionários responsabilidades de altos políticos que permanecem responsáveis pelas decisões de última instância em qualquer governo. Várias mudanças na política do escalão médio ocorreram devido ao papel empreendedor

desempenhado por altos funcionários de posições e momentos estratégicos. Mas quando se trata de juntar gestão pública e finanças públicas é difícil culpar os políticos pela falta de proximidade. Rivalidades de território, limitações cognitivas, aprendizado pobre de políticas e falta de compreensão da importância de trabalhar em conjunto custaram muito caro no final do dia – e há poucos sinais de que as coisas mudaram recentemente.

Quando o comportamento é transformado em posturas tácitas rígidas, um processo de pensamento grupal cria regras invisíveis, mas inquestionáveis. O resultado é um algoritmo virtual difícil de capturar localizado em um ponto cego no centro do governo. Ele hospedou as incógnitas desconhecidas dos principais operadores do governo.

CONCLUSÃO

As preocupações financeiras estavam no nascimento da nova gestão pública. A eficiência sempre foi a pedra angular do gerencialismo. As reformas da gestão pública foram desencadeadas por alianças entre reformadores e equipes econômicas na maioria dos países em que ocorreram mudanças políticas. Não foi assim que aconteceu no Brasil. As reformas da gestão pública não dialogam nem interagem com a comunidade de política financeira entrincheirada no Tesouro.

As reformas da gestão pública são um negócio confuso com efeitos incertos e resultados imprevisíveis. Não há evidências robustas o suficiente para relacionar sua ocorrência com o desempenho econômico. A coexistência de ambos não significa nem correlação nem causalidade. Hood e Dixon (2015) mostraram que os ganhos econômicos derivados das reformas da gestão pública são no mínimo controversos – na verdade, eles forneceram evidências de uma perspectiva oposta.

Intuitivamente, as reformas da gestão pública devem favorecer os resultados positivos das finanças públicas. Mas não há conexões suficientes para fundamentar um caso inequívoco. De fato, há um caso polêmico no Brasil que refuta essa premissa, embora tenha ocorrido em nível provincial. Minas Gerais – terceiro estado brasileiro em importância econômica; semelhante ao Chile em termos de PIB e população - era o mais gerencial dos estados brasileiros. Foi apresentado mundialmente como um dos governos estaduais mais inovadores do Brasil e um exemplo para países e províncias pela quantidade de práticas inovadoras adotadas em três mandatos sucessivos (2003-2014). De repente, faliu. A situação financeira desmoronou e o grupo político no poder perdeu as eleições de 2014.

A questão que se colocava naquele momento era como um estado considerado modelo em termos de práticas de gestão poderia ir tão mal financeiramente. A primeira reação foi desacoplar os dois mundos – mas não faz muito sentido. Afinal, as principais razões alegadas

para as reformas da gestão pública foram a situação financeira do estado. A segunda foi uma reflexão mais contida que sugeriu que bons resultados em algumas frentes não significam necessariamente resultados equivalentes em outras.

Quando olhamos para o Governo Federal e revisamos os mundos historicamente separados das finanças públicas e da gestão pública, é conveniente ter em mente que um conjunto de alternativas, além do reforço mútuo - como o alinhamento tácito -, também pode ser plausível. Nesse sentido, a calibração da proximidade e concatenação depende de um delicado processo de comunicação envolvendo os ministérios e altos funcionários de ambos os domínios políticos.

Logicamente falando, as razões para os operadores de finanças públicas apoiarem as reformas da gestão pública não são evidentes. A luta política no nível micro com os ministérios setoriais para gerar ganhos marginais não é atraente. Isto é, os números não o tornam digno. Assim, concentrar-se em reformas estruturais parece ser a prioridade óbvia.

É aparentemente intrigante a falta de apoio das finanças públicas para as reformas da gestão pública. Mas não é apenas uma questão de custo de oportunidade como mencionado anteriormente. Esse tipo de aliança é percebido como um risco ou uma distração.

Um exemplo simples: eles não precisam contratualizar resultados porque podem simplesmente cortar – e é o que fazem quando as preocupações fiscais são dominantes. Somente o centro do governo ou o alto executivo pode comandar esse tipo de mudança. As equipes econômicas tendem a se concentrar nas políticas de ajuste como algo único e absoluto. Os incentivos para se envolver com temas que pertencem ao domínio da gestão pública são fracos pois os ganhos financeiros são pequenos e politicamente caros.

Há uma questão intrigante sobre as dificuldades do aprendizado cumulativo de políticas na parte da conversa sobre gestão pública. Enquanto o Ministério da Fazenda se concentra nas prioridades de ajuste fiscal, seguindo uma estrutura pró-negócios, o Ministério do Planejamento e o Ministério da Gestão discutem os detalhes básicos da máquina estatal, embora não de maneira perfeitamente consistente.

Uma conclusão provisória sugere que as reformas da gestão pública podem apoiar iniciativas macroeconômicas das finanças públicas, mas esse não foi o caso na história recente do Brasil. Uma linha plausível de argumentação sugere que ambas as políticas não estão no mesmo nível. Eles não pertencem à mesma conversa. Os operadores das Finanças Públicas estão preocupados com ganhos fiscais de curto prazo para apoiar o equilíbrio financeiro estrutural de longo prazo. Enquanto isso, as reformas da gestão pública concentram-se em peças da máquina estatal que afetam as finanças públicas e as instituições de governança por meio das quais operam.

As autoridades de finanças públicas se concentram em termos macro, enquanto os funcionários da administração pública se concentram em desafios micro. Ambos estão preocupados com questões estruturais. Os primeiros centram-se em questões financeiras, enquanto os segundos nas dimensões institucionais dos desafios governamentais. A governança do relacionamento não é trivial nem automática. Quanto mais alinhadas e concatenadas ambas as políticas se fundirem, mais eficazes deverão ser as iniciativas. Quanto mais separadas ambas as políticas permanecerem, mais fraca será sua eficácia.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. São Paulo: Annablume, 2002.

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 12 abr. 2020.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 14, nº 40, p. 111-141, 1999. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/s0102-69091999000200009>> Acesso em 16 abr. 2020.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, jun. 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 01 abr. 2020.

BARZELAY, M. THOMPSON, F. Back to the Future: Making Public Administration a Design Science. **Public Administration Review**; 70, S1, 2010; ABI/INFORM Collection pg. S295.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 102 de 8 de Abril de 2016**. Institui o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais - CMAP. Distrito Federal: Presidência da República, 2016a. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/1086>> Acesso em: 12 abr. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95 de 15 de Dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Distrito Federal: Presidência da República, 2016b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm> Acesso em: 12 abr. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 792 de 26 de Julho de 2017**. Institui, no âmbito do Poder Executivo federal, o Programa de Desligamento Voluntário, a jornada de trabalho reduzida com remuneração proporcional e a licença sem remuneração com pagamento de incentivo em pecúnia, destinados ao servidor da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Distrito Federal: Presidência da República, 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/mpv/mpv792.htm> Acesso em: 12 abr. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. TESOURO NACIONAL. Resultado do Tesouro Nacional (RTN). Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/resultado-do-tesouro-nacional-rtn>.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... **Revista do Serviço Público (RSP)**. Enap: Brasília, 2002.

CARDOSO JR., J. C. Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: Elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. **Texto para discussão 1584**. Brasília: Ipea, 2011.

DOWNS, G. W.; LARKEY, P. D. **The Search for Government Efficiency: From Hubris to Helplessness**. Random House Inc (T) (1865). New York City, USA, 1986.

DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. **Texto para Discussão 303**. Campinas: Unicamp, I.E., jun. 2017.

FERNANDES, C. C. C. Compras e contratações como política pública no Brasil: visões, agenda e trajetória de uma área em construção. In: **XX Congresso Internacional do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento**. Lima: Documentos do XX Congresso do CLAD, 2015.

FERNANDES, C. C. C.; PALOTTI, P. L. M. Professionalizing bureaucracy and building state capacities: are there unequal advances in Brazilian public administration? **Rev. Adm. Pública** [online], vol.53, n.4, 2019.

GAETANI, F. A reforma do Estado no contexto latino-americano: comentários sobre alguns impasses e possíveis desdobramentos. **Revista do Serviço Público (RSP)**. Enap: Brasília. v. 49, n. 2, 1998.

GAETANI, F. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. **Revista do Serviço Público (RSP)**. Enap: Brasília. v. 54, n. 4, 2003.

GAETANI, F. Debate sobre políticas de gestión pública em el contexto de la OCDE: notas desde uma perspectiva brasileira. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, v. 44, p. 57-84, 2009.

GAETANI, F.; PALOTTI, P.; PIRES, R. Public Administration in Brazil: The Elusive State – Eighty Years Attempting to Build a Professional and Responsive Public Service. In: PETERS, B.G.; TERCEDOR, C.A.; RAMOS, C. (Ed.) **The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America**, Emerald Publishing Limited, p. 53-80, 2021. <https://doi.org/10.1108/978-1-83982-676-420201004>.

GIAMBIAGI, F.; HORTA, G. O teto do gasto público: mudar para preservar. **Textos para discussão n. 144** (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: < <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/18620>> Acesso em: 12 abr. 2020.

GUZMAN, M. S. **Elaboracion de un Diagnostico del Presupuesto Publico Federal de Brasil**. Washington: BID, 2010.

HOOD, C.; DIXON, R. **A Government that Worked Better and Cost Less?** Oxford: Oxford University Press, 2015.

LOPEZ, F. G.; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. Turnover of political appointments in Brazil: key indicators 1999-2012. **International Journal of Cooperation Studies**, v. 22, p. 109-120, 2014.

LOPEZ, F. G. "Introdução". In: LOPEZ, F. G. **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. 1. Ed. Brasília: Ipea. 2015, p. 11-31.

LOPEZ, F. G. ; PRAÇA, S. Cargos de confiança, partidos políticos e burocracia federal. **Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos**, v. 1, p. 33-42, 2015.

LOPEZ, F.; SILVA, T. M. Filiações partidárias e nomeações para cargos da burocracia federal (1999-2018). **Revista de Administração Pública** (Impresso), v. 53, p. 711-731, 2019.

LOPREATO, F. L. C. Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. **Texto para discussão 2039**. Brasília: Ipea, 2015.

LOTTA, G. S.; GONÇALVES, R.; BITEMAN, M. F. A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [S.l.], v. 19, n. 64, jan. 2014. ISSN 2236-5710. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/5817>>. Acesso em: 12 abr. 2020.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. ; OLIVIERI, C. ; TEIXEIRA, M. A. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, n. 60, p. 54-67, 2012.

LONGO, Francisco. (2010) **Management in Brazil**, Draft Report, Report.

MACHADO, J. A. Padrões de Indução de Políticas Sociais por Meio de Transferências Intergovernamentais Condicionadas. **Teoria e Sociedade**, Vol. 22, nº 1, p. 191–218, jan-jun 2014. MACHADO, J.A. Federalismo e Políticas Sociais: Conexões a partir da Teoria da Agência. **Rev. Serv. Público**. Brasília, v. 69, n. 1, p. 57-84, jan/mar 2018. Disponível em <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1295>> Acesso em 16 abr. 2020.

MATTOS, F. Emprego Público no Brasil: aspectos históricos e evolução recente. In: CARDOSO Jr, José Celso. (Org.). **Diálogos para o Desenvolvimento** (volume 5): Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro. Brasília: IPEA, p. 213-286, 2011.

ORAIR, R. O.; GOBETTI, S. W. O gasto público e o ciclo da política fiscal – 1999-2014. **VIII Prêmio SOF de Monografias**. Tema 1 – Qualidade do Gasto Público. Brasília, 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO [OCDE]. **Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo** – Relatório da OCDE: Brasil 2010 – Governo Federal. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, Brasília, outubro de 2010.

PACHECO, R. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

POCHMANN, M. **O emprego no desenvolvimento da nação**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro, 2010-2011. **Novos Estudos - CEBRAP**, 94, p. 91–107, 2012.

PRADO, M. M.; CARSON, L. D.; CORRÊA, I. M. The Brazilian Clean Company Act: Using Institutional Multiplicity for Effective Punishment. **Osgoode Hall Law Journal**, v. 53, 2016. SCHICK, A. **Budgeting in Brazil**, Draft Report, Report, 2010.

INTERPRETAÇÕES SOBRE A (GESTÃO DA) QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA

Fernando de Souza Coelho¹

Mauricio da Silva Correia²

Paulo Henrique Rocha Faleiro³

Resumo

Afinal, o que é qualidade no setor público? O conceito de qualidade na Administração Pública Contemporânea (APC) é polissêmico e está em constante (re)definição desde meados da década de setenta, com o advento do paradigma da *New Public Management* (NPM) pelo ideário do gerencialismo. Originalmente adaptada da gestão empresarial a partir de critérios como padronização de processos, excelência na prestação de serviços públicos e orientação para o usuário, a qualidade no setor público é (re)interpretada para além do binômio parametrização-satisfação no modelo de Governança Pública difundido neste século XXI. Os atributos da *Public Governance*, tais como a confiança nas interações entre os atores da rede – com a centralidade do governo – e a coprodução de políticas públicas com foco no cidadão, gradativamente, interpenetram-se com o consumerismo da NPM para ressignificar a qualidade no setor público, incorporando o trinômio transparência-participação-*accountability*. Nesse diapasão, este artigo é *per se* um ensaio baseado, sobretudo, em uma revisão da literatura internacional e cujo objetivo é organizar essas interpretações sobre a (gestão da) qualidade na APC e desvelar, ilustrativamente, suas apropriações/aplicações no setor público brasileiro.

Palavras-chave: Qualidade. Nova Gestão Pública. Governança Pública. Brasil

Abstract

After all, what is quality in the public sector? The concept of quality in contemporary public administration (CPA) is polysemic and has been in constant (re)definition since the mid-1970s, with the advent of the New Public Management (NPM) paradigm based on the ideology of managerialism. Originally adapted from business management in the matter of criteria such as standardization of processes, excellence in the provision of public services and user orientation, quality in the public sector is (re)interpreted beyond the parameterization-satisfaction binomial in the Public Governance model disseminated in this 21st century. The attributes of Public Governance, including the trust in the interactions between network actors – with the centrality of the government – and the co-production of public policies focused on the citizen, gradually interpenetrate with the NPM consumerism to re-signify quality in the public sector, incorporating the trinomial transparency-participation-*accountability*. In this context, this paper is an essay written, above all, by reviewing the international literature and whose purpose is to organize these interpretations on quality (and its management) in CPA and reveal, illustratively, its appropriations/applications in the Brazilian public sector.

Keywords: Quality. New Public Management. Public Governance. Brazil.

¹ Docente da EACH-USP, no curso de graduação e no mestrado acadêmico em Gestão de Políticas Públicas. Coordenador do Laboratório de Gestão Governamental (LabGov). Doutor e Mestre em Administração Pública pela EAESP-FGV.

² Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APPGG) da Prefeitura Municipal de São Paulo. Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela EACH-USP, com mestrado em Administração Pública pela EAESP-FGV e pós-graduação em Liderança e Gestão Pública pelo MLG-CLP.

³ Gestor Governamental do Governo do Estado de Goiás. Pós-graduado em Liderança e Gestão Pública pelo MLG-CLP e em Análise e Projeto de Sistemas de Informação pela UFG.

INTRODUÇÃO

A palavra qualidade entrou, definitivamente, no vocabulário da Administração Pública Contemporânea (APC) no Brasil durante a década de 1990; citam-se, ilustrativamente, a criação do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP) em 1990 e a institucionalização da Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade (FPNQ) em 1991 como manifestações desse processo na agenda governamental na ocasião (LIMA, 2007).

Decorridos 30 anos, políticos e gestores públicos usam e, às vezes, abusam do termo “qualidade” para descrever suas realizações/ações, englobando tanto os planos e programas idealizados para os âmbitos territorial e macrogovernamental, como os seus modelos de gestão e processos administrativos engendrados para as organizações públicas. Discursa-se em prol da qualidade nas políticas sociais (como os níveis de qualidade na educação e saúde), nos serviços urbanos (tais como os padrões de qualidade no transporte e saneamento), nas finanças públicas (pelo lema da qualidade do gasto público) e nos serviços ao cidadão – presenciais e digitais – em órgãos e entidades do setor público (pelo *standard* da qualidade dos sistemas de atendimento). Afora, em alusão ao regime político do país e à confiança nas suas instituições, conjectura-se sobre a qualidade da democracia.

Em contrapartida, a sociedade brasileira, diante da precariedade – histórica e recorrente – de diversos serviços públicos, ocasionada pelo subdimensionamento de oferta (insuficiência de um quantum e de um padrão mínimo, bem como a baixa qualidade percebida) e veiculada pela mídia como se fosse o retrato de toda Administração Pública nacional, introspecta o senso comum de que inexistente qualidade no setor público, induzindo os cidadãos a desconfiarem, inexoravelmente, do Estado e associarem seu constructo à práxis da gestão empresarial, sem refletir sobre a sua aplicação na gestão governamental e nas políticas públicas.

Ademais, na academia de Administração/Gestão/Políticas Pública(s) no Brasil, a qualidade, como objeto de estudo, ora é secundarizada na agenda de pesquisa, ora é abordada por um mimetismo da administração de empresas – circunscrevendo-se aos sistemas de gestão qualidade, programas de qualidade (e suas ferramentas) e processos de melhoria contínua em organizações públicas ou serviços públicos; uma visita à plataforma *Scientific Periodicals Electronic Library* (Spell), que congrega os nossos periódicos de negócios e gestão pública, evidencia essa ocorrência. Em outras palavras, as investigações sobre o tema no país são insuficientes e parciais. Esse diagnóstico é ratificado por autores como Marin (2012), que complementa com a assertiva de que: “[...] o debate [nacional] sobre qualidade na área da administração pública está marcado por seu caráter vago, pela imprecisão dos conceitos e por certa dose de mistificação.” (MARIN, 2012, p. 6).

Eis, portanto, que emerge a questão: Afinal, o que é qualidade no setor público? E, em adição, como o conceito de qualidade é interpretado na APC? Internacionalmente, a APC abrange uma linha do tempo de 50 anos, desde as primeiras reformas administrativas orientadas pelo paradigma da *New Public Management* (NPM) a partir da década de setenta, até o *boom* do modelo de Governança Pública neste século XXI. Oferecer alguns indícios para responder a essas perguntas é o objetivo deste artigo, organizado como um ensaio baseado, sobretudo, em uma revisão da literatura internacional. Salienta-se que não se trata de uma revisão sistemática com metodologia e critérios para a escolha das fontes que, na sequência, são descritas e analisadas. Todavia, os *papers*, obras, capítulos de livros e documentos abordados perfazem uma produção científica sobre o tema que, frequentemente, é citada em métricas como a do Google Acadêmico.

Logo, sem a pretensão de esgotar a bibliografia, a contribuição deste texto é de apresentar, didaticamente, as ideias sobre qualidade no setor público que, na nossa academia de Administração Pública brasileira, carecem de uma organização. Como justificativa deste trabalho, pressupõe-se que conhecer as interpretações sobre a (gestão da) qualidade na APC é bem-vindo para desvelar as apropriações e/ou aplicações de seus referenciais no setor público brasileiro.¹

Para compendiar a polissemia do conceito de qualidade e as variações semânticas do termo na APC, o artigo está organizado em três seções – além desta introdução (SEÇÃO 1) e das considerações finais (SEÇÃO 5) – que relacionam o conceito de qualidade no setor público com os paradigmas ou modelos organizacionais de gestão pública, quais sejam: a Administração Pública Tradicional (APT) baseada no ideal da *Weberian Bureaucracy*; a NPM orientada pelo gerencialismo; e a Governança Pública multifacetada pelos submodelos de *New Public Governance*, *Network Governance* e *Digital Era Governance*.

Essa estrutura de descrição e análise é clássica na literatura sobre APC, a qual, comumente, apresenta o desenvolvimento da gestão pública entre o final do século XX e o início do século XXI a partir de narrativas de reformas administrativas – lineares e não lineares e, por vezes,

¹ Este texto é derivado de uma monografia da turma IV do Curso de Especialização Master em Liderança e Gestão Pública (MLG), do Centro de Liderança Pública (CLP), intitulada “*Qualidade no Setor Público: conceitos e interpretações na gestão pública contemporânea*”. O trabalho, aprovado em dezembro de 2018, foi elaborado pelo segundo e terceiro autores deste artigo (em conjunto com uma colega), sob a orientação do primeiro autor. Em 2019, um *working paper*, oriundo da monografia, foi apresentado e publicado como artigo convidado nos anais do VIII Encontro de Administração Pública da ANPAD (EnAPG), tendo, na ocasião, quatro autores. E, recentemente, esse manuscrito foi revisado e atualizado pelo primeiro autor, originando esta publicação nesta edição da revista Campo de Públicas: conexões e experiências. Um dos autores da monografia e, posteriormente, do *working paper*, devido às cláusulas de seu contrato de trabalho – na atualidade –, optou por não ser coautora desta vez, mas consentiu a sua publicação.

híbridas – principiadas pelos diversos *tipos ideias* supramencionados (SECCHI, 2009; COELHO, 2012).

Com esse *framework*, argumenta-se, a seguir, referenciado em diversas bibliografias, que o conceito de qualidade no setor público: explicita-se como padronização de processos (atendimento de requisitos e especificações do serviço público) nos anos 1970 na confluência entre a APT com a emergência da NPM; alarga-se com a satisfação do usuário (pelo ideário de excelência e de contratualização de resultados) entre as décadas de oitenta e noventa, no apogeu da NPM; e incorpora algumas variáveis sociopolíticas inerentes à qualidade da democracia (foco no cidadão e transparência, por exemplo) sob os auspícios da Governança Pública desde os anos 2000.

ORIGENS DO CONCEITO DE QUALIDADE NA GESTÃO EMPRESARIAL E SUA ADAPTAÇÃO NA APT

A qualidade como aplicação no *management* remete, primariamente, à influência da escola clássica pela criação dos departamentos de inspeção taylorista na indústria norte-americana. A racionalização da linha de produção e a padronização da produção industrial requeriam referências e especificações para garantir a conformidade dos processos e a uniformidade dos produtos. Todavia, é no pós-segunda guerra mundial, influenciada pelas escolas contemporâneas como a Teoria dos Sistemas, que a qualidade se estrutura como sistema de gestão, originalmente no Japão, inspirando modelos organizacionais na administração de produção e de operações. Na ocasião, com a multinacionalização das empresas e a intensificação da concorrência nos mercados, a abordagem da qualidade tornou-se, paulatinamente, tática na produção industrial. Adiante, no bojo do processo de globalização e na ampliação da economia de serviços, a qualidade é considerada, adicionalmente, como estratégica na gestão empresarial.

Para os negócios, a qualidade do serviço tornou-se importante por uma razão diferente – devido ao aumento da concorrência nacional e global, que as obrigou a se diferenciar de seus concorrentes por meio da concorrência marginal pelo uso da qualidade (por exemplo, entrega rápida de serviços). (BLACK *et al.*, 2001, p. 400, tradução nossa).

Essas diversas aplicações da qualidade na gestão empresarial no século XX moldaram – dialeticamente – interpretações sobre o termo que se traduziram em diferentes definições. Trata-se de um conceito polissêmico cujo constructo científico (ou acadêmico) é multidimensional: “[...] o significado de qualidade mudou ao longo do tempo. Podemos, portanto, dizer com confiança que não existe uma definição consensual de qualidade.” (LÖFFLER, 2002, p. 23, tradução nossa). Ilustrativamente, autores como Crosby, Deming e Juran,

precursores do conceito de qualidade, definem o termo, respectivamente, como conformidade dos produtos aos padrões, satisfação do consumidor e adequação ao uso. Processo de relacionamento e criação de valor são dimensões que, igualmente, se justapõem ao conceito de qualidade na literatura de administração de empresas na atualidade. O Quadro 1, abaixo, apresenta alguns autores e suas ideias sobre qualidade que, comumente, tem como lócus as organizações privadas.

Quadro 1: Rol de autores e ideias-chave sobre qualidade no setor privado no século XX

Autor	Significado da Qualidade na Gestão Empresarial
Frederick Taylor	Padronização dos processos; Inspeção ou controle do produto (correção de defeitos).
Philip Crosby	Conformidade dos produtos aos requisitos da administração; Padrão gerencial de “zero defeitos”.
William Deming	Ideal de satisfação do consumidor; “Orgulho pelo trabalho bem feito”.
Joseph Juran	Atendimento das necessidades dos clientes (qualidade percebida); Adequação ao uso.
Peter Drucker	Criação de valor para o cliente.

Fonte: Dados básicos: CARR; LITTMAN, 1992.

Elaboração própria.

Aliás, o desdobramento de alguns desses conceitos de qualidade pioneiros no ambiente corporativo originaram modelos de gestão de qualidade como o *Total Quality Management* (TQM), com um conjunto de doutrinas e técnicas de processos gerenciais, engajamento dos funcionários, orientação para o cliente e melhoria contínua (*kaizen*), circunscrevendo o *modus operandi* de produção e organização de trabalho toyotista, divulgado como *benchmark* na década de 1980. Destarte, a gestão da qualidade se organizou pelo: “[...] princípio de que todo processo produtivo pode ser concebido como um sistema e que a qualidade perpassa todos os componentes do sistema e do ambiente no qual ele está inserido.” (PARENTE FILHO, 1991, p. 10).

A disseminação da TQM suscitou a elaboração de normas para a gestão da qualidade nos processos organizacionais como a ISO 9001 e suas derivações, determinando requisitos – em diferentes versões desde a década de 1990 – para a padronização da produção e das operações e o controle da qualidade na aceção de adequação ao uso. A consolidação de normas como a ISO e a certificação da gestão da qualidade no setor privado popularizou a *qualidade* como um movimento nas empresas que imbricou conceitos e práticas em torno de

atributos como especificações, regularidade e excelência para a padronização dos produtos e a satisfação dos clientes.

No setor público, por sua vez, durante o século XX, o conceito de qualidade, de fato, esteve implícito como atendimento aos princípios burocráticos na gestão governamental da APT. Segundo Junco,

As Administrações Públicas [até aos anos oitenta] continuaram a responder ao tipo ideal weberiano, modelo historicamente fundamental para a sua institucionalização, mas que comportava um funcionamento puramente burocrático, onde o cumprimento dos procedimentos administrativos regulamentados prevalecia sobre o desenvolvimento da atividade finalística. (JUNCO *et al.*, 2014, p. 4, tradução nossa).

Löffler (1995) corrobora com a interpretação de que a evolução do conceito de qualidade no setor público inicia-se sob o ideal de respeito às normas e procedimentos. Tal como os departamentos de inspeção tayloristas que demarcavam o paradigma da qualidade como “correção de erros” pós-produção nas empresas privadas, no setor público, por seu turno, o controle de procedimentos *ex-post* cumpria, indiretamente, a gestão da qualidade como averiguação da legalidade.

Com a crise do modelo burocrático de Administração Pública desde a década de 1980, reverberada pelas disfunções da organização racional-legal do Estado – como o insulamento burocrático, a inflexibilidade organizacional e a falta de padrão (ou variabilidade) dos serviços públicos –, além da crise fiscal e de legitimidade do *Welfare State*, o conceito de qualidade entrou na agenda das reformas administrativas como um dos instrumentos tanto para a parametrização dos serviços públicos quanto para o aumento da produtividade no setor público, influenciado pela gestão empresarial, como afirmam os autores: “A melhoria da qualidade foi uma das várias ideias que foram introduzidas nos serviços públicos nos últimos vinte anos, muitas das quais foram desenvolvidas e utilizadas no setor privado” (OVRETVEIT, 2007, p. 637, tradução nossa). E ainda:

“As razões pelas quais esse conjunto de métodos de melhoria da qualidade, como ferramentas para garantir processos e dinâmicas que favorecem a inovação, passaram do campo empresarial para o entorno da gestão pública têm muito a ver com a própria situação da Administração Pública na década de 1980.” (JUNCO *et al.*, 2014, p. 4, tradução nossa).

Emergia, na época, um movimento de “reinventando o governo” que buscava transformar o modelo de gestão do aparelho do Estado, almejando um *upgrade* de sua capacidade administrativa pelos fundamentos da produtividade e qualidade. Diversos governos

começaram a experimentar modelos gerenciais de *performance management* sob a narrativa de minimizar o mau desempenho das organizações públicas e de suas políticas públicas; o referencial de Governo Empreendedor de Osborne e Gaebler (1992) elucida tal ímpeto nos Estados Unidos e sua afluência na reforma administrativa de Bill Clinton em 1993 (REZENDE, 1998).

Enfim, o advento do gerencialismo na Administração Pública, com o ideário da NPM, explicitou a gestão da qualidade no setor público pela primeira vez; a adoção das ferramentas da TQM em governos e organizações públicas, sobretudo nos países anglo-saxônicos, imbricar-se-ia com o processo – precedente e correlato – que se avolumava vertiginosamente no setor privado:

[...] desde a década de 1980, tem havido um interesse acelerado em modelos de melhoria da qualidade (por exemplo, gestão da qualidade total, incluindo melhoria contínua), técnicas (por exemplo, mapeamento de processos), certificação (por exemplo, *British Standards Institution Standards*) e prêmios (por exemplo, *Charter Marks*) nas empresas. Estas iniciativas se relacionam, pelo menos em parte, com questões de qualidade de serviço. (BLACK *et al.*, 2001, p. 40, tradução nossa).

No Brasil, por exemplo, anteriormente à gênese do PBQP e da FPNQ, no limiar da década de noventa, supramencionados na introdução deste artigo, pode-se considerar como prenúncio da “qualidade” no setor público o Programa Nacional de Desburocratização, o qual tinha como primeiro objetivo – vide o artigo 3º do Decreto N° 83.740 de 18 de julho de 1979 – “a melhoria do atendimento dos usuários do serviço público”. Sob a égide da distensão da ditadura militar, que compatibilizava o autoritarismo com os direitos concedidos da “Estadania” (CARVALHO, 2003), assomava-se a visão “de pessoa como usuária” da Administração Pública ao laivo do “indivíduo como contribuinte” (e, de outrora, do “povo como conjunto de súditos”) do Estado.

A QUALIDADE NO SETOR PÚBLICO NA *NEW PUBLIC MANAGEMENT*: A SATISFAÇÃO DO USUÁRIO

A NPM, como paradigma de gestão pública, apresentou-se como uma alternativa ao modelo organizacional da APT a partir de meados dos anos 1970. Ferlie (2017) usa um *framework* denominado “3 M” para analisar a NPM. O primeiro “M” refere-se aos mercados (*markets*) e analisa o movimento da NPM pelos processos de privatização e de lógicas de “quase mercado” de relação contratual entre agências públicas e usuários de serviços públicos. A ideia de qualidade nesse “M” relaciona-se com a mercantilização – hipótese de que a competição eleva a qualidade – e a contratualização de resultados através de objetivos/metast. O segundo “M” é

atinente à gestão (*management*) e compreende as concepções de flexibilidade e autonomia organizacional, além de instrumentos gerenciais de modernização administrativa – tal como a TQM e a modelagem de sistemas de atendimento. E o terceiro “M” concerne à mensuração (*measurement*) do desempenho; neste caso, a noção de qualidade inclui as regulações para parametrização do serviço público e as auditorias/avaliações para o controle dos resultados.

A TQM foi o primeiro eixo-orientador para estruturar a gestão da qualidade como política macrogovernamental e como programa nas organizações públicas. De fato, na década de 1990, sob a NPM, a qualidade não era “[...] um novo conceito para a administração pública, mas a noção de qualidade de serviços públicos decorria claramente do conceito empresarial de Gestão da Qualidade Total”. (LÖFFLER, 2002, p. 15, tradução nossa). Outrossim, com a NPM, implantar a gestão da qualidade na Administração Pública era reconhecer que o governo assemelhava-se a uma “indústria de serviços” e que a satisfação do usuário (ou cliente) era um objetivo na prestação do serviço público, seja o *delivery* realizado pelas organizações públicas ou, alternativamente, por agências do setor público não-estatal – o que no Brasil, Pereira (1998) chama de publicização a partir de contratos de gestão com organizações sociais (OS), idealizado no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (Pdrae) e normatizado pela Emenda Constitucional 19 no período do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) I.

Como resultado, os serviços públicos foram induzidos a transformarem a sua conformação burocrática, moldando-se pela competência mercantil. E o cidadão se transfigurou em consumidor pela orientação no usuário-cliente, como apontado pelos autores:

Tais esforços para melhorar a qualidade nas administrações públicas são empreendidos na esperança de alcançar uma série de benefícios tangíveis para as organizações públicas envolvidas, tais como: uma cultura de melhoria contínua; melhor atendimento ao cliente; maior pensamento estratégico sobre missões e objetivos; níveis sustentados de desempenho. (CADDY; VINTAR, 2002, p. 10, tradução nossa).

A extensão do consenso dos partidos políticos sobre a necessidade de melhorar a qualidade dos serviços públicos [...] foi demonstrada pelo fato de que os Trabalhistas e os Liberais Democratas [no Reino Unido] terem publicado suas propostas de ‘carta cidadã’ no mesmo ano. Na prática, essa abordagem tem sido focada nos usuários e não nos cidadãos. (BLACK *et al.*, 2001, p. 400, tradução nossa).

Assim, o usuário-cliente do serviço público é, de fato, a idealização da NPM para reposicionar a qualidade na Administração Pública contemporânea. A competição entre organizações públicas constituiria a base para a melhoria dos serviços públicos, suportada por ferramentas de gestão da qualidade e implantada por gestores públicos inovadores cujo objetivo era a satisfação do destinatário: “À primeira vista, a qualidade nos serviços públicos é

simples – é garantir que o usuário desses serviços obtenha o que deseja e precisa” (OVRETVEIT, 2007, p. 631, tradução nossa). Ou seja, retornando aos 3Ms de Ferlie (2017), a lógica de mercado, os instrumentos de gestão sob o empreendedorismo público e a mensuração do desempenho orientado para o usuário consubstanciaram uma interpretação para a (gestão) da qualidade na NPM.

Nessa perspectiva, o modelo de qualidade dos serviços públicos, sobretudo na Europa Ocidental, inovou com a simplificação de processos, a elaboração de cartas de serviços, a implementação de sistemas de atendimento (*one-stop shop government services*), o desenho de programas de melhoria contínua e o desenvolvimento de métodos de avaliação da satisfação do usuário. Tais inovações da gestão da qualidade no setor público foram difundidas e adaptadas em diversos países – principalmente nas nações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) –, ensejando modernizações na Administração Pública:

Nós acreditamos firmemente que a noção de melhor qualidade tem gradualmente entrado na agenda de todos os governos da região e que mais trabalhos de pesquisas comparativas no campo serão necessários para orientar a modernização da administração pública em cada um dos respectivos países. (LÖFFLER, 2002, p. 14, tradução nossa).

Logo, o movimento da gestão da qualidade na NPM teve três apropriações, a saber: a) a qualidade como cumprimento de regras, normas e procedimentos na Administração Pública, consagrada com as certificações como a ISO; b) a qualidade como atingimento de objetivos e metas, na acepção de eficácia da gestão governamental; e c) a qualidade como satisfação do usuário, relacionada à excelência da prestação do serviço público e ao consumerismo no setor público (OVRETVEIT, 2007).

A título de ilustração das aplicações da qualidade na onda da NPM à brasileira, isto é, a chamada Administração Pública Gerencial procedente do PDRAE (PEREIRA, 1996), pode-se mencionar algumas iniciativas como o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública (1995) e o Programa da Qualidade no Serviço Público (1999) criados, respectivamente, pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Os Cadernos do Mare e a Coleção de Gestão Pública do MPOG são publicações que mostram, em algumas de suas edições, a apropriação do conceito de qualidade no setor público nacional e sua prática na União e nas esferas subnacionais naquela oportunidade.

De modo sumário, um texto de discussão da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), de 2001, intitulado “Experiências internacionais voltadas para a satisfação dos usuários-cidadãos com os serviços públicos”, discorre – na seção de apresentação – sobre a maneira de

entendimento e os vários usos do constructo da qualidade na Administração Pública federal de então:

O direcionamento das ações da administração pública brasileira para o atendimento das necessidades do usuário-cidadão vem sendo paulatinamente implementado pelo governo federal por meio de diversas ações. No âmbito do Programa de Qualidade no Serviço Público foi realizada a 1ª Pesquisa Nacional de Satisfação do Usuário dos Serviços Públicos, em 1999, e editado o decreto no 3.507, de 13 de junho de 2000, definindo diretrizes normativas para o estabelecimento de padrões de qualidade ao atendimento prestado por órgãos e entidades da administração pública federal que atendem diretamente aos cidadãos. Diversos programas do Avança Brasil [PPA do governo FHC II] apresentam o grau de satisfação do usuário como indicador, e a necessidade de mensurar a satisfação do usuário foi mencionada como o aspecto que mais caracteriza o respectivo programa por 42% dos gerentes de programas do PPA, em pesquisa de 1999 realizada pela ENAP. No Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal – Prêmio Helio Beltrão, realizado desde 1996 pela ENAP – o foco no usuário tem sido utilizado como critério para a escolha das experiências vencedoras. (ENAP, 2001, p. 4).

No entanto, a (gestão da) qualidade foi, igualmente, uma moda/modismo gerencial e, por vezes, uma panaceia em organizações públicas do país; tornou-se comum abordar a qualidade e suas tecnologias de gestão como “soluções procurando problemas” no estilo “*garbage can*”, sem sua ressignificação na ambiência do setor público (BERGUE; KLERING, 2010). Como exemplo, basta registrar o *boom* de certificação ISO 9001 de Câmaras de Vereadores no Brasil desde os anos 2000, em que, mormente, não se constata uma relação entre o sistema de gestão de qualidade do Parlamento com o nível de qualidade de sua função legislativa e/ou de sua representatividade dos municípios.

Voltando ao panorama do debate internacional, não tardaram as críticas à insuficiência do conceito de qualidade na Administração Pública baseado tão-somente na satisfação do usuário, bem como a predominância da função de controle na gestão da qualidade no setor público. Entre meados dos anos noventa e o início dos anos 2000, diversos autores apresentaram ressalvas à interpretação de satisfação do usuário em detrimento de critérios como equidade, focalização, percepção de justiça e disponibilidade de recursos na prestação do serviço público:

Um serviço público de qualidade não é aquele que apenas deixa os usuários-clientes satisfeitos, mas é aquele que deve atender outros padrões e fazê-lo com economicidade. Uma definição que vem sendo utilizada nos serviços públicos é a de atender aos desejos e necessidades de quem mais precisa dos serviços, sem desperdício e dentro das normas, recursos disponíveis e controle dos níveis de serviço. (OVRETVEIT, 1992 *apud* OVRETVEIT, 2007, p. 8, tradução nossa).

Muitos gestores públicos, quando convidados, ficariam relativamente à vontade com a definição de qualidade de serviço público como: fazer a coisa certa, na primeira vez, sempre. No entanto, a maioria identificaria o conceito de equidade como uma característica definidora fundamental do serviço público e consideraria sua omissão de tal definição como algo grave. (DONNELLY, 1999, p. 47, tradução nossa).

A assimilação desse debate pelos gestores públicos (*practitioners*) foi crucial para repensar o conceito de qualidade no setor público “fora da caixa” do consumerismo; quer dizer, o reconhecimento de que o usuário, às vezes, não consegue distinguir a qualidade percebida como cliente – baseada na sua satisfação de curto prazo – do impacto do serviço público sobre a sua vida no longo prazo². Neste sentido:

Uma questão relacionada é que os desejos e expectativas do cliente não devem ser o único objetivo: muitos serviços públicos são atividades profissionais [e complexas] em que os usuários, às vezes, não conhecem suas próprias necessidades. [...] Além disso, a qualidade só pode ser revelada algum tempo depois do consumo do serviço: alguns exemplos são creches, educação e programas de saúde pública. (OVRETVEIT, 2007, p. 20, tradução nossa).

Além disso, o aumento da satisfação do usuário do serviço público não promove por si a confiança no governo e tampouco desenvolve de forma sustentada a cidadania que requer que o conceito de qualidade na Administração Pública incorpore o trinômio transparência-participação-*accountability*, convertendo o “consumidor” em um sujeito de direitos que coproduz as políticas públicas por uma relação entre Estado e sociedade civil responsiva (LÖFFLER, 2001; DENHART, J.; DENHARDT, R., 2015). Essa resignificação da (gestão da) qualidade pela Governança Pública é discutida, na sequência, na Seção 3.

A QUALIDADE NO MODELO DE GOVERNANÇA PÚBLICA: A ÊNFASE NAS VARIÁVEIS SOCIOPOLÍTICAS

Diante das necessidades de uma sociedade, crescentemente, heterogênea e multicultural, dos clamores da população por transparência e participação, bem como das alterações acerca da legitimidade e representatividade dos governos neste século XXI, tornou-se imprescindível o

² Didaticamente, para esclarecer esse raciocínio, imagine uma situação em que alunos de uma escola pública estejam muito satisfeitos com a merenda escolar servida diariamente, cujo cardápio é composto por hambúrguer, batata frita e outras guloseimas que apeteçam as crianças e os adolescentes. Apesar da avaliação positiva da refeição pelos “clientes”, no futuro eles poderão sofrer alguns efeitos típicos de desequilíbrio nutricional como obesidade e doenças crônicas. Isto é, há uma diferença entre o entendimento de qualidade percebida no ato do consumo (a apreciação do sabor da comida) e a compreensão mais ampla da qualidade efetiva que abarca as consequências sobre o beneficiário no decorrer do tempo (os malefícios da ingestão recorrente desses alimentos).

poder público se adequar a essas transformações com novas ou renovadas formas de envolver os cidadãos e se relacionar com seus *stakeholders* (OSBORNE, 2010).

A literatura na APC tem relacionado essa adaptação ao desenvolvimento do modelo de Governança Pública, enfatizando a ideia da transição das estruturas hierárquicas e de mercado para uma disposição – relacional e horizontal – do Estado em rede (NEWMAN, 2001). Nessa metamorfose, verifica-se uma redução do poder dos governos, que passa a ser um dos vários atores que exercem influência na sociedade (RHODES, 1996). Grosso modo, diante da fragmentação e do dinamismo político, bem como da complexidade das demandas sociais, desfaz-se a ideia de uma autoridade soberana de um ator central:

No seu lugar, existe a multiplicidade de atores específicos de cada área ou setor da política; interdependência entre esses atores; objetivos compartilhados; fronteiras indistintas entre o setor público, o setor privado e o terceiro setor; e a profusão de novas formas de ação, intervenção e controle. Governança é o resultado de formas sócio-políticas interativas de governar. (RHODES, 1996, p. 7, tradução nossa).

Com o avivar desse arquétipo de um domínio público ampliado, não é coerente atribuir unicamente aos políticos e agentes públicos a responsabilidade de decidir pela sociedade. Cabe, agora, um governo aberto que estimule os cidadãos a se expressarem e a cumprirem suas responsabilidades sob o esboço de um “Novo Serviço Público” (DENHARDT, J.; DENHARDT, R., 2015). Desse modo, tem-se observado uma contínua preocupação em envolver o cidadão na coprodução de serviços públicos – uma perspectiva que, na última década, tornou-se um dos principais objetos de estudo da Administração Pública (OSBORNE; RADNOR; STROKOSCH, 2016) – que se retroalimenta pelos ideais de capital social e cidadania ativa e, nos tempos correntes, ganha o contorno de refortalecer a democracia.

Nesse contexto de transformações na APC que sobrelevou o modelo de Governança Pública, a gestão da qualidade no setor público também experimenta mudanças desde a primeira década dos anos 2000:

Na última década, houve uma série de tendências de reforma do setor público que, quando consideradas em conjunto, fornecem o pano de fundo no qual a disseminação de iniciativas em prol da qualidade pode ser compreendida. Temos assistido mudanças nas regras para a capacidade de resposta, da hierarquia para a parceria, da auditoria para a avaliação. Estas tendências assentam na aplicação dos princípios chave da boa governança, nomeadamente: transparência, *accountability* e abertura. (CADDY; VINTAR, 2002, p. 10, tradução nossa).

Observa-se, portanto, que o sentido de qualidade na Administração Pública alargou-se neste século XXI; ela ultrapassou a ideia de atendimento de um nível de serviços prestados e de satisfação do usuário e se tornou multidimensional, enfatizando variáveis sociopolíticas:

[...] os conceitos comerciais convencionais de qualidade que consideram os órgãos públicos como prestadores de serviços e os cidadãos como clientes devem ser enriquecidos por um conceito democrático de qualidade que compreenda os órgãos públicos como catalisadores da sociedade civil. Este deve ser o foco do desenvolvimento da gestão da qualidade na nova era da governança pública. (LÖFFLER, 2002, p. 32, tradução nossa).

Esse novo espectro analítico ressalta, substantivamente, a qualidade democrática, segundo a qual a atenção deve se voltar ao empoderamento tanto dos prestadores quanto dos usuários, incentivando-os a participar ao longo do processo e a trabalhar em parceria, com o fito de se alcançar os objetivos compartilhados (NEWMAN, 2001). À vista disso, um órgão público excelente não corresponde simplesmente a um extraordinário prestador de serviços, mas também deve ambicionar a responsabilidade política e social do seu público; “[...], por exemplo, a excelência na prestação de serviços não garante que as ruas estejam limpas se os cidadãos continuarem jogando lixo nas ruas.” (LÖFFLER, 2001, p. 15, tradução nossa).

Por conseguinte, a qualidade tem se revelado um conceito bastante plurifacetado no setor público nas últimas duas décadas, correspondendo a um processo cada vez mais participativo que impele pelo envolvimento de diversas áreas e de múltiplos atores que são interdependentes. De acordo com Löffler (2002), se já não era trivial avaliar a qualidade isolada de serviços públicos, é ainda mais difícil mensurar a qualidade integral de políticas/programas ou mesmo de uma organização pública, uma vez que:

[...] as abordagens [mais recentes] do setor público para a qualidade tendem a aceitar que há uma necessidade de envolvimento de várias partes interessadas na avaliação da qualidade, com o *stakeholder* principal variando de serviço para serviço, dependendo de sua complexidade e se há efeitos externos importantes sobre outras partes interessadas além do próprio usuário. (LÖFFLER, 2002, p. 31, tradução nossa).

Outro prisma basilar para se refletir sobre a operacionalização da qualidade no setor público é o conceito de qualidade sustentável, o qual foi desenvolvido por Christopher Pollitt, Geert Bouckaert e Elke Löffler, por ocasião da 4ª Conferência de Qualidade para a Administração Pública na União Europeia em 2006. Esses autores sugerem que os cidadãos-usuários podem e devem participar de todo o processo de prestação dos serviços públicos, o qual inclui quatro fases: *codesign*, *codecisão*, *coentrega* e *coavaliação*. Segundo eles “[...] uma questão de fundamental importância para a sustentabilidade da melhoria da qualidade [no setor público] é

o nível de envolvimento das outras partes interessadas, particularmente do usuário-cidadão, durante todo o ciclo do serviço.” (POLLITT *et al.*, 2006, p. 6, tradução nossa).

Vale sublinhar que, nos anos mais recentes, essas inovações no conceito de qualidade no setor público advindas do modelo de Governança Pública pelos submodelos da *New Public Governance* e da *Network Governance* se ligaram – estreitamente – com o submodelo de *Digital Era Governance* (DEG). O DEG veio à tona com a transformação digital na gestão governamental e na prestação dos serviços públicos *online* desde as tradicionais políticas de governo eletrônico até as configurações em gestação de “governo como plataforma”, as quais acentuam o tripé de compartilhamento, simultaneidade e integralidade na Administração Pública pelo uso intensivo de tecnologias de informação e comunicação. Entretanto, algumas investigações demonstram que a abordagem para o usuário – a *citizen-driven approach* (quando o governo antecipa as necessidades dos usuários) – predomina em relação à abordagem para o cidadão – a *citizen-centric approach*, na qual os usuários indicam suas necessidades a partir de colaboração com o governo. (DUNLEAVY *et al.*, 2006; TAN; CROMPVOETS, 2022).

De acordo com Pollitt *et al.* (2006), os obstáculos para se alcançar um *status* de cogoverno não se restringem à tecnologia, mas são socioculturais de (re)tecer a esfera pública. O horizonte para tal mudança é de longo prazo, pois envolve uma aprendizagem social do estado e uma educação política da sociedade. A Administração Pública, nesse contexto, deve compreender, invariavelmente, que “[...] os cidadãos devem ter todos os direitos dos clientes que recebem serviços, juntamente com direitos adicionais – acesso à informação, à influência e ao debate sobre o *design* e a entrega do serviço” (DONNELLY, 1999, p. 50, tradução nossa). Sem grandes pormenores, no modelo de Governança Pública, a significação da qualidade perpassa a preocupação nodal de aproximar Estado e sociedade na gestão da *res publica*, robustecendo à *accountability* e perseguindo a efetividade da ação governamental pela ótica da criação de valor público – propósito que se aproxima, guardada as devidas proporções, de um nascente desígnio de qualidade no setor privado, ao passo que algumas empresas são impelidas a calibrarem as relações de consumo com suas consequências na sociedade pelos sentidos de responsabilidade social e desenvolvimento sustentável³ (COELHO; OLENSCKI, 2005).

Ao fim e ao cabo, na federação brasileira, a despeito do profuso experimentalismo de projetos/serviços que, certamente, incorporam o conceito de qualidade no setor público pelo modelo de Governança Pública – internalizando os preceitos de coprodução, participação social,

³ Algo que, nos dias de hoje, é propagado pelo acrônimo *Environment, Social and Governance* (ESG) que pressupõe práticas gerenciais com responsabilidade ambiental e social, bem como guiadas pela governança corporativa (transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa) a favor do desenvolvimento sustentável.

transparência ativa, dentro outros –, vale sublinhar alguns exemplos de macroações como o extinto Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), que vigorou entre 2005 e 2017, e a Estratégia de Governança Digital (EGD) no Governo Federal, elaborada em 2016. Ambas as políticas públicas têm dispositivos de promoção da qualidade na conotação de gestão democrática como, por exemplo, o *design* do controle social e da e-cidadania. Para um *overview* da implementação e avaliação do Gespública e uma análise dos resultados da EGD veja, nessa ordem, a dissertação de mestrado de Veloso (2019) e o artigo de Santos (2021).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conceito de qualidade no setor público subsistiu – tacitamente – durante o século XX como padronização de processos da organização racional-legal e sua interpretação foi se diversificando com o paradigma da *New Public Management* (NPM) e o modelo de Governança Pública nos últimos 50 anos. As ressignificações da (gestão da) qualidade nesse período da Administração Pública Contemporânea (APC) tiveram um nexo causal tanto com os processos de reformas administrativas do setor público em geral, quanto com o movimento de inovação nas organizações públicas.

Na NPM, o conceito de qualidade no setor público, sob a influência dos sistemas de qualidade do setor privado – *Total Quality Management* (TQM) –, consagrou a excelência na prestação de serviços públicos e orientação para o usuário pelo binômio parametrização-satisfação, a partir de critérios como a eficiência administrativa (cumprimento das normas e produtividade) e a eficácia gerencial (atingimento de objetivos e qualidade percebida). Com o advento do modelo de Governança Pública, o conceito de qualidade no setor público foi reinterpretado pela confiança no governo, foco no cidadão e coprodução de políticas públicas, incorporando o trinômio transparência-participação-*accountability*. Assim, a satisfação do usuário, como dimensão administrativo-gerencial, e os valores da democracia e cidadania, como dimensão sociopolítica, são as ideias-chave que se coadunam com a (gestão da) qualidade na APC.

O denominador comum que a qualidade no setor público tem na NPM e no modelo de Governança Pública é o mote do *people-driven*; na NPM as pessoas são usuárias-clientes de serviços públicos, orientadas pelo consumerismo; já no modelo de Governança Pública, as pessoas são coparticipes das políticas públicas com foco no interesse público pela cidadania. Assim, a interpretação da qualidade na APC amalgama desde a obediência às regras da Administração Pública Tradicional (APT), passando pela instrumentalização da prestação de serviços para o usuário na NPM, até o abraçamento de parâmetros de efetividade, equidade e sustentabilidade no modelo de Governança Pública.

Dito isso, não há uma definição uníssona de qualidade e uma fórmula mágica para a sua gerência no setor público; indubitavelmente, o conceito é polissêmico e sua prática tem várias dimensões. No Brasil, a produção acadêmica sobre o tema, longe de ser exaustiva (e de certo modo é até relativamente diminuta no campo do saber da Administração Pública), está voltada, predominantemente, para a descrição e análise da qualidade no setor público pelo enfoque da NPM.

Sobre essa constatação, é possível conjecturar dois sucintos pressupostos para estudos futuros sobre o tema no país:

- a) Por um lado, a longa permanência do viés consumerista na sociedade brasileira, algo simbolizado, em grande proporção, desde as jornadas juninas de 2013, quando – no âmbito de um movimento inicial amplo e difuso – as pessoas levavam nas passeatas muitos cartazes com dizeres “[...] queremos um padrão FIFA de qualidade na educação e na saúde”. Após a estabilização econômica da década de 1990 e a distribuição de renda com inclusão social dos anos 2000, medidas que fortaleceram a posição dos indivíduos como consumidores no mercado privado, as pessoas – consequentemente – exigiriam do setor público nacional, para além do acesso ao serviço público, um melhor padrão de qualidade na sua prestação que, na época, representava a lacuna a ser preenchida na direção de uma “cidadania completa”. Todavia, nos últimos 10 anos, o baixo crescimento da economia brasileira, a polarização política e a pandemia foram, muito provavelmente, ocorrências que atravancaram a melhoria do nível de serviços públicos (sob o ponto de vista de satisfação dos usuários) e retardaram, consequentemente, o avanço do modelo de Governança Pública no país.⁴
- b) E, por outro lado, a não adoção da palavra *qualidade* como predicado das variáveis sociopolíticas da Governança Pública na tradição das línguas portuguesa e espanhola nas Américas, uma vez que o termo é – historicamente – associado à gestão empresarial na região. Inclusive, subsiste um preconceito e certa negatividade no uso do vocábulo na seara de algumas políticas sociais como educação, assistência social e cultura, haja vista que a categoria da qualidade é interpretada por alguns autores como um discurso

⁴ Tanto a diminuição do acesso aos serviços públicos quanto o declínio do seu *standard* de qualidade, num cenário de baixo crescimento econômico durante a última década (2014-2023), podem ter acentuado o feitiço consumerista e provocado certa paralisia na sociedade – em termos de um gradualismo – rumo a uma compreensão cívica dos serviços públicos como extensão da cidadania pelos direitos sociais. Nessa conjectura, cabe ressaltar que o entendimento sobre as manifestações de 2013 é relativo às causas das primeiras ocorrências da mobilização como as lutas contra o aumento da tarifa do transporte coletivo e as indignações com as condições da educação e da saúde pública nos grandes centros urbanos; fenômenos que estavam na gênese do movimento e antecederam a captura dos protestos por grupos de direita e o incremento de um sentimento político antissistema em parcela considerável da sociedade brasileira.

neoliberal na reconversão do capitalismo no bojo da globalização econômica e/ou como ideia-força estritamente instrumental de natureza privada e mercadológica.⁵

Cabe destacar que, tanto no Brasil, como na América Latina, a agenda de pesquisa sobre a (gestão da) qualidade na Administração Pública segue latente:

A maior parte das investigações no campo da qualidade tem sido direcionada à gestão empresarial e somente uma pequena porcentagem tem sido desenvolvida na área da administração pública, em que é de vital importância orientar o desenho dos serviços públicos às demandas dos usuários-cidadãos. (JUNCO *et al.*, 2014, p. 2, tradução nossa).

Eis, portanto, um *front* de investigação oportuno e cuja questão, na nossa realidade, derivada deste artigo é: Como o conceito de qualidade no setor público é apropriado e aplicado pela Administração Pública brasileira, principalmente, nos últimos 10 anos (2014-2023)? Refletir sobre a construção das noções, sentidos e narrativas da qualidade na gestão governamental e nas políticas públicas no país, bem como apreender a sua miríade de ferramentas gerenciais (métodos, instrumentos, técnicas e indicadores) nos governos e nas organizações públicas, é o nosso convite para os leitores deste artigo exploratório.

⁵ Para uma amostra dessa compreensão crítica sobre a qualidade no campo da educação pública, por exemplo, veja a obra de Gentili e Silva (2015) e consulte a tese de doutorado de Silva (2008).

REFERÊNCIAS

- BERGUE, Sandro Trescastro; KLERING, Luis Roque. A redução sociológica no processo de transposição de tecnologias gerenciais. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 17, n. 52, p. 137-155, 2010.
- BLACK, Stewart; BRIGGS, Senga; KEOGH, William. Service quality performance measurement in public/private sectors. **Managerial Auditing Journal**, [s.l.], v. 16, n. 7, p. 400-405, 2001.
- BOVAIRD, Tony; LÖFFLER, Elke. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. **International Review of Administrative Sciences**, [s.l.], v. 69, n. 3, p. 313-328, 2003.
- CADDY, Joanne; VINTAR, Mirko. Building quality into public administration. In: CADDY, Joanne; VINTAR, Mirko. **Building better quality administration for the public: case studies from central and eastern Europe**. Slovak Republic: NISPAcee, 2002. p. 9-14.
- CARR, David K.; LITTMAN, Ian D. **Excelência nos serviços públicos: gestão de qualidade total na década de 90**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992.
- CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- COELHO, Fernando S. Reformas e inovações na gestão pública no Brasil contemporâneo. In: CARNEIRA, José Mario B.; DANTAS, Humberto (org.). **Parceria social público-privado: textos de referência**. São Paulo: Oficina Municipal, 2012.
- COELHO, Fernando S.; OLENSKI, Antonio Roberto Bono. Varejo de serviço público: conceito, especificidades e aplicações no Brasil. **Revista de Economia e Administração**, São Paulo, v. 4, n. 2, 2005.
- DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. The new public service revisited. **Public Administration Review**, [s.l.], v. 75, n. 5, p. 664-672, 2015.
- DONNELLY, Mike. Making the difference: quality strategy in the public sector. **Managing Service Quality**, [s.l.], v. 9, n. 1, p. 47-52, 1999.
- DUNLEAVY, Patrick. *et al.* **Digital era governance: IT corporations, the state and e-government**. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- DŽINIĆ, Jasmina; MANOJLOVIĆ, Romea. Analysis of academic papers on quality and performance management in public administration. **Zbornik Pravnog Fakulteta u Zagrebu**, [s.l.], v. 68, n. 2, p. 243-273, 2018.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Brasil). **Experiências internacionais voltadas para a satisfação dos usuários-cidadãos com os serviços públicos**. Brasília: ENAP, 2001. (Texto para discussão, n. 42).
- FERLIE, Ewan *et al.* Public policy networks and 'wicked problems': a nascent solution? **Public administration**, [s.l.], v. 89, n. 2, p. 307-324, 2011.

FERLIE, Ewan. The new public management and public management studies. *In: Oxford Research Encyclopedia of Business and Management*. New York: Oxford University Press, 2017.

GENTILI, Pablo A.; SILVA, Tomaz Tadeu da. **Neoliberalismo, qualidade total e educação**: visões e críticas. 15. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

HARWICK, B. Terence; RUSSELL, Marty. Quality criteria for public service: a working model. *International Journal of Service Industry Management*, [s.l.], v. 4, n. 2, p. 29-40, 1993.

JUNCO, Susana Barrios *et al.* Gestión de la calidad en la administración pública: un reto para el futuro. *Ciencia y Técnica Administrativa*, La Matanza, v. 13, n. 3, 2014.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. **A excelência em gestão pública**: a trajetória e a estratégia do Gsepública. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.

LÖFFLER, Elke. Defining and measuring quality in public administration. *In: CADDY, J.; VINTAR, M. (ed.). Building better quality administration for the public*: case studies from central and eastern Europe. Bratislava: NISPAcee, 2002.

LÖFFLER, Elke. Defining quality in public administration. *In: ANNUAL CONFERENCE OF THE NETWORK OF INSTITUTES AND SCHOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE*, 9., 2001, Riga. *Anais [...]*. Riga: NISPAcee, 2001. p. 1-18.

LÖFFLER, Elke. **The modernization of the public sector in an international comparative perspective**: concepts and methods of awarding and assessing quality in the public sector in OECD countries. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, 1995.

MARIN, Pedro de Lima. Sistemas de gestão da qualidade e certificação ISO 9001 na administração pública: uma análise crítica. *In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA*, 5., 2012, Brasília, DF. *Anais [...]*. Brasília: Consad, 2012.

NEWMAN, Janet E. Modernizing governance? *In: NEWMAN, Janet E. Modernizing governance*: new Labour, policy and society. London: Sage, 2001.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing government**: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. New York: Basic Books, 1992.

OSBORNE, Stephen P. Introduction the (new) public governance: a suitable case for treatment? *In: OSBORNE, Stephen P. (ed.). The new public governance?*: emerging perspectives on theory and practice of public governance. London: Routledge, 2010.

OSBORNE, Stephen P.; RADNOR, Zoe; STROKOSCH, Kirsty. Co-production and the co-creation of value in public services: a suitable case for treatment? *Public Management Review*, [s.l.], v. 18, n. 5, p. 639-653, 2016.

OVRETVEIT, John. Public Service Quality Improvement. *In: FERLIE, Ewan. The Oxford handbook of public management*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

PARENTE FILHO, José. **Gestão da qualidade no setor público**. Brasília: IPEA, 1991.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.

PERRY, Guillermo; NAQVI, Ramona Angelescu (ed.). **Improving access and quality of public services in Latin America: to govern and to serve**. London: Palgrave Macmillan, 2017.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert; LÖFFLER, Elke. **Making quality sustainable: co-design, co-decide, co-produce and co-evaluate**. Tampere: Ministry of Finance Finland, 2006.

REZENDE, Flávio da Cunha. Clinton e a reinvenção do governo federal: o National Performance Review. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 1, p. 93-140, jan./abr. 1998.

RHODES, Roderick Arthur William. The new governance: governing without government. **Political Studies**, London, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.

SANTOS, Matheus Henrique de Souza. Aspectos da governança digital da administração pública federal do Brasil sob a luz das orientações da OCDE. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, n. 25, p. 331-356, abr. 2021.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

SILVA, Vandrê Gomes da. **Por um sentido público da qualidade na educação**. 2008. 120 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

TAN, Evrim; CROMPVOETS, Joep (ed.). **The new digital era governance: how new digital technologies are shaping public governance**. The Netherlands: Wageningen Academic Publishers, 2022.

VELOSO, Giovana Rocha. **Implementação e avaliação de políticas públicas de gestão: o caso Gespública**. 2019. 111 f. Dissertação (Mestrado em Governança e Desenvolvimento) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2019.

CENTRALIDADE DAS LIDERANÇAS PÚBLICAS NO DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES ESTATAIS

Kamila Pagel de Oliveira¹
Mônica Moreira Esteves Bernardi²

Resumo

O presente artigo tem como objetivo apresentar uma reflexão sobre a importância da atuação e das competências das lideranças públicas para o aprimoramento das capacidades estatais. Para tanto, trouxe como objetivos específicos: a) analisar as variáveis e os critérios que impactam o desenvolvimento de capacidades estatais, trazendo elementos que compõem a capacidade técnico-administrativa e a capacidade político-relacional; b) analisar a atuação, as atribuições e as competências de liderança públicas, frente aos desafios contemporâneos da gestão pública; e, c) verificar como a atuação estratégica das lideranças pode contribuir para ampliar as capacidades estatais. Este estudo foi realizado por meio de abordagem metodológica de natureza qualitativa, que analisou e interpretou informações analíticas coletadas a partir de fontes secundárias. O estudo inicia-se apresentando a diversidade e a amplitude do conceito de capacidade estatal, bem como os componentes da capacidade técnico-administrativa e da político-relacional. Após, aborda a atuação e as competências das lideranças públicas na gestão pública contemporânea, perpassando a *New Public Management* (Nova Gestão Pública) e a Administração Deliberativa. Apresenta, ainda, as competências que recorrentemente têm sido destacadas como as principais capacidades a serem desenvolvidas pelas lideranças no setor público. E, na sequência, explora a importância da liderança para a construção e a manutenção da capacidade estatal. A partir da análise da literatura, pode-se concluir que a liderança tem uma contribuição fundamental para a construção e a manutenção da capacidade estatal, em especial no que se refere à atuação e às competências que conformam a capacidade técnico-administrativa e a político-relacional, componentes fundamentais da capacidade estatal.

Palavras-chave: Capacidade estatal. Liderança no setor público. Competências de liderança. Capacidade técnico-administrativa. Capacidade político-relacional.

Abstract

The present article aims to provide a reflection on the importance of the performance and competencies of public leadership for the improvement of state capacities. To do so, specific objectives were brought: a) to analyze the variables and criteria that impact the development of state capacities, bringing elements that make up the technical-administrative capacity and the political-relational capacity; b) to analyze the performance, attributions and competencies of public leadership, facing the contemporary challenges of public management; and, c) to verify

¹ Doutora e Mestre em Administração pela UFMG. Graduada em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. É Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental de Minas Gerais. Atuou no Escritório de Projetos estratégicos da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. Foi sub-coordenadora e Coordenadora do Curso de Graduação em Administração Pública da Fundação João Pinheiro. É assessora em Projetos de Desenvolvimento de pessoas e gerente de capacitação e treinamento da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, responsável pela construção e execução de programas de desenvolvimento de gestores e lideranças e de cursos de capacitação. Professora e palestrante nos temas de gestão de pessoas e liderança. Facilitadora em Programas de Desenvolvimento de Lideranças e Líder de tema do Enanpad na área de gestão de pessoas no setor público.

² Graduada em Direito pela Faculdade Milton Campos e em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP). Mestre em Administração Pública pela FJP e Doutora em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Professora dos cursos de graduação e pós-graduação da FJP. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo de Minas Gerais, atualmente, ocupa o cargo de Vice-Presidente da Fundação João Pinheiro.

how the strategic performance of leadership can contribute to expanding state capacities. This study was carried out through a qualitative methodological approach, which analyzed and interpreted analytical information collected from secondary sources. The study begins by presenting the diversity and scope of the concept of state capacity, as well as the components of technical-administrative capacity and political-relational capacity. Afterwards, it addresses the performance and competencies of public leadership in contemporary public management, encompassing the New Public Management and Deliberative Administration. It also presents the competencies that have recurrently been highlighted as the main capacities to be developed by leadership in the public sector. And, subsequently, it explores the importance of leadership for the construction and maintenance of state capacity. Based on the analysis of the literature, it can be concluded that leadership has a fundamental contribution to the construction and maintenance of state capacity, especially regarding the performance and competencies that shape the technical-administrative capacity and political-relational capacity, fundamental components of state capacity.

Keywords: State capacity. Leadership in the public sector. Leadership competencies. Technical-administrative capacity. Political-relational capacity.

INTRODUÇÃO

A liderança é um fator fundamental para a construção e a manutenção da capacidade estatal, entendida, de forma ampla, como a capacidade do Estado em fornecer bens e serviços públicos de qualidade para seus cidadãos e em cumprir seus deveres constitucionais. O papel da liderança e dos gestores públicos é fundamental para que essa capacidade seja alcançada e mantida numa perspectiva de longo prazo.

Diversos estudos têm destacado a importância da liderança para a capacidade estatal. De acordo com pesquisas realizadas por diversos autores (ORAZI; TURRINI; VALOTTI, 2013; VAN WART, 2013; FERNANDEZ; YOON; PERRY, 2010; PARK; RAINEY, 2008), as instituições e a liderança desempenham um papel fundamental na capacidade do Estado em fornecer serviços públicos de qualidade e em promover o desenvolvimento econômico. Ademais, diversos outros estudos, como os de Evans (1995) e os de Fukuyama (2013), destacam que a liderança é crucial para a construção de instituições eficazes e para o fortalecimento da capacidade estatal.

Nesse sentido, o objetivo do presente artigo é refletir sobre a importância da atuação e das competências das lideranças públicas, aqui compreendidas como gestores públicos que ocupam posições gerenciais estratégicas na organização e possuem atuação fundamental ao gerenciarem e influenciarem equipes, para o aprimoramento das capacidades estatais. Este estudo tem como objetivos específicos: a) analisar as variáveis e os critérios que impactam o desenvolvimento de capacidades estatais, trazendo elementos que compõem a capacidade técnico-administrativa e a capacidade político-relacional; b) analisar a atuação, as atribuições e as competências de liderança públicas frente aos desafios contemporâneos da gestão pública; e, c) verificar como a atuação estratégica das lideranças pode contribuir para ampliar as capacidades estatais.

A reflexão ora apresentada é realizada a partir de uma abordagem qualitativa, que visa analisar e interpretar dados qualitativos coletados a partir de fontes secundárias. Os procedimentos metodológicos adotados envolvem busca, seleção e análise de textos teóricos e empíricos relevantes, pertinentes aos temas de capacidade estatal, liderança e competências de liderança em gestão. Nesse sentido, o presente estudo foi elaborado, principalmente, a partir da leitura e da análise crítica de artigos científicos, livros e relatórios de pesquisa de organismos internacionais.

Esta reflexão torna-se essencial, uma vez que a liderança é responsável, sobretudo, pela coordenação da implementação das políticas públicas e por estabelecer a cultura organizacional que orienta a ação do Estado. Um líder capaz de estabelecer prioridades claras e coerentes, que promova a transparência e a responsabilidade, e que seja capaz de mobilizar recursos para

implementar políticas públicas eficazes é fundamental para o fortalecimento da capacidade estatal.

Para tanto, precisa mobilizar um conjunto de competências, que permitem que o Estado seja capaz de fornecer serviços públicos de qualidade para seus cidadãos e de cumprir seus deveres constitucionais de forma eficaz e responsável. A liderança é fundamental para a construção e a manutenção da capacidade estatal. A partir de uma liderança forte e eficaz, é possível construir instituições sólidas capazes de elaborar, implementar e monitorar políticas públicas que garantam direitos e ofereçam mais e melhores serviços à sociedade.

Para apresentar essas reflexões, este artigo contém, além desta introdução, uma seção inicial que trata da diversidade do conceito de capacidade estatal e apresenta os principais componentes relacionados ao tema da liderança, quais sejam a capacidade técnico-administrativa e a político-relacional. Na seção seguinte, aborda a atuação e as competências das lideranças públicas na gestão pública contemporânea, passando pela Nova Gestão Pública e pela Administração Deliberativa. Apresenta, ainda, o conjunto de competências que recorrentemente têm sido destacado como as principais capacidades a serem desenvolvidas pelas lideranças no setor público. A Seção 4 explora a importância da liderança para a construção e a manutenção da capacidade estatal. E, por fim, apresentam-se as conclusões deste artigo.

CAPACIDADE ESTATAL: DEFINIÇÃO E COMPONENTES

Definição de capacidade estatal

Genericamente, a capacidade do Estado refere-se à capacidade de um governo desempenhar com efetividade as suas funções, por meio da prestação de mais e melhores serviços à sociedade. Nessa perspectiva, o conceito relaciona-se à ideia de desempenho da atuação estatal na implementação de políticas públicas e de garantia de direitos à sociedade (WILLIAMS, 2017; IPEA, 2019). A ideia de capacidades estatais traduz as habilidades dos governos de mobilizarem múltiplos recursos para alcançar as metas organizacionais (CHRISTENSEN; GAZLEY, 2008).

Incorporando a ideia de rede ao conceito de capacidade estatal, Morgan (2001) apresenta uma definição mais sistemática, considerando-a como a habilidade de indivíduos, grupos, instituições e organizações para identificar e resolver problemas ao longo do tempo, apontando, assim, para a coordenação e interdependência de atividades realizadas conjuntamente entre estado, sociedade civil e mercado. Tal definição aponta que as capacidades podem ser de natureza individual, organizacional ou sistêmica, apesar de não haver consenso na literatura sobre os atributos específicos ou uma ponderação entre tais naturezas (CINGOLANI, 2013; PAINTER; PIERRE, 2005; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015).

Grindle (1996) aduz que a capacidade estatal pode ser entendida como o conjunto de habilidades para conduzir políticas eficientes, efetivas e sustentáveis. Contudo, a análise de políticas públicas pressupõe que tais resultados dependem de insumos e que variações nos tipos ou quantidade de insumos explicam as diferenças nos resultados alcançados pelos governos (CENTENO; KOHLI; YASHAR, 2017; MATTHEWS, 2012). A grande questão é saber quais *inputs* explicam os resultados alcançados (FILGUEIRAS *et al.*, 2020).

Estudos mais recentes, que apresentam como proposta a operacionalização do conceito de capacidades do Estado têm enfatizado fatores relacionados às habilidades, aos recursos e ao ambiente externo. Wu, Ramesh e Howlett (2015) argumentam que há três competências – analítica, operacional e política –, e três níveis de recursos – individual, sistêmico e organizacional, fundamentais para analisar a atuação do Estado. As competências analíticas possibilitam a produção de políticas tecnicamente robustas; as operacionais sustentam a coerência entre recursos disponíveis e ações; e as políticas abrangem apoio e sustentabilidade política. No nível sistêmico, importantes fatores do ambiente externo são incorporados à estrutura do Estado, tal como a confiança da sociedade e da esfera política em relação à organização. Os recursos individuais consideram o repositório de conhecimento técnico disponível. Os recursos organizacionais abarcam a gestão de recursos humanos, informacionais e financeiros (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015).

Em consonância com definições correntes na literatura, a capacidade estatal relaciona-se, diretamente, a um conjunto de competências e processos praticados pelos atores estatais – entre eles a capacidade para a tomada de decisão – e aos processos relativos à elaboração de diagnóstico, desenho, implementação, monitoramento e avaliação de uma política pública (SEGATTO *et al.*, 2021). As características de adaptabilidade da política e o exercício de redesenho da política de acordo com fatos novos ou oportunidades, bem como os esforços permanentes de avaliação também se relacionam ao conceito de capacidade estatal.

Os conceitos de capacidades estatais são abrangentes e diversos e envolvem, em especial, uma concepção de “*potential for*” (FILGUEIRAS *et al.*, 2020). Isso implica em como a máquina pública do Estado oferecerá melhores ou piores políticas públicas, ou seja, como o estoque de competências e habilidades do Estado afeta a implementação de políticas públicas (CENTENO; KOHLI; YASHAR, 2017).

Nesse aspecto, não se pode desconsiderar o papel central que os indivíduos exercem na implementação de políticas, em especial, considerando-se a complexidade das organizações burocráticas (CYERT; MARCH, 1963; LIPSKY, 2010; LOTTA, 2010; PIRES, 2009). Trata-se, portanto, de pensar o quadro institucional que reúne os indivíduos no contexto das organizações (MARCH; OLSEN, 1984). Nesse sentido, conforme pontuado por Gomide *et al.* (2018), os indivíduos podem

ser considerados um elemento constitutivo da capacidade estatal, entendido como um dos fatores que devem ser observados para analisar a capacidade estatal.

Não obstante, a abrangência, a multiplicidade de dimensões e os aspectos compreendidos nos estudos da capacidade estatal, as dimensões administrativas e políticas serão enfatizadas na próxima seção.

Componentes da capacidade estatal

Pires e Gomide (2016) aduzem que estudos mais recentes centraram sua análise em apenas duas dimensões que sintetizam, em parte, os subtipos que compõem a capacidade estatal, apresentados por Grindle (1996): a técnico-administrativa e a política-relacional. A primeira delas refere-se à questão da profissionalização da burocracia, que considera autonomia, capacitação e recursos disponíveis. Nessa perspectiva, tem-se a premissa de que a efetividade da ação estatal poderia ser reduzida pela falta de um corpo técnico com certa autonomia (EVANS, 1996; FUKUYAMA, 2013). Na mesma linha de argumentação, algumas pesquisas se aprofundaram sobre a relação entre capacidade, implementação e desempenho, mostrando que um corpo técnico mais qualificado pode influenciar de forma positiva o resultado das políticas públicas (MARENCO, 2017). Alguns autores ressaltam aspectos como o mérito das equipes burocráticas (GEDDES, 1994; LONGO, 2005), a importância do desenvolvimento dos recursos humanos, da profissionalização dos quadros diretivos (LONGO, 2005), do aparato organizacional do Estado (GRINDLE, 1996) ou a concentração de *experts* por meio do recrutamento e da concessão de incentivos na carreira com base no mérito (EVANS, 2008).

A segunda dimensão, representada pela competência político-relacional, pode ser entendida como a capacidade de interlocução e de negociação da burocracia com outros atores (CINGOLANI, 2013; SOUZA, 2016; PEREIRA *et al.*, 2019; PIRES; GOMIDE, 2016; KOGA *et al.*, 2019). Esse componente relacional revela a capacidade dos *policy workers* de realizar interações com outras organizações parceiras na implementação de políticas, formando redes e construindo sinergias que facilitem o processo. O cumprimento dessa função contribui para a construção da capacidade política, delineada como habilidades políticas dos gestores públicos (FILGUEIRAS *et al.*, 2020).

Ademais, a capacidade política pode ser igualmente responsável pela ativação da capacidade técnico-administrativa, influenciando positivamente a implementação e o desempenho governamental (KOGA *et al.*, 2019). Williams (2017) afirma que a capacidade organizacional não é a soma das capacidades individuais, como usualmente se assume no conceito de operacionalização. Nesse sentido, argumenta que há um desafio adicional em relação à transição do nível individual para os níveis organizacionais e sistêmicos de capacidade.

Essa suposição se baseia na concepção enganosa de homogeneidade e uniformidade da burocracia e não reconhece o produto da ação coletiva, o que reforça a relevância da capacidade político-relacional.

A dimensão política está intrinsecamente ligada à dimensão institucional em que se insere a capacidade estatal, uma vez que incorpora os atores sociopolíticos envolvidos em determinado campo da ação pública, assim como as regras do jogo que governam as relações entre esses atores envolvidos. Os indivíduos ou grupos com interesses e ideologias próprias vão utilizar os seus recursos de poder para direcionar a intervenção estatal.

A capacidade estatal – nas suas dimensões técnico-administrativa e política-relacional – pode ser entendida como a eficácia administrativa do aparato estatal, associada à mobilização de recursos de poder, distribuídos entre os diversos atores, para alcance dos objetivos oficiais expressos na política pública. Nesse sentido, pode-se sugerir que estão intrinsecamente ligadas ao conceito de governança adotado por Diniz (1998), definida como a “capacidade de ação do estado na implementação das políticas públicas e na consecução das metas coletivas” (DINIZ, 1998, p. 41).

Segundo a autora, a governança do Estado envolve três dimensões: a capacidade de comando e direção, a capacidade de coordenação e a capacidade de implementação. A capacidade de comando e direção do Estado refere-se à capacidade de dar direção ao processo de produção de políticas públicas, definindo, elencando e ordenando prioridades de maneira sustentável. A capacidade de coordenação do Estado diz respeito à capacidade de integrar as diversas políticas e os divergentes interesses em jogo, visando garantir a coerência e a consistência das políticas governamentais. A coordenação das políticas compreende tanto a integração das políticas setorializadas quanto a busca do equilíbrio entre políticas de caráter universal e políticas focalizadas. No contexto de diversificação da agenda pública e de restrição de recursos, a capacidade de coordenar os interesses políticos também é um grande desafio e se expressa na capacidade de negociação e administração de conflitos com vistas a agregar as diferentes demandas sociais.

A implementação supõe a devida mobilização de recursos técnicos, institucionais, financeiros e políticos necessários para a concretização das ações; refere-se à disposição e à capacidade de criar instrumentos e condições operacionais satisfatórias para a viabilização das decisões governamentais. A capacidade de implementação também envolve a dimensão política do processo, ressaltando a necessidade de abertura de canais de comunicação entre Estado e sociedade, da dinamização de arenas de negociação e de vocalização de interesses diversificados, bem como de desenvolver e fortalecer os mecanismos de controle societal e de

prestação de contas por parte do Estado, promovendo o aumento dos graus de *accountability* e de responsabilização pública.

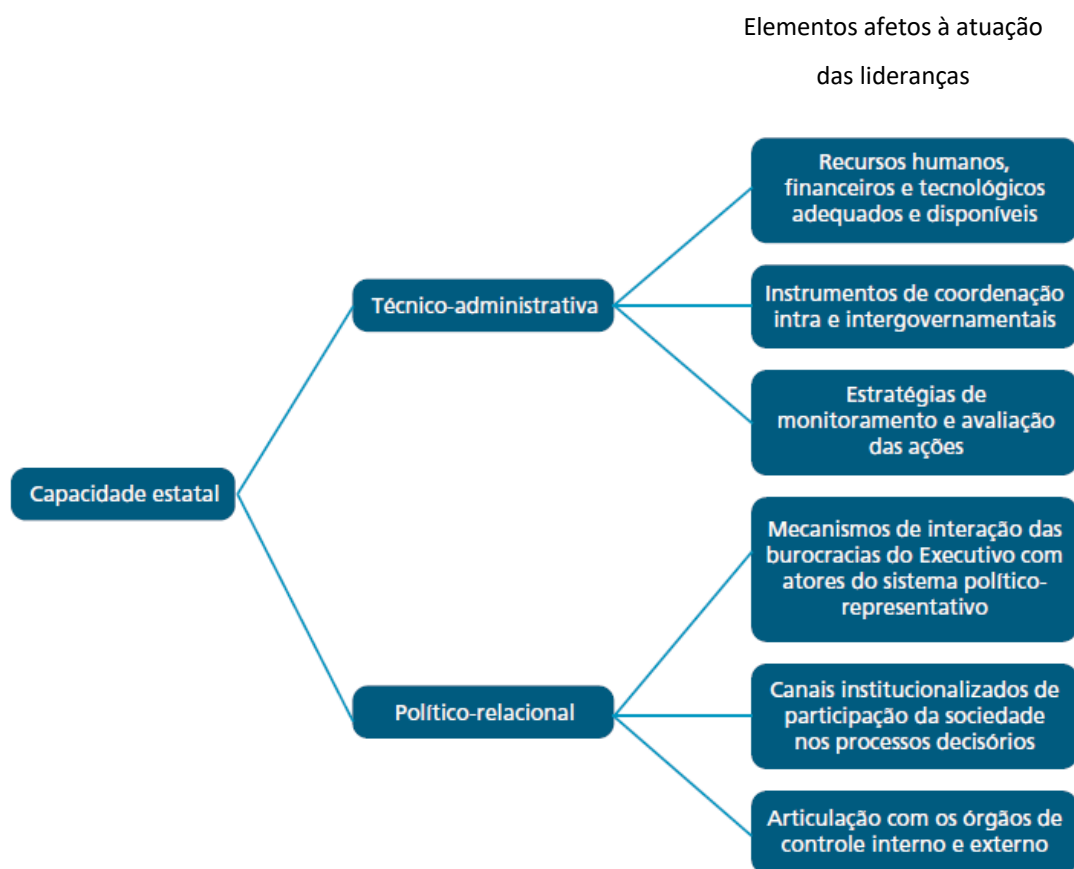
A forte ligação com o conceito de governança explicita a relevância do papel da liderança – considerada como todo indivíduo que exerce um papel de gestão formal, ou informal, em qualquer nível hierárquico da organização – na construção de capacidade estatal. Em todos os esforços para implementar uma governança melhor e mais inovadora, as lideranças mostram-se como um dos facilitadores, ou barreiras, que são fundamentais para um processo de mudança bem-sucedido, seja relacionado à melhoria de serviços públicos, a uma gestão mais eficiente dos orçamentos, à melhoria da transparência e da prestação de contas ou à criação das condições necessárias para inovação no setor público (OECD, 2019).

Nesse caso, de acordo com as propostas metodológicas apresentadas por Gomide *et al.* (2018), estudos empíricos sobre o tema podem considerar que a liderança é um atributo constitutivo da capacidade estatal e a melhoria dos serviços, eficiência da gestão orçamentária e aumento da transparência, por exemplo, podem ser indicadores que evidenciem a contribuição desse fator para o incremento da capacidade estatal.

Em pesquisa realizada pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) em 2018, sobre capacidades estatais para a produção de políticas públicas, com quase dois mil servidores federais, pode-se dizer que competências de liderança são fundamentais para a produção de políticas públicas. Segundo os respondentes, a interação de seus órgãos com a sociedade e *stakeholders* societais da política pública – aspectos que se encontram na dimensão político-relacional das capacidades estatais – foi a mais positivamente avaliada, ou seja, a que mais contribuiu para a produção de políticas públicas. Ao mesmo tempo, observou-se que a interação com órgãos do Legislativo e do Judiciário foi a pior avaliada, indicando que as competências de articulação das lideranças podem funcionar como facilitadores ou barreiras da construção de capacidades estatais para a produção de políticas públicas (ENAP, 2018).

A Figura 1 apresenta de forma sintética como, no âmbito do conceito da capacidade estatal, as dimensões técnico-administrativas e político relacionais apresentam elementos que são afetos à atuação das lideranças e representam indicadores que podem trazer evidências da melhoria da capacidade estatal para maior efetividade das políticas públicas.

Figura 1 - Dimensões da capacidade estatal e elementos sob a gestão das lideranças



Fonte: Dados básicos: PIRES; GOMIDE, 2018.
Elaboração própria.

ATUAÇÃO E COMPETÊNCIAS DAS LIDERANÇAS PÚBLICAS NA GESTÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA

Os movimentos das reformas administrativas do setor público que vem sendo implementadas mais destacadamente a partir da década de 1990, apesar de diferentes ambições e níveis de profundidade, apresentam consistente coincidência de conteúdo (LONGO, 2007) e exigem a figura do dirigente público (LONGO, 2003) também denominado de gestor público ou liderança pública.

Neste artigo, trabalhamos a perspectiva de liderança, levando em consideração os atores que ocupam posições de gestores públicos em vagas estratégicas na organização e possuem atuação fundamental ao gerenciarem e influenciarem equipes. Esses gestores possuem potencial transformador na estrutura organizacional, tendo em vista sua influência na motivação e engajamento das equipes e seu impacto na implementação da estratégia e dos objetivos governamentais. As lideranças são ainda agentes de multiplicação de uma cultura de

inovação, ao mesmo tempo em que constituem atores fundamentais para o fortalecimento das capacidades estatais.

A implementação das reformas demanda que esses atores tenham competências para tomar decisões complexas e para mobilizar os melhores instrumentos e técnicas de gestão, mesmo nos países onde a reforma é viável e os formuladores de políticas comprometidos com o movimento reformista. No contexto da Nova Gestão Pública, em momentos distintos dessa fase do movimento reformista, evidencia-se a necessidade de competências diferentes por parte da liderança pública.

Na fase do gerencialismo puro, a orientação para resultados foi a competência fundamental que o dirigente público deveria apresentar para tornar mais eficientes as políticas públicas. A corrente da *Public Service Orientation* (PSO) veio com o intuito de incorporar à discussão do modelo gerencial temas como republicanismo, democracia, transparência, *accountability*, participação política, equidade e justiça – questões praticamente ausentes, até então, do debate. A incorporação desses novos valores não pode prescindir de flexibilidade gerencial, uma vez que prevê um deslocamento do poder gerencial para os níveis gerenciais mais baixos. A Administração Deliberativa, também conhecida como Pós-Nova Gestão Pública, vai exigir atributos ainda mais diferenciados das lideranças públicas. Nesse contexto, destaca-se “aquele que é capaz de escutar, de seduzir, de aproveitar o talento e o conhecimento daqueles ao seu redor. Trata-se de uma liderança humilde, mas poderosa, forte e intensa” (TARRAGÓ; BRUGUÉ; CARDOSO JR., 2015). Ao mesmo tempo, esse dirigente deve ser capaz de atuar como grande articulador e concertador de arranjos intra e inter organizacionais, desenvolvendo habilidades relacionais que ativem o Estado-rede (CASTELLS, 1998).

A complexidade e a multidimensionalidade dos problemas do século XXI tornaram fundamental criar as cumplicidades necessárias, entre os atores envolvidos, para levar as políticas públicas a cabo conjuntamente (TARRAGÓ; BRUGUÉ; CARDOSO JR., 2015), com acentuado enfoque na inovação e no diálogo como coluna vertebral de seu funcionamento. Ao mesmo tempo em que a liderança pública deve exercer uma função fragmentadora – ao definir as competências de cada um dos atores –, também deverá atuar de forma integradora, ao estabelecer as relações nas organizações, coordenando esforços para o alcance de um objetivo comum. Esta liderança relacional tem como atributos a habilidade de envolver as pessoas para trabalharem em um projeto comum, a partir da contribuição das partes, motivando-as pelas incertezas e estimulando-as a lidar com os riscos.

Por outro lado, ela precisa ser potente e responsável por gerar confiança, conduzir as deliberações e garantir que estas produzam resultados (TARRAGÓ; BRUGUÉ; CARDOSO JR., 2015).

Na mesma linha, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) recomenda que os países criem no âmbito da Administração Pública uma cultura e uma liderança orientadas por valores, centrando-se na melhoria de resultados para a sociedade. O texto intitulado “Recomendação do Conselho sobre Liderança e Competência na Função Pública” destaca que o desenvolvimento da capacidade de liderança na função pública deve abranger as seguintes ações: a) tornar claras as expectativas em relação aos gestores públicos, a fim de que sejam líderes politicamente imparciais, confiáveis para realizarem as prioridades do governo e incorporarem e defenderem os mais elevados padrões de integridade, sem receio de represálias políticas; b) trabalhar com critérios meritocráticos e procedimentos transparentes nos processos de nomeação de dirigentes públicos e responsabilizá-los pelo respectivo desempenho; c) assegurar aos dirigentes públicos um mandato, competências e condições necessárias para oferecer assessoria imparcial baseada em evidências às autoridades políticas; e, d) desenvolver as capacidades de liderança dos atuais e potenciais dirigentes públicos (OCDE, 2019).

Ainda como resultado desta pesquisa, a OCDE apresentou um modelo estruturado em 4 grandes capacidades, organizadas em círculos concêntricos, quais sejam, começando pelo núcleo: liderança baseada em valores; abertura para a inclusão por meio da escuta de diferentes perspectivas e gestão da diversidade; gestão organizacional com a capacidade de mobilização de diferentes competências, repensando toda a estrutura da organização e a colaboração por meio de redes (OCDE, 2019).

De acordo com Bergue (2019), a perspectiva da liderança pública remete à interseção de abordagens que alcançam a política e a burocracia, no que se refere ao *ethos* de cada uma dessas expressões, à medida que a liderança, enquanto gestores de equipes configuram-se como o elo entre a alta liderança das organizações, aliadas ao aspecto mais político, e a burocracia aliada às respectivas equipes que coordenam. Diante da necessidade de conexão entre política e administração – elementos não mais entendidos como dicotômicos – a liderança é a figura responsável pela convergência de esforços e conexão dos atores e recursos envolvidos nos processos de formulação e implementação de políticas públicas.

Diante dos desafios contemporâneos da gestão pública, a liderança pública precisa fazer uma boa leitura do contexto de atuação, compreender a realidade institucional e conhecer a sua equipe para identificar o equilíbrio adequado entre a abordagem transacional e transformacional. Segundo Bergue (2019, p. 26), a:

[...] liderança transacional enfatiza a relação entre desempenho e recompensas. Está orientada, segundo uma lógica de transação, para a

definição de metas e a consecução de resultados, seguida da correspondente compensação. Na perspectiva transformacional, por sua vez, ganha relevo uma postura de liderança orientada para a sensibilização dos membros da equipe sobre os objetivos a serem alcançados. Esse líder assume um papel transformador da realidade organizacional, mobilizando os esforços das pessoas para conquistas guiadas por objetivos.

O conceito de liderança transformacional propõe o entendimento da liderança transformacional a partir das dimensões: influência idealizada, motivação inspiradora, estimulação intelectual e consideração individualizada. Segundo Godoy e Mendonça (2020), na dimensão influência idealizada, o líder é um modelo a ser seguido e obtém o respeito e a confiança perante a equipe. Na motivação inspiradora, o líder encoraja e estimula o alcance dos objetivos dos liderados, ao mesmo tempo em que compartilha os objetivos estratégicos da organização, utilizando-se da capacidade de comunicação. Na dimensão estímulo intelectual, o líder é capaz de estimular, de forma estratégica, o desenvolvimento intelectual e a criatividade de sua equipe, trabalhando a inovação e autonomia.

Para tanto, o autor salienta que a atuação, as atribuições e competências das lideranças públicas perpassam por quatro eixos centrais, sendo eles: competência político-gerencial; competência para a inovação; competência para a comunicação; competência para a tomada de decisão qualificada; e competência de mobilização de pessoas para resultados.

O aspecto político gerencial valoriza o reconhecimento e o tratamento das questões relacionais que derivam da compreensão de que as organizações são arenas de disputas de visões de mundo e de uma multiplicidade de interesses frequentemente conflitantes. A competência para a inovação envolve a capacidade de propor novas formas de trabalho e de resultados, reconhecendo a capacidade das pessoas para desenvolver soluções alternativas e a necessidade da oportunidade de experimentação e estímulo à criatividade. A competência de comunicação refere-se à capacidade da liderança em desenvolver competências comunicacionais que auxiliem a reconhecer a situação do outro a partir das distintas expressões de linguagem, vivenciando processos de comunicação assertiva não violenta e escuta ativa. A competência referente à tomada de decisão qualificada contempla dois eixos, sendo: o envolvimento das demais pessoas da equipe no processo de tomada de decisão; e o apoio em sistemas de informações simples, consistentes, dinâmicos e acessíveis, compreendendo a importância da tomada de decisão assentada em dados e informações que subsidiem a opção pelas melhores linhas de ação. Por fim, a competência de mobilização e engajamento de pessoas contempla aspectos como a capacidade de reconhecer as especificidades das pessoas que coordena, reconhecendo o potencial transformador das práticas de valorização e engajamento das pessoas. Na competência de mobilização de pessoas, as lideranças públicas precisam

desenvolver valores como: inclusão e diversidade, segurança psicológica, autonomia, desenvolvimento de equipes, dentre outros elementos.

No relatório *Competência essenciais de liderança para o setor público brasileiro*, desenvolvido pela Enap (2020), estabelecem-se as competências de liderança constituídas como um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes requeridos para o exercício de funções de liderança na administração pública brasileira. A proposta contempla princípios e atributos de legitimidade, confiabilidade, alto desempenho, boa governança, agilidade, visão de futuro, inovação e transformação e foco no usuário.

Foram, portanto, estabelecidas nove competências essenciais de liderança, distribuídas em três eixos, conforme Figura 2.

Figura 2 - Competências essenciais de liderança para o setor público



Fonte: Enap, 2020, p.1.

De acordo com as definições presentes no relatório da Enap (2020, p.17), tem-se a conceituação das competências da seguinte forma:

Quadro 1 - Competências essenciais de liderança da Enap – 2020

Eixo	Competência	Definição
Estratégia	Visão de futuro	Capacidade para imaginar e prospectar futuros, de traçar diretrizes estratégicas para a organização e para a sociedade, tendo por base as características históricas, o contexto e as tendências em âmbito local, regional, nacional e internacional, aliada à capacidade para imaginar e prospectar cenários para além do futuro imediato.
	Inovação e mudança	Capacidade de questionar abordagens convencionais na solução de problemas, de adotar novos insights à sua ação, de criar um ambiente propício à experimentação e à melhoria contínua, de suscitar e encorajar ideias de vanguarda e novas formas de se trabalhar, adotando medidas incrementais ou disruptivas que conduzam a organização a responder de forma adequada ao contexto e se preparar face a cenários futuros.
	Comunicação estratégica	Capacidade de desenvolver conceitos e ideias com clareza, de comunicar propósitos, planos e estratégias e inspirar confiança, de estabelecer uma comunicação empática, persuasiva e influente, de construir narrativas que representem e legitimem a atuação da organização.
Resultado	Geração de valor para o usuário	Capacidade e sensibilidade para compreender as necessidades e expectativas dos usuários em relação aos serviços do Estado, de orientar a atividade da organização para o resultado, e de buscar o envolvimento da sociedade no processo de formulação e implementação da política e dos serviços públicos.
	Gestão para resultados	Domínio dos conhecimentos sobre gestão, inerentes à capacidade de tomar decisões e gerenciar de forma competente e estratégica os atos da organização. Capacidade de atuar com base em desempenho, metas, resultados e impactos, construídos de forma aderente ao contexto organizacional e social existente.
	Gestão de risco	Capacidade de antecipar, identificar e administrar a ocorrência de situações de risco, de construir soluções criativas, estratégicas e tempestivas adequadas ao contexto. Capacidade de ação em face de situações de imprevisibilidade e escassez, e de reação sob pressão.
Pessoas	Autoconhecimento e desenvolvimento pessoal	Capacidade de empregar o autoconhecimento e a inteligência emocional na construção de sua identidade de líder, de reconhecer intimamente suas forças e fraquezas de ordem comportamental, de administrar suas emoções de modo a construir uma cultura organizacional fundada em valores humanos. Capacidade de identificar suas capacidades e limitações, e de assumir o compromisso pelo próprio desenvolvimento, mediante a adoção de uma postura de abertura à aprendizagem contínua.
	Engajamento de pessoas e equipes	Capacidade de conduzir as pessoas ao encontro da visão, missão e objetivos organizacionais, de atuar como líder agregador, engajador, incentivador e empoderador, que construa um ambiente inclusivo, favorável à cooperação e ao trabalho em equipe. Capacidade de promover uma liderança que associe o

Eixo	Competência	Definição
		alto desempenho da equipe ao bem-estar dos indivíduos em sua rotina de trabalho. Capacidade de valorizar o capital humano da organização, propiciando à equipe oportunidades de formação e compartilhamento do conhecimento no espaço organizacional, e promovendo uma cultura institucional propícia à aprendizagem contínua e ao desenvolvimento de pessoas orientado para os resultados.
	Coordenação e colaboração em rede	Capacidade de transitar com desenvoltura por uma linha de construção de entendimentos que vai desde a coordenação de interesses à gestão de conflitos, favorecendo a governabilidade por meio da construção de coalizões e consensos em torno de agendas de interesse comum. Capacidade de construir, mobilizar e manter redes confiáveis e abertas com <i>stakeholders</i> que são, ou podem vir a se tornar, atores importantes para o alcance dos objetivos estratégicos da organização. Capacidade de atuar em um ambiente de governança em rede, construindo parcerias e fortalecendo as relações institucionais.

Fonte: Dados básicos: Enap, 2020.
Elaboração própria.

Por fim, no relatório da OCDE (2022), o *OECD Recommendation on Public Service Leadership and Capability review of Brazil*, são estabelecidas algumas iniciativas e objetivos para a modernização e o desenvolvimento do serviço público civil brasileiro, sendo uma das áreas prioritárias a promoção de uma cultura baseada em valores e liderança. Essa área contempla quatro eixos: definição de valores, desenvolvimento de lideranças capazes, inclusão e proatividade e inovação.

Um dos elementos trazidos para o alcance de uma administração pública mais eficiente envolve a necessidade de reforçar as capacidades das lideranças, por meio de orientação e treinamento para que estejam mais aptos a coordenarem e apoiarem o desempenho e o desenvolvimento das respectivas equipes. Sendo assim, é possível observar que um gestor capaz e que possui competências gerenciais e de liderança desenvolvidas consegue impactar não apenas o seu próprio desempenho, mas também o desempenho de sua equipe, potencializando a multiplicação dos esforços de modernização da gestão pública e da melhoria das capacidades estatais.

O relatório defende a necessidade de pensar o desempenho das políticas em nível organizacional, por meio de uma estruturação de avaliação e monitoramento de políticas públicas e de gestão e de mensuração de metas e desempenho. Nesse processo, é necessário desdobrar os objetivos das políticas públicas em diferentes níveis de atuação, considerando as diferentes unidades e departamentos específicos, criando um efeito em cascata de melhor desempenho, eficiência, eficácia e efetividade. Em relação a esse aspecto, tem-se, mais uma

vez, a importância da liderança como responsável por traduzir os objetivos organizacionais em objetivos individuais, permitindo que essa estrutura faça sentido aos envolvidos, gerando maior engajamento e melhores resultados governamentais (OCDE, 2022).

Tem-se, portanto, que: “Capable leadership is required if public administrations are to keep pace with an increasingly complex, volatile, and uncertain world. It is senior level public servants who are responsible for transforming policies into action.” (OCDE, 2022, p. 16).

As lideranças são ainda responsáveis pela disseminação de uma cultura de aprendizagem, exercendo um papel de estabelecimento e estímulo a um processo de desenvolvimento e aprimoramento contínuo dos servidores públicos (OCDE, 2022). O processo contínuo de desenvolvimento impacta positivamente na qualidade das ações governamentais, ampliando a possibilidade de inovação e de construção coletiva de respostas mais robustas aos problemas complexos contemporâneos, ampliando a capacidade estatal.

Percebe-se, portanto, que às lideranças públicas cabe um papel central na formulação e implementação de políticas públicas, sendo que o desenvolvimento das competências e a atuação eficaz desses atores contribui para a maior eficiência e eficácia das ações governamentais.

A IMPORTÂNCIA DA LIDERANÇA PARA A CAPACIDADE ESTATAL

À vista do papel central do quadro institucional referente às capacidades estatais e diante da análise referente à atuação e competências das lideranças públicas, observa-se a relevância que as lideranças, compreendidas como todos os profissionais que ocupam posições gerenciais no aparato governamental, exercem para aumentar a capacidade estatal.

As lideranças são os atores responsáveis por lidar com três principais desafios elencados por March e Olsen (1984) e Simon (*apud* FILGUEIRAS *et al.*, 2020) nos estudos das capacidades. Em primeiro lugar, os líderes são responsáveis por lidar com o problema da informação e dos incentivos para que os indivíduos colaborem com as organizações de que fazem parte. Um segundo desafio refere-se a como melhor alocar os indivíduos de acordo com suas competências dentro da organização, atribuição que cabe à liderança. Em terceiro, as organizações são feitas de múltiplos indivíduos e mecanismos de gestão, de acordo com os termos do contrato e a cultura organizacional que afetam o desempenho (FILGUEIRAS *et al.*, 2020).

Essas funções estão intimamente relacionadas com as competências elencadas por Bergue (2019), Godoy e Mendonça (2020) e Enap (2020) quando se referem às competências de comunicação e engajamento de pessoas e ao eixo estratégico e de pessoas, respectivamente.

A liderança eficaz é essencial para construir e manter a capacidade estatal, uma vez que possibilita definir o tom e a direção das operações do governo. Há várias maneiras pelas quais o

desenvolvimento de habilidades de liderança pode contribuir para a capacidade do Estado. Uma delas sustenta que líderes eficazes podem inspirar e motivar suas equipes, criando um senso de propósito e direção. Líderes eficazes podem impulsionar a eficiência e a produtividade, criando as condições certas para o envolvimento dos servidores (OECD, 2019). Isso pode levar ao aumento da produtividade, criatividade e inovação, o que, por sua vez, pode melhorar a eficiência e a eficácia das operações do governo. Godoy e Mendonça (2020, p. 746) afirmam que a liderança transformacional gera maior confiança do colaborador na organização, aumentando a identificação do profissional com o trabalho. As autoras reforçam que “pessoas satisfeitas quanto à necessidade de realização estão ativamente à procura de desafios, de modo que utilizam plenamente suas capacidades e habilidades centradas no sucesso”.

Assis (2019) sugere que os líderes são capazes de transformar as normas e valores de seus colaboradores, inspirando e direcionando o esforço de cada um deles, à medida que ampliam a percepção sobre a importância dos resultados da organização, transcendendo o autointeresse em prol da organização.

Bergue (2019) afirma que as lideranças públicas possuem protagonismo na capacidade de estabelecerem laços de confiança e cooperação entre as pessoas, gerando sinergia e trabalho em equipe que podem significar maiores e melhores resultados e entregas públicas.

Em termos de capacidades estatais isso evidencia o potencial de multiplicação de uma cultura de resultados, eficiência, eficácia e efetividade de uma liderança pública competente, contribuindo para o aprimoramento das políticas públicas e, conseqüentemente, para a ampliação das capacidades estatais.

De outra forma, uma liderança forte pode promover a responsabilidade e a transparência, que são essenciais para construir a confiança da sociedade nas instituições governamentais. Líderes que possuem e disseminam um comportamento ético e responsabilizam a si mesmos e às suas equipes podem ajudar a criar uma cultura de integridade e profissionalismo que pode aumentar a legitimidade do estado.

Outra perspectiva enfatiza o potencial que uma liderança eficaz possui para promover a colaboração e a coordenação entre diferentes agências governamentais e partes interessadas. Os líderes influenciam a estratégia, a estrutura e o funcionamento de suas organizações, bem como as interações com outras instituições públicas e privadas (OECD, 2019).

Bergue (2019, p.71) ressalta que, diante da competência político-relacional das lideranças públicas, elas se tornam protagonistas também no estabelecimento de “interações significativas e virtuosas, e mediações éticas orientadas para o interesse público. Esta competência reconhece, portanto, a dimensão política dos arranjos institucionais. Trata-se de pensar um gestor que além do domínio da sua área de influência formal direta é capaz de

compreender e interagir em uma esfera mais ampla. Isso, em cada nível e área, em cada política, programa e processo da organização”.

Essa competência política das lideranças públicas vai ao encontro do componente política relacional das capacidades estatais, conforme propõe Pires e Gomide (2016).

Ao incentivar a comunicação e a cooperação, os líderes podem ajudar a quebrar os silos e melhorar o fluxo de informações e recursos, o que pode levar a uma formulação de políticas e a prestação de serviços mais eficazes. Tal competência também é reforçada por Bergue (2019) e Enap (2020). Considerando a necessidade de desenvolver e aplicar a competência de comunicação, as lideranças públicas tornam-se capazes de desenvolver conceitos e ideias com clareza, de comunicar propósitos, planos e estratégias de construir narrativas que representem e legitimem a atuação da organização e, principalmente, de conectar os múltiplos atores envolvidos no processo de formulação e implementação de políticas públicas. A comunicação possibilita a implementação intersetorial das políticas públicas, articulando diferentes áreas, níveis, organizações e projetos públicos, ampliando também a capacidade estatal em responder aos problemas públicos complexos com soluções robustas e transversais.

De forma geral, o desenvolvimento de habilidades de liderança pode desempenhar um papel crucial na construção e manutenção da capacidade do estado. Ao desenvolver líderes eficazes capazes de inspirar, motivar e coordenar suas equipes, os governos podem aprimorar sua capacidade de fornecer bens e serviços públicos, manter a estabilidade e responder às necessidades e prioridades da sociedade. Servidores engajados têm melhor desempenho, são mais produtivos e inovadores. Eles se comprometem com a missão organizacional e se dispõem a ir além de seus requisitos mínimos de trabalho para contribuir para o sucesso de sua missão (OECD, 2019).

Assis (2019, p. 40) reforça que estudos vem evidenciando a importância da liderança como um dos fatores que determinam os níveis de engajamento. “A boa relação do profissional com a sua liderança é condição importante para que o engajamento se transforme em comportamentos positivos concretos no cotidiano organizacional”.

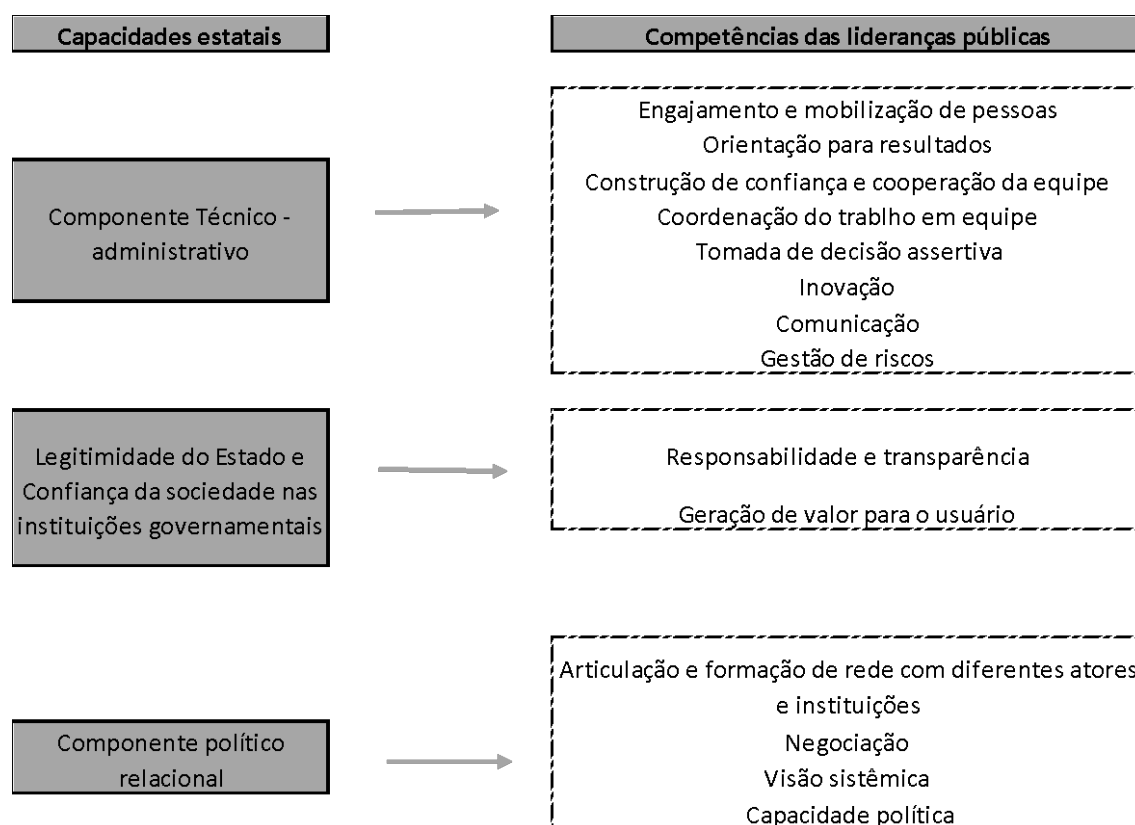
O autor ainda afirma que:

[...] os estudos mostram que práticas de liderança organizacional – ao articular uma visão clara e inspiradora, se mostrar como um exemplo e estimular subordinados a questionar a forma como as coisas são feitas – promovem efeitos positivos em organizações públicas. Estes efeitos são o aumento da PSM (*Public Service Motivation*), o fortalecimento de uma cultura de aprendizado, maior clareza sobre as metas, melhoria da comunicação interna e maior percepção de suporte político. Estes efeitos, por sua vez, levam a consequências: o aumento da importância percebida da missão, o maior uso cotidiano de informações sobre o desempenho e redução da

percepção de que a organização tem entraves burocráticos. (ASSIS, 2019, p. 47).

A Figura 3 busca sintetizar as relações estabelecidas entre os componentes das capacidades estatais e as competências das lideranças públicas.

Figura 3 - Componentes da capacidade estatal e competências das lideranças



Fonte: Elaboração própria.

Os cidadãos brasileiros e a sociedade civil estão exigindo uma melhor liderança do alto escalão do serviço público. Organizações que costumam defender melhores serviços às comunidades – como educação, saúde e segurança pública – estão cada vez mais preocupadas com a qualidade da liderança nas administrações públicas, que consideram fundamental para melhorar a qualidade dos serviços essenciais prestados pelo setor público (OECD, 2019).

As funções que são desempenhadas pelas lideranças e pelos gestores públicos compõem um quadro complexo que pode explicar o desempenho das políticas. Compreender o que fazem os gestores públicos e quais são as lacunas relacionadas às capacidades relacionais, analíticas e gerenciais que podem servir para delinear uma perspectiva de política pública mais efetiva (FILGUEIRAS *et al.*, 2020), bem como podem servir de insumo para promover o desenvolvimento dessas competências e capacidades.

A importância da liderança na qualidade das políticas públicas e na capacidade estatal é ainda respaldada pelo consenso geral entre a comunidade de pesquisa acadêmica que afirma que uma boa liderança no setor público resulta em melhor desempenho organizacional, eficiência e produtividade (ORAZI; TURRINI; VALOTTI, 2013; VAN WART, 2013; FERNANDEZ; YOON; PERRY, 2010; PARK; RAINEY, 2008).

Por isso, a profissionalização de dirigentes tornou-se uma prioridade para os movimentos que buscam reformas e modernização do setor público, reforçando a necessidade de investimento na formação de gestores públicos. A profissionalização da gestão pública é em si um componente importante da capacidade estatal e, no que se refere às lideranças públicas, o potencial de transformação se multiplica, pois, por exercer uma posição de liderança e coordenação perante inúmeros outros profissionais, o seu desenvolvimento se reverbera no restante da organização e para além dela.

CONCLUSÕES

A abordagem de capacidades estatais tem sido bastante utilizada em variadas pesquisas que analisam como os governos mobilizam e combinam seus recursos – humanos, financeiros e informacionais no intuito de entregar serviços de qualidade à sociedade (PEREIRA *et al.*, 2019).

A perspectiva das capacidades estatais relaciona-se com o conceito de efetividade, representando as habilidades dos governos de mobilizarem múltiplos recursos para alcançar as metas organizacionais e a qualidade das políticas públicas, tendo como propósito central a melhoria do desempenho das ações governamentais.

A natureza complexa e interconectada dos desafios enfrentados pelos governos contemporâneos demanda a capacidade de atrair, recrutar e desenvolver muitos tipos de habilidades e competências, sobretudo, relacionadas às lideranças públicas. As pesquisas recentes que propõem a operacionalização do conceito de capacidades estatais destacam fatores relacionados às habilidades, aos recursos e ao ambiente externo e consideram dois principais componentes: a dimensão técnico-administrativa e a político-relacional.

Este artigo buscou refletir acerca da importância da atuação e das competências das lideranças públicas para o aprimoramento das capacidades estatais. Tal observação deriva da percepção de que as competências esperadas das lideranças públicas (ASSIS, 2019; BERGUE, 2019; ENAP, 2020; OCDE, 2022) vão ao encontro das competências definidas para o alcance das capacidades estatais – analíticas, operacionais e políticas (GRINDLE, 1996; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015; PIRES; GOMIDE, 2016). A atuação e as atribuições, bem como os conhecimentos, as habilidades, os comportamentos e os valores esperados desses gestores contribuem para o alcance de capacidade estatal, ao estarem intimamente relacionados às

competências analíticas, operacionais e políticas necessárias para a maior efetividade da atuação estatal.

Do ponto de vista analítico, há estreita relação com as competências de liderança relacionadas à visão sistêmica, tomada de decisão, inovação e mudança, que permitem produzir políticas públicas mais robustas; as operacionais estão relacionadas às competências de liderança voltadas à gestão para resultados, gestão de riscos, geração de valor público, engajamento de pessoas e equipes e comunicação, que irão garantir a coerência entre recursos disponíveis e ações; e as capacidades estatais políticas relacionam-se com as competências das lideranças de coordenação, colaboração em rede, articulação e político-relacionais, garantindo maior apoio e sustentabilidade política às ações governamentais em seus diferentes níveis.

No que se refere aos recursos necessários para a efetividade da atuação estatal, Wu, Ramesh e Howlett (2015) estabelecem a importância dos recursos individuais, que dizem respeito à disponibilidade de uma estrutura de conhecimento técnico, e os recursos organizacionais, que englobam a gestão de recursos humanos, informacionais e financeiros. Sobre esse aspecto é possível também perceber estreita correlação com as atribuições e competências das lideranças públicas, à medida que, do ponto de vista individual, o conhecimento e as habilidades adquiridas pelos gestores públicos são fundamentais para a formulação e a implementação de políticas públicas, pois esses profissionais coordenam equipes e, portanto, são os responsáveis por dar as orientações, traduzir a estratégia, definir recursos, processos e as agendas que devem ser priorizadas por sua equipe. Sendo assim, as competências das lideranças acabam por reverberar no restante da organização, impactando o modo de atuação dos demais servidores. As lideranças, também como responsáveis formais das diferentes áreas e unidades organizacionais, são também os responsáveis pelos fluxos informacionais e pela gestão financeira e orçamentária dos recursos alocados nos diferentes projetos e políticas públicas. Estas ações apoiam o alcance de maior efetividade no que se refere aos recursos organizacionais das capacidades estatais.

Por fim, no que se refere ao ambiente externo, que compreende a confiança da sociedade e da esfera política em relação à organização, as lideranças públicas também atuam por meio de seu papel de articulação com diferentes atores intra e interorganizacional. Considerando que as lideranças públicas possuem um *locus* intermediário de atuação – nem político, nem burocrata (DE BONIS; PACHECO, 2010) – sendo, por sua vez, a ligação da classe política com a burocracia, tal papel é definidor na relação estabelecida entre a administração pública, os servidores, as lideranças políticas e a sociedade. Dessa forma, contribui para a análise e a leitura do ambiente externo componente necessário para o aprimoramento das capacidades estatais.

Diante da importância das lideranças públicas para o desenvolvimento das capacidades estatais, tem-se a importância de ações que promovam o desenvolvimento de lideranças públicas, cujo impacto possivelmente contribuirá com a melhoria das capacidades estatais. Esses programas devem ir ao encontro da inclinação lógica de criar um espaço próprio para os gestores e lideranças públicas para incorporar valores e modelos intelectuais diferentes da tradição burocrática e operacional, ao trazer recursos e metodologias diferenciados e ações que reconheçam a identidade coletiva dessas lideranças.

O desenvolvimento das capacidades que têm sido requeridas para os dirigentes públicos demanda programas de desenvolvimento de lideranças mais sofisticados, que acionem 3 dimensões diferentes: a) conhecimentos e habilidades; b) modificação de atitudes e valores (LONGO, 2003); e, c) construção e fortalecimento de redes de colaboração.

A mobilização dessas dimensões possibilita incrementar as competências de direção disponíveis e, ao mesmo tempo, contribuir de maneira decisiva para o aprimoramento das capacidades estatais.

Por fim, sugerem-se estudos futuros empíricos que analisem com profundidade e identifiquem possíveis indicadores que consigam mensurar a contribuição efetiva da liderança na ampliação das capacidades estatais, consolidando evidências dessa relação.

REFERÊNCIAS

- ASSIS, Luís Otávio Milagres. **Compreendendo as variações e os determinantes do engajamento e motivação para o trabalho de servidores públicos**. 2019. 188 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2019.
- BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão de pessoas: liderança e competências para o setor**. Brasília: Enap, 2019.
- CASTELLS, Manuel. 1998. **A Era da informação: economia, sociedade e cultura**. São Paulo: Paz e Terra.
- CENTENO, Miguel A.; KOHLI, Atul; YASHAR, Deborah J. Unpacking states in the developing world: capacity, performance and politics. In: MISTREE, Dinsha *et al.* (ed.). **States in the developing world**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 1-32. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/CBO9781316665657.002>. Acesso em: 20 jun. 2023.
- CHRISTENSEN, Robert K.; GAZLEY, Beth. Capacity for public administration: analysis of meaning and measurement. **Public Administration and Development**, [s.l.], v. 28, n. 4, p. 265-279, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/pad.500>. Acesso em: 21 jun. 2023.
- CINGOLANI, Luciana. **The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Maastrich: Maastricht University/UNU-MERIT, 2013. (Working Paper Series on Institutions and Economic Growth, n. 53).
- CYERT, Richard Michael; MARCH, James G. **Behavioral theory of the firm**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1963.
- DE BONIS, Daniel; PACHECO, Regina Silvia. Nem político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público. In: LOUREIRO, Maria Rita, ABRUCIO, Fernando Luiz, PACHECO, Regina Silvia (org). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- DINIZ, Eli. Uma perspectiva analítica para a reforma do estado. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, p. 29–48, 1998.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Brasil). **Capacidades estatais para produção de políticas públicas: resultados do survey sobre serviço civil no Brasil**. Brasília: Enap, 2018. (Cadernos Enap, 56). Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3233/1/Caderno-56_Capacidades%20estatais%20para%20produ%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf. Acesso em: 21 jun. 2023.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Brasil). **Competências essenciais de liderança para o setor público brasileiro**. Brasília: Enap, 2020. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5715>. Acesso em: 21 jun. 2023.
- EVANS, Anne. **Função pública e reforma administrativa: documento temático: documento de trabalho do IEG 2008/8**. Washington DC: Banco Mundial, 2008. Disponível em: <https://gsdrc.org/document-library/civil-service-and-administrative-reform-thematic-paper/>. Acesso em: 21 jun. 2023.

EVANS, Peter. El Estado como problema y como solución. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 35, n. 140, 1996.

EVANS, Peter. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1996.

FERNANDEZ, Sérgio; YOON, Jik Cho, PERRY, James L. Exploring the link between integrated leadership and public sector performance. **Leadership Quarterly**, [s.l.], v. 21, n. 2, p. 308-323, 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.leaqua.2010.01.009>. Acesso em: 21 jun. 2023.

FILGUEIRAS, Fernando; KOGA, Natália; VIANA, Rafael. State capacities and policy work in Brazilian Civil Service. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 28, n. 74, p. 1-22, abr./jun. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987319277404>. Acesso em: 21 jun. 2023.

FUKUYAMA, Francis. What is governance? **Central for Global Development Working Paper**, Washington, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2226592#. Acesso em: 21 jun. 2023.

GEDDES, Bárbara. **Politician's dilemma**: building state capacity in Latin America. Berkeley: University of California Press, 1994.

GODOY, Maria Tereza Tomé de; MENDONÇA, Helenides. **Competência adaptativa**: um estudo sobre a influência da autodeterminação e da liderança transformacional. **Caderno EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 18, edição especial, nov. 2020.

GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea: Enap, 2018. p. 85-104.

GRINDLE, Marilee S. **Challenging the state**: crisis and innovation in Latin America and Africa. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Brasil). **Qualidade do governo e capacidades estatais**: resultados do survey sobre governança aplicado no Brasil: projeto de pesquisa governança. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9500/1/Qualidade_do_governo%20e%20capacidades%20estatais.pdf. Acesso em: 21 jun. 2023.

KOGA, Natália; VIANA, Raphael; CAMÕES, Marizaura; FILGUEIRAS, Fernando. Capacidades do serviço civil na implementação de políticas públicas: resultados de um *survey* na administração federal brasileira. In: LOTTA Gabriela (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LONGO, Francisco. A consolidação institucional do cargo de dirigente público. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 54, n. 2, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v54i2.265>. Acesso em: 21 jun. 2023.

LONGO, Francisco. La gestión del empleo público en América Latina: ejes de un diagnóstico institucional comparado. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago. **Anais [...]**. Santiago: CEDAI, 2005. Disponível em:

<https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/8818/6535-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 21 jun. 2023.

LONGO, Francisco. **Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no serviço público**. São Paulo: Fundap, 2007.

LOTTA, Gabriela S. **Ações, atitudes e competências para construção de políticas públicas compartilhadas**. São Bernardo do Campo: Universidade Metodista, 2010.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. O novo institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 78, n. 3, p. 734-749, 1984.

Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1961840>. Acesso em: 21 jun. 2023.

MARENCO, André. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas?: governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 60, p. 1025-1058, 2017.

MATTHEWS, F. Governança e capacidade do estado. *In*: LEVI-FAUR, David (ed). **O Manual Oxford de Governança**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 281-293.

MORGAN, Peter. **Technical cooperation success and failure: an overview**. New York: United Nations Development Programme, 2001. Disponível em: <http://old.cdc-crdb.gov.kh/cdc/twg/Morgan%20TC%20Success%20and%20failure.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2023.

ORAZI, Davide C.; TURRINI, Alex; VALOTTI, Giovanni. Public sector leadership: new perspectives for research and practice. **International Review of Administrative Sciences**, Bruxelle, v. 79, n. 3, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0020852313489945>. Acesso em: 21 jan. 2023.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Innovation skills and leadership in Brazil's public sector: towards a senior civil service system**. Paris: OECD Publishing, 2019. (OECD Public Governance Reviews).

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD recommendation on public service leadership and capability review of Brazil: key findings and recommendations**. Paris: OECD Publishing, 2022. (OECD Public Governance Reviews).

PAINTER, Martin; PIERRE, Jon (ed.). **Desafios à capacidade política do estado: tendências globais e perspectivas comparativas**. Londres: Palgrave Macmillan, 2005.

PARK, Sung Min; RAINEY, Hal G. Leadership and public service motivation in U.S. federal agencies. **International Public Management Journal**, London, v. 11, n.1, p. 109-142, 2008. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/10967490801887954>. Acesso em: 21 jun. 2023.

PIRES, Roberto Rocha C. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 735-769, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582009000300006>. Acesso em: 21 jun. 2023.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>. Acesso em: 21 jun. 2023.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; PIRES, Roberto Rocha C. **Boletim de Análise Político-Institucional**. Brasília: IPEA, 2018.

SEGATTO, Catarina Ianni; EUCLYDES, Fillipe Maciel; ABRUCIO, Fernando. Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 26, n. 84, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.81938>. Acesso em: 21 jun. 2023.

SOUZA, Celina. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (org.). **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 51-103.

TARRAGÓ, Daniel; BRUGUÉ, Quim; CARDOSO JR, José Celso Pereira. A administração pública deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público. **Texto para discussão**. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

VAN WART, M. Administrative leadership theory: a reassessment after 10 years. **Public Administration**, [s.l.], v. 91, n. 3, p. 521-543, 2003. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1111/padm.12017>. Acesso em: 21 jun. 2023.

WILLIAMS, Martin J. **Beyond state capacity: bureaucratic performance, policy implementation, and reform**. Oxford: Public Management na Blavatnik School of Government, 2017. Disponível em: https://martinjwilliamsdotcom.files.wordpress.com/2017/10/williams_beyond-state-capacity_171005.pdf. Acesso em: 21 jun. 2023.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, [s.l.], v. 34, p. 165-171, 2015.

CONEXÕES PRÁTICAS





ENTREVISTA

CONTRIBUIÇÕES E DESAFIOS DA BUROCRACIA PÚBLICA AO ESTADO BRASILEIRO

GABRIELA LOTTA

Professora e pesquisadora de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Entrevistadores: Bruno Dias Magalhães (FJP e UFMG) e Lara Farah Valadares (FJP)

Transcrição: Sergio Valadares Alves (FJP)

Revisão: Cláudia Torres Lopes (FJP e UFMG)

LF: Gabriela, você se destaca na Ciência Política e no Campo de Públicas com diversos estudos, sobretudo nos temas da burocracia, políticas públicas e implementação. Na sua visão, como você definiria o Estado brasileiro hoje, em relação à sua estrutura? Qual a importância desse Estado para entrega de serviço à população e para o combate às desigualdades?

GL: Em princípio, acredito que há uma diferença importante entre o Estado e a administração pública. Vou focar minha resposta mais na segunda. O Estado brasileiro cresceu muito nas últimas décadas, após a Constituição Federal de 1988. Institucionalmente, foram construídos poderes bastante robustos, tanto que têm sido colocados em xeque há quatro anos e resistido. Já a administração pública brasileira, braço

operacional do Estado que vai dar conta daquilo que a nossa Constituição se propôs, meu diagnóstico é que é muito heterogênea.

A gente tem administrações públicas brasileiras. Essa heterogeneidade não é recente, ela vem desde quando começamos a construir de maneira mais profissional a administração pública no Governo Vargas

e que se materializa em algumas áreas extremamente avançadas, algumas ilhas de excelência que conseguem entregar serviços com eficiência, com uso aprofundado da tecnologia, com uma gestão orientada por resultados, com servidores muito comprometidos, muito bem qualificados. Ao mesmo tempo, em outras áreas da administração pública, como um entrevistado meu recentemente disse, parece que a República nem chegou. São áreas cujo *modus operandi* remonta a traços anteriores à própria República. Esta heterogeneidade tem um componente que é federativo. No Governo Federal é possível encontrar mais essas ilhas de excelência do que os municípios. Mas é também uma heterogeneidade que reproduz certas desigualdades sociais. Mesmo quando se compara entre municípios e estados, alguns municípios que tem um PIB maior, que estão em centros, que conseguem atrair mão de obra qualificada, se desenvolvem mais e estão mais próximos de uma administração pública profissionalizada do que outros municípios mais distantes, que já acumulam uma série de desigualdades. É muito difícil dar um retrato do que é a administração pública brasileira de maneira única. Diante disso, argumento que a nossa administração pública carrega traços históricos não resolvidos e que mesmo pós Constituição continuam presentes e se complexificando. Esse é o diagnóstico que o Edson Nunes fez em seu livro maravilhoso

A Gramática Política no Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático e que, em conjunto com Pedro Abramovay, buscamos contextualizar ou renovar no período pós Constituição. Nossa ideia é mais ou menos essa: se a gente pensa que o Estado e a administração pública são *locus* do encontro com a sociedade, esse encontro é marcado por diferentes tipos de relação que vão se alterando ao longo do tempo (clientelismo, corporativismo etc.). A nossa Constituição de alguma forma tentou organizar isso para criar uma administração pública mais profissionalizada, mais republicana, mais participativa, mais inclusiva. Mas não acho que nem a Constituição nem as reformas que tivemos até então conseguiram acabar com esses traços históricos da administração pública brasileira. Dito isso, e conectando com a segunda parte da pergunta, o Estado brasileiro, em termos institucionais, é muito robusto. Se a gente olha para a nossa Constituição, vemos um conjunto de direitos sociais garantidos que deveriam ser providos pelo Estado numa tônica de serviços públicos universais, que trazem inclusive um componente de combate às desigualdades e de promoção de inclusão, como a Lara tratou em sua tese. Agora, para que nossa Constituição se materialize, é necessária uma administração pública capaz de oferecer esses serviços. E essa administração pública é muito heterogênea. Então a gente vai ter serviços de excelência, que garantem uma inclusão universal e, ao mesmo tempo, serviços que não conseguem chegar nas pessoas mais necessitadas, que excluem determinados grupos populacionais, em ciclos de vulnerabilidade, com dificuldade de acesso ao Estado. Esses traços acabam comprometendo a capacidade do Estado brasileiro de garantir o que a Constituição propôs, que é o fornecimento universal de

serviços públicos numa tônica de direitos. E é por isso que a gente acaba patinando em algumas áreas. A atenção primária à saúde e educação básica, por exemplo, são duas áreas em que conseguimos universalizar os serviços. Mas a gente não conseguiu promover um salto de qualidade a ponto de o Brasil mudar de patamar nos rankings internacionais de educação como o Pisa [Programa Internacional de Avaliação de Estudantes]. E mesmo olhando para outros serviços da educação e saúde, como os serviços hospitalares e o ensino médio ou universitário, nem mesmo a universalização foi realizada. Este é o reflexo dessas desigualdades de que estou falando, dessas heterogeneidades que marcam o que é a administração pública brasileira.

BM: Quem são as servidoras e os servidores públicos que implementam as políticas públicas no Brasil? Como esses profissionais interferem na provisão de serviços, nos resultados finais da ação do Estado de maneira geral? E como que essa administração pública pode garantir condições na ponta para uma melhor implementação dos serviços?

GL: *A materialização de direitos se dá a partir da realização concreta de serviços públicos. Por isso a administração pública se organiza para ofertar serviços. E nesse sentido a burocracia pública, que é composta pelas pessoas que dão vida ao Estado, tem vários níveis diferentes de grupos populacionais.*

Assim, temos a burocracia de alto escalão, que são as pessoas mais ligadas à vida política, secretários, ministros, pessoas que estão nos níveis superiores na hierarquia organizacional. Temos os burocratas de médio escalão, que são os gerentes dos serviços, pessoas que coordenam áreas. E na base da pirâmide, temos as pessoas que estão na linha de frente, que

fazem atendimento, a quem vamos chamar na literatura de burocratas de nível de rua. Os burocratas de nível de rua correspondem aproximadamente a mais de 70% dos servidores públicos. São, portanto, os profissionais que estão na linha de frente de um serviço, fazendo atendimento ao público para materializar um serviço que faz parte de um direito. É uma categoria muito grande que contempla desde professores, médicos, enfermeiros, policiais, profissionais da assistência social até o atendente do Detran, o motorista de ônibus.

Essas pessoas são fundamentais por vários motivos, mas se pensamos na tônica do cidadão, a questão fundamental é que não existe um serviço público se não existirem pessoas transformando o que está na regra, lei ou no programa, em um serviço prestado.

Então, não existe direito à educação se não tiver um professor em sala de aula dando aula. Não existe direito à saúde se não tiver um médico realizando consulta numa unidade básica ou num hospital. Por isso, ao mesmo tempo que os burocratas de nível de rua são muito importantes para o alcance das metas das políticas, eles também são muito importantes para os cidadãos, porque dependemos dessas pessoas para acessar os nossos direitos. É claro que, dependendo do grau de vulnerabilidade, a necessidade dessas pessoas é ainda maior, dadas as restrições e limitações para acessar os direitos. Setenta por cento da população brasileira não tem plano de saúde, por exemplo, o que significa que eles dependem de burocratas de nível de rua, médicos, enfermeiros, agentes comunitários de saúde do SUS [Sistema Único de Saúde], para conseguir acessar o direito à saúde. Agora, o que a gente vai aprender nos estudos é que a importância conceitual desses profissionais não se materializa

numa priorização deles dentro das decisões organizacionais ou mesmo no desenho de políticas públicas. Na verdade, eles são muitas vezes relegados. Muitas vezes o profissional da linha de frente é responsabilizado sem que lhe seja dada a relevância e importância que ele tem. É preciso também lembrar que muitas vezes ele trabalha sob condições difíceis. O burocrata de nível de rua convive com estresse permanentemente. Por quê? Porque o trabalho de encontro com o cidadão é um trabalho totalmente imprevisível. Um professor nunca sabe como é que a sala vai se comportar. Um policial nunca sabe o que vai acontecer na rua em que ele está fazendo policiamento. Um médico nunca sabe qual é o próximo caso que ele vai atender. Essa imprevisibilidade, essa dificuldade de se construir ações rotineiras, previsíveis, fazem com que o estresse seja a condição de trabalho de quem está na linha de frente. E esse estresse tem que ser gerenciado. Gerenciar significa que os profissionais precisam conseguir sobreviver, às vezes até literalmente. Ele vai desenvolver formas para lidar com isso de uma maneira mais confortável psicológica e emocionalmente. E, muitas vezes, para isso, ele acaba criando subterfúgios que geram exclusão, subterfúgios que jogam a culpa no usuário. O que a gente vai discutir é que esses comportamentos são quase da natureza do trabalho do nível de rua – não é culpa daquele professor, daquele policial – e, portanto, precisa ser administrado. Se não for administrado, e geralmente não é, gera consequências de assédio. Para mostrar como é sistêmico, pensem que todo dia você vai trabalhar numa sala de aula. Você sabe que os seus alunos vivem numa situação familiar complicada. Você trabalha num lugar de violência e que frequentemente tem tiroteio no meio da rua.

Não tem água no bebedouro, o banheiro não está funcionando, o material didático não chegou, as crianças estão com fome. Você precisa lidar com tudo aquilo e tomar decisões e ainda tem um governo te cobrando pelas metas do Ideb [Índice de Desenvolvimento da Educação Básica] porque, caso contrário, sua escola não recebe recurso. Esse é o contexto de 90% de professores da escola pública. Como é que você faz para sobreviver num ambiente desses? Muitas vezes, o que os professores fazem para não gerar frustração é abandono do trabalho. Eles escolhem algumas poucas crianças na sala de aula para quem eles vão dedicar muita atenção. Entendam com muitas aspas o que eu vou falar aqui. [O professor pensa] “eu vou pelo menos salvar essas cinco crianças, porque eu não consigo salvar 50. Mas se essas cinco eu conseguir salvar, eu já estou feliz”. Esse processo é um processo muito comum no trabalho de nível de rua. Só que a consequência é que a gente acaba excluindo 45 crianças. A gente exclui 90% do usuário de um serviço mais cuidadoso. Volto, isso é culpa desse professor, desse burocrata de nível de rua? Não! Isso é culpa desse ambiente muito difícil em que ele trabalha e que ninguém coloca ele na centralidade da melhoria deste processo. Estudos mais recentes estão começando a olhar para os efeitos disso em termos de desigualdades e estão mostrando como essa lógica de responder a um ambiente de estresse, sem ajuda, sem apoio e sem gestão, aumenta a exclusão de grupos já vulnerabilizados. Vai se criando um ciclo vicioso da vulnerabilidade. Então, os burocratas de nível de rua são absolutamente fundamentais para garantia de serviços públicos. Eles, em geral, não são priorizados na gestão, pelo contrário, muitas vezes são culpabilizados. Eles trabalham

em uma condição extremamente difícil e estressante. E a consequência disso tudo é que seu trabalho pode muitas vezes engendrar processos de mais vulnerabilização, reprodução de desigualdades e exclusão na ponta.

LF: Diante desse contexto, o que pode ser feito pelo Estado e pela burocracia?

GL: Já se tem há umas 3 décadas o entendimento que os burocratas são pessoas que têm valores, são influenciados pelos seus valores pessoais e da sua trajetória, pelos valores da organização onde eles trabalham, pelos valores da sociedade onde eles estão inseridos.

Quer dizer, burocratas não são uma peça de uma máquina que estão apenas executando um comando. Eles vão aportar seus valores para dentro dos serviços públicos, quer a gente goste, quer a gente não goste.

Como é possível diagnosticar quais são os valores que estão colocados em jogo? Como é que a gente analisa, entende, compreende? E, em segundo lugar, como lidar com esses valores? Lidar quer dizer, coibir e punir alguns e potencializar outros valores que podem fazer bem para o serviço público. É o que chamamos de exercício da discricionariedade. O que estudos mostram é que existem três camadas de valores. A primeira é a camada social, de natureza sistêmica. Por exemplo, por vivermos numa sociedade racista e machista, provavelmente nós carregamos alguns traços na nossa vida cotidiana e no nosso trabalho. Uma segunda camada de valores é a camada organizacional. Por exemplo, as organizações militares, como as polícias militares, carregam valores de uso de violência. O fato de um policial entrar na corporação faz com que ele vá, de alguma forma, sendo socializado com esses traços de violência, como mostram as

pesquisas da Letícia Godinho e da Melina Risso. Por fim, a terceira camada de valores é a camada individual, que tem a ver com a trajetórias e dimensões particulares de cada um. Claro que ela é também social, mas, por exemplo, eu tenho uma religião, uma família, uma escola, uma cultura, minha raça, meu gênero e assim por diante. Tudo isso faz com que eu tenha determinados valores que podem ser mais próximos à média social, mas também podem ser mais diferentes. O mais difícil é conseguirmos reverter o que são os valores sociais. Por que os valores sociais não só aparecem no trabalho da burocracia de nível de rua, mas, acima de tudo, eles aparecem no encontro com o cidadão.

Então, por exemplo, machismo e racismo, que são questões estruturais no Brasil. Pode ser que o burocrata de nível de rua não seja machista nem racista, mas ele vai encontrar um monte de famílias, usuários, pacientes, alunos que são. E isso aparece o tempo inteiro. Essas questões pressupõem políticas públicas de sensibilização e conscientização da sociedade.

Em meu trabalho com os agentes comunitários, por várias vezes, elas e eles diziam: “a gente quer trabalhar o tema de planejamento familiar com as famílias, mas as famílias não aceitam. As famílias não aceitam a gente discutir questões, por exemplo, de homossexualidade”. Essas questões de valores sociais são as mais difíceis de serem tratadas. Elas são de longo prazo. Elas pressupõem políticas públicas de sensibilização e conscientização da sociedade. O enfrentamento aos estigmas relacionados a HIV/AIDS desde os anos 90, foi um caso parcialmente exitoso que tivemos no Brasil de enfrentamento do preconceito contra a homossexualidade. Com o Estado indo na imprensa e tudo mais. Essa não é uma briga simples. É muito difícil um burocrata

de nível de rua ali sozinho, reverter a cabeça das pessoas em relação a valores sociais. Já os valores organizacionais são um pouco mais fáceis de serem mudados, comparativamente. Pois se há uma decisão política de combater valores organizacionais, ela terá efeito, ainda que a médio prazo, com muita ação. No caso brasileiro, a disputa para mudança da ideia de saúde mental é um exemplo de mudança de valores feita em organizações, a partir da conscientização de médicos e enfermeiros contra um estigma organizacional relacionado à temática. Quanto aos valores dos indivíduos, os estudos mostram que existem dois tipos de estereótipo. O estereótipo passivo é aquele que está no nosso inconsciente, que foi formado na nossa socialização, na sociedade, na família. É o machismo e o racismo estrutural, por exemplo. O estereótipo ativo é aquele que eu ativo na minha relação com o outro. É a professora em sala de aula sendo racista, por exemplo. É o estereótipo ativo que gera a exclusão imediata e que precisa, acima de tudo, de políticas de intervenção. Porque é muito difícil você mudar socialmente, fazer as pessoas não serem machistas estruturalmente, o que demanda uma mudança de longuíssimo prazo da sociedade. Pensando em política pública, a primeira coisa a ser feita é a conscientização. O que eu quero dizer com isso?

As pessoas ativam estereótipos passivos sem perceber.

E quando você submete o indivíduo a um processo de autorreflexão, você faz as pessoas começaram a ter consciência daquilo que elas fazem inconscientemente. E esse é o primeiro passo para combatermos o uso de valores problemáticos na implementação, por meio da produção de processos de reflexão.

Isso pode acontecer, por exemplo, a partir de atividades de discussão de casos em grupo com

as equipes, fazendo as pessoas refletirem sobre sua prática cotidiana. O segundo passo depois da reflexão é ensinar às pessoas como ser diferente. Dar ferramentas para serem diferentes. Como lidar com seus próprios valores? Como inibir seus próprios preconceitos? E o terceiro passo é você criar políticas de incentivo e punição. Então, falamos em um conjunto de instrumentos que incentivam práticas benéficas e punem práticas que são problemáticas para evitar que isso aconteça ao longo do tempo.

BM: Como você vê a relação entre política e burocracia? E como essa burocracia pode contribuir novamente com o atual momento, que parece ser de fortalecimento democrático e institucional?

GL: O conflito entre burocratas e políticos é uma coisa que tem sido apontada pela literatura desde o trabalho do Max Weber, há mais de 100 anos atrás. Quer dizer, embora a gente espere que os burocratas sejam peças de uma máquina, de uma engrenagem, são pessoas que carregam valores, vontades, posições políticas e trazem tudo isso para as decisões que eles tomam dentro do Estado. Por que esse conflito está sempre colocado? O próprio Weber responde, porque nós temos pessoas dentro do Estado que foram eleitas para representar o povo. São os políticos, cujas decisões, legítimas numa democracia, estão sujeitas a sistemas de controle e responsabilização e *accountability*. Por outro lado, também faz parte do Estado o corpo de burocratas, seja no alto, médio escalão, no nível de rua ou no *back office*. Essas pessoas também têm seus valores e isso pode acabar gerando conflitos. Para ilustrar de maneira mais concreta, o presidente manda fazer uma coisa e os burocratas cruzam os braços e dizem “não fazemos”. Esses conflitos acabam tendo uma

consequência gerencial, no âmbito da entrega de resultados. Mas, para além da consequência gerencial, há uma consequência muito mais perigosa para a democracia. Por quê? Porque a sociedade não tem os mesmos canais de controle da burocracia do que tem de um governante. Eu não gostei do que o político fez, eu não voto mais nele. A gente não pode fazer isso com o burocrata. Eu não gostei do que o professor fez, o que que eu faço? Ele não é eleito, eu não tenho como votar ou não votar nele. Então, a questão é que, na medida em que se tem burocratas tomando decisões baseadas em valores pessoais que sejam decisões contrárias às decisões dos políticos, isso pode acabar corrompendo o funcionamento da democracia. Porque você tem pessoas que não foram eleitas tomando decisões que interferem nas decisões tomadas pelas pessoas eleitas. E essas pessoas não eleitas não estão sujeitas ao mesmo sistema de *accountability* que as pessoas eleitas estão. Então, no fundo, além de um problema gerencial, há um problema político da própria democracia. Nas últimas décadas, até o governo Bolsonaro, houve um crescimento de uma narrativa que valoriza a técnica em detrimento da política. Isso remonta a ideia de meritocracia de base neoliberal, reproduzindo a noção de que o sucesso individual depende tão somente do esforço de cada um. E esse discurso vem ao mesmo tempo acompanhado por uma criminalização da política. Isso tem tudo a ver com a Lava-Jato e com as crises desde 2013, depois do impeachment da Dilma [Rousseff].

O conflito entre burocratas e políticos é inerente ao funcionamento das democracias. Mas esse conflito acabou caindo em dois desequilíbrios. O primeiro desequilíbrio é aquele em que a técnica se sobrepõe à política. Por que esse desequilíbrio é perigosíssimo?

Porque ele corrompe a democracia e, no fundo, a gente pode acabar caindo numa justificação e numa legitimação de tecnocracia, que são absolutamente autoritárias.

Quer dizer, um cara que passou num concurso público tem todo o poder de definir o rumo do Brasil? Não tem. Ele não foi eleito para isso. Ele passou no concurso. Ele responde a decisões de um político que foi eleito. Além disso ser muito perigoso para a democracia, nós temos que lembrar que nós vivemos numa sociedade extremamente desigual. E esse discurso de meritocracia no Brasil é um discurso falacioso. Ele é falacioso em qualquer lugar. Mas, no nosso caso, quando você quer adotar o discurso de meritocracia para concurso público, na verdade você está falando de reprodução de desigualdade social. Quem é que passa num concurso público que paga um salário inicial de R\$20.000? Em sua maior parte, homens brancos cujas famílias os bancaram estudando em casa. A grande maioria da sociedade brasileira, ou seja, mulheres e pessoas negras não vai passar. Então é uma meritocracia que, na verdade, reproduz um discurso desigual. Foi isso que a gente viveu no Brasil. Toda essa coisa do “lavajatismo”, de legitimar que a decisão do juiz é melhor que a decisão do político, de dizer que os procuradores do Ministério Público são muito mais importantes, melhores formados do que um político e por isso podem decidir por ele, enfim, tudo isso fez a gente enfraquecer a nossa democracia. Esse é o primeiro desequilíbrio. Uma das consequências disso, do discurso da negação da política, é que a nossa democracia entrou numa bruta crise. No fundo, esse discurso reproduz a ideia de que a democracia não serve para nada porque o bom gestor não precisa ser político, não precisa nem participar

da eleição. Com a eleição do Bolsonaro, que vem com um discurso antipolítica e antissistema, por mais falacioso que isso seja olhando a própria trajetória política dele, vai se criar um desequilíbrio que a gente não tinha enfrentado nessas proporções no Brasil. Bolsonaro, sem chamar isso de política, vai colocar as decisões políticas acima da técnica, acima da legalidade, acima dos princípios constitucionais, acima da administração pública, acima de tudo. Então, é o presidente que governa dizendo que vacina não serve para nada, desprezando todo o conhecimento científico e a trajetória de uma burocracia que diz que vacina tem efeito. Esse é o segundo desequilíbrio que falamos, quando a política se sobrepõe à técnica. É contrário do primeiro desequilíbrio, quando a técnica sobrepõe a política, embora um seja consequência do outro. Mas é também perigoso porque, em primeiro lugar, acaba com as boas decisões. Porque não existe boa decisão que não seja amparada em algum tipo de evidência, que não seja amparada em algum tipo de avaliação de viabilidade técnica. É isso que um servidor faz. Ele dá alternativas para embasar uma escolha. Quando a política desconsidera a técnica em primeiro lugar, ela toma decisões ruins. Porque decisões completamente sem evidências são decisões ruins. Mas no caso do Bolsonaro, tem uma segunda camada, que é a construção histórica de um populismo autoritário, ou como a gente quiser nomear. Ou seja, para ele [Bolsonaro] não bastava só ser um político que desconsiderava a técnica. Ele era um político que desconsiderava a técnica e queria minar os mecanismos de controle interno à sua ação. Então, ele é um político que desconsidera a democracia. Ele é um político que desconsidera as instituições. Ele é um político que precisa

atacar as instituições para governar de maneira autoritária. E ele fez isso de muitas formas durante esses quatro anos. Vários pesquisadores vão mostrar que ele fez isso atacando o STF [Supremo Tribunal Federal]. Ele fez isso desorganizando o sistema legislativo. Ele fez isso acabando com o federalismo, como mostram [Fernando] Abrucio e [José] Eduardo Grin. O que eu tenho estudado é que ele fez isso atacando a burocracia. E ele ataca a burocracia por esses dois motivos. Primeiro, ele não quer evidência, ele quer decidir como ele quiser. E o segundo motivo é que a burocracia impõe barreiras para um projeto autoritário. Como que a burocracia impõe barreiras? Porque é a burocracia quem vai dizer: “presidente, você não pode mudar o dia da eleição, quando você quiser”. “Presidente, você não pode fazer a urna eletrônica virar voto em papel quando você quiser”. “Presidente, você não pode não cumprir leis”. A burocracia impõe barreiras para o governante. Sempre é assim, porque a ação da burocracia é baseada na legalidade, na lei. A lei é o mundo da restrição, é o universo da barreira. Então, o que o governo Bolsonaro fez foi tentar atacar a burocracia como uma forma de avançar no seu projeto autoritário e é isso que eu tenho estudado na pesquisa que eu estou coordenando. A gente entrevistou mais de 200 servidores que sofreram diferentes tipos de ataque para ver como eles enfrentaram o que aconteceu por dentro do Estado e assim por diante. Falei de dois tipos de desequilíbrios: um em que a técnica se sobrepõe à política e outro em que a política se sobrepõe à técnica. Mas como é que a coisa funciona melhor? Quando a gente tem um equilíbrio no qual se tem a Política com “P” maiúsculo organizando como se dão as decisões com base em evidências e no suporte técnico para tomar boas decisões.

Esse é o equilíbrio: quando você a técnica tem liberdade de trazer evidências, de propor, de pensar, de apresentar, sem ser atacada e sofrer assédio, e a Política faz concertação para tomada de decisão entre as várias possibilidades que estão colocadas. Esse equilíbrio não é dado, ele é dinâmico e muito difícil. Essa Política com “P” maiúsculo é a capacidade dos políticos de gerar processos de concertação com a sociedade. Porque no fundo, qual é a melhor saída para pensar a relação entre a agricultura e a Amazônia? Existem várias saídas possíveis. Alguns vão gostar mais de umas e outras vão gostar mais de outras. Qual é o papel dos servidores públicos? É papel do Ibama [Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis] dar uma alternativa. É papel da Funai [Fundação Nacional dos Povos Indígenas] falar a sua perspectiva. É papel do Ministério da Agricultura falar a sua. E é papel dos políticos concertar na sociedade, isto é, construir na sociedade debates para decidir qual dessas alternativas nós, enquanto sociedade, vamos encabeçar. Quem ganha e quem perde. Onde estamos no momento atual? Não sei se a gente vai ter desequilíbrio nesse momento porque está muito cedo para dizer. O que eu sei desse momento, o que minhas pesquisas mostram, é que até agora o governo atual é o que mais contratou servidores públicos para ocupar cargos comissionados de alto e médio escalão. Então, acho que é um governo que está tentando fazer um equilíbrio entre a técnica e a política, inclusive, na ocupação de cargos. É impressionante a presença de servidores concursados. Isso é fundamental, porque nós estamos num momento de reconstrução, inclusive, literal, da administração pública brasileira. Eu acho que a gente não tem nem noção do tanto que foi destruído.

A gente tem evidências, mas um diagnóstico real de informações apagadas, sistemas destruídos, documentos destruídos, servidores públicos que saíram porque não aguentaram ou que estão tomando [remédio] tarja preta, estão em licença ou não estão conseguindo ser produtivos porque não estão bem, o tamanho do estrago, a gente não tem noção.

E nós precisamos de muitas pessoas engajadas politicamente dentro da burocracia para reconstruir isso. Nesse sentido, servidores públicos vão ter um papel fundamental, inclusive, de reconstruir coisas que só eles sabem que foram destruídos. Por exemplo, uma das formas de resistência que os servidores tinham era fazer *backup* de documentos que foram apagados. Os servidores públicos vão ter um papel muito importante agora de trazer isso de volta e mostrar o que a gente tinha, o que se perdeu por aí. Então acho que é um pouco nesse momento que a gente está. Mas o que que vai ser enquanto equilíbrio? Acho que está muito cedo ainda para a gente saber.

LF: Tentando compreender o atual contexto de reconstrução, quais seriam arranjos sustentáveis e inovadores para que o Estado alcance seus resultados? Qual o papel do desenho e da implementação de políticas públicas?

GL: Em primeiro lugar, não existe saída que não seja pela política. A saída tem que ser pela Política com “P” maiúsculo e isso significa que a administração pública do Estado brasileiro deve reinventar sua forma de lidar com a sociedade. É claro que tem toda uma agenda que vai ser importante, de retomada e reconstrução dos mecanismos clássicos de participação social, como conselhos, conferências, audiências e ouvidorias. Mas a sociedade de hoje não é a sociedade do começo dos anos 2000, quando

esses mecanismos começaram a crescer. Fazer conferência presencial, por exemplo, é um negócio caríssimo. E quem é a população que consegue sair da sua cidade para participar na conferência nacional? Quem essas pessoas representam? Hoje há todo um trabalho de reconfiguração do que é a participação social no Brasil para conseguir fazer Política com “P” maiúsculo. E isso tem a ver com novas formas de uso de tecnologia, engajar a sociedade de outras maneiras, conseguir chegar em territórios e grupos populacionais que não se chegava e dar outras formas de voz para eles.

Eu acho que tem toda uma reconfiguração aqui no tema da participação que é fundamental. Temos que reconfigurar a relação com a sociedade para reativar uma crença na democracia.

Uma segunda coisa para esses arranjos conseguirem avançar é a coordenação de uma administração pública que é muito complexa. Inclusive, ela é muito complexa em termos setoriais. E ficou mais ainda. O governo do Lula tem 37 ministérios. Se já não é fácil com 20, é mais difícil ainda com 37. Não estou questionando o número de ministérios, que é uma forma de você dar voz a grupos que não são priorizados, mas, somando a complexidade de números de ministérios com a complexidade federativa, cria-se a necessidade de se trabalhar articulação e coordenação como *modus operandi*. Não pode ser um algo a mais. A coordenação deveria ser um *modus operandi* do governo federal, assim como deveria ser nos estados e municípios. Por que? Várias pesquisas mostram que problemas complexos só se resolvem com políticas intersetoriais. Você não resolve o problema da fome se só o Ministério do Desenvolvimento Social cuidar desse tema. Uma criança com fome não consegue estudar

bem e isso vai cair na educação. Uma criança com fome tem problemas de saúde e isso vai cair na saúde. Uma criança fica com fome porque a família dela não tem emprego e isso vai cair em outro ministério. Quer dizer, a gente só resolve problemas complexos com soluções complexas e elas são interministeriais e federativas. Por isso, o tema da coordenação, para mim, tem que ser a tônica deste governo. Ele não pode ser o “puxadinho”, como foi feito em governos anteriores. Um bom exemplo de política que se sustentou até o governo Bolsonaro é o Bolsa Família, cuja tônica é a coordenação. E por fim, para esses novos arranjos é fundamental olhar para o território. Vocês conhecem territórios muito diferentes do que os que eu conheço. Minas é um mundo nesse sentido. Mas a questão é que a nossa inteligência de política pública – não sei quem já foi a Brasília – é estabelecida nos corredores deste lugar incrível, cheio de prédios do [Oscar] Niemeyer. E o Brasil real é São Gabriel da Cachoeira, é o vale do Jequitinhonha. Não dá para a gente imaginar que políticas criadas no Planalto Central, na Esplanada, são adequadas para todos os territórios brasileiros. Não são. Por isso, a gente precisa também de arranjos institucionais que tragam o território para centralidade decisória. Veja a questão dos lanomâmis, por exemplo. Como ela é resolvida? Pensando naquele território. E acontece que o garimpo ali não tem nada a ver com a exploração mineral em outros lugares.

A gente precisa ter soluções que são muito customizadas e que dialogam com o território, que escutam aquela população, que conseguem entregar algo que a população precisa, demanda, legítima e assim por diante.

Isso tem tudo a ver com a agenda dos ODS [Objetivos do Desenvolvimento Sustentável].

Os arranjos de sucesso daqui para a frente tem que ser arranjos que tragam o território na centralidade da resolução do problema. Quer dizer, a gente não vai entender o problema da fome de maneira genérica. A gente vai entender a fome para os lanomâmis, a fome para o sertanejo, a fome para quem vive na periferia de Belo Horizonte e a fome para quem vive no centro de São Paulo. Elas são fomes diferentes. E eu vou ter soluções pensadas para essas várias fomes, que são soluções intersetoriais, federativas, participativas, mas que lidam com a dinâmica e com a lógica do território como algo fundamental para a tomada de decisão. Então, acho que a gente tem uma coisa aqui também de aprender como criar soluções que dialoguem com esses territórios. E acho que isso é um terceiro aspecto fundamental do nosso futuro.

BM: Como pensar, então, as carreiras públicas? Como compreender o recrutamento e a capacitação da burocracia? Qual o papel do campo de públicas nisso?

GL: O campo de públicas é parte da solução. É uma parte imprescindível. Em primeiro lugar, porque nós precisamos de mais profissionais bem formados, engajados, com *ethos* público e com motivação para poder melhorar essa nossa administração pública tão heterogênea. E precisamos dessas pessoas alocadas não só na Esplanada, também precisamos delas ali, mas precisamos delas em São Gabriel da Cachoeira e no Vale do Jequitinhonha. A gente precisa dessas pessoas no país inteiro. Precisamos de muito mais, muito mais gente para poder se espalhar no território brasileiro e conseguir lidar com todos esses desafios mencionados. E por isso a formação de pessoas no campo de públicas, que têm já

uma formação interdisciplinar e intersetorial, com *ethos* público, motivada, engajada, é fundamental. Dito isso, e para além do campo de públicas, o que eu acho que a gente precisa da nossa burocracia brasileira? Como eu falei, a burocracia brasileira aumentou muito desde a Constituição e isso é maravilhoso. O que a gente conseguiu avançar, a gente conseguiu por causa desse aumento quantitativo e qualitativo da nossa burocracia pública brasileira. Mas isso não foi suficiente. Precisamos de mais pessoas e precisamos de pessoas mais bem qualificadas. Quando falo isso, não estou me referindo às pessoas que passam num concurso de prova de conhecimento e vão receber salários lá em cima; e vão reproduzir valores sociais da sua classe, da sua raça, dentro do Estado brasileiro.

A gente precisa de um Estado, de uma burocracia mais diversa, mais plural, e por isso os nossos concursos públicos deveriam vir junto com aumento de cotas, qualificação do processo seletivo, avaliação de habilidades e atitudes, e avaliação de engajamento, vocação e ethos público.

É algo super polêmico, mas é uma briga que eu compro. Porque não adianta recheiar o Estado de pessoas que não acreditam no Estado. Não adianta encher o Estado de gente que está lá dentro para dizer tem que diminuir, privatizar. Ou que não acredita na sociedade, que é contra o cidadão, que é racista, que é preconceituoso. Então a gente tem que qualificar e aumentar, mas de maneira diversa. Para tudo isso, eu acho que tem várias medidas, tem várias pessoas trabalhando com isso. Precisa melhorar processos de recrutamento. Isso tem a ver com o fortalecimento do campo de públicas. Tem a ver com mostrar que o Estado é um lugar legal para se trabalhar, fazer a sociedade acreditar na administração pública. Precisamos melhorar

processos seletivos dos concursos públicos para trazer esses elementos que eu falei, trazer cotas, avaliação por outros critérios. Precisamos melhorar as nossas carreiras, integrá-las, melhorar seus desenhos para que sejam mais intersetoriais e federativas, estimulem as pessoas circularem. Fazer as carreiras terem desenvolvimento ao longo do tempo, para não chegar no teto em 5 anos. Criar sistemas de incentivo dentro das carreiras para as pessoas quererem dar o melhor de si, se qualificar e assim por diante. Temos que ter programas de formação permanente da burocracia pública. A Fundação João Pinheiro é importante nesse sentido. A ENAP [Escola Nacional de Administração Pública] também. Mas, eu queria fechar dizendo que tudo isso, desde a ampliação do campo de públicas até as políticas de gestão de pessoas têm que ser voltadas para o fortalecimento do *ethos* público da burocracia brasileira. Tudo.

Servidor público está ali para servir ao público. Ele é parte do Estado brasileiro e parte fundamental da garantia de direitos. E ele precisa saber disso. Ele precisa ser lembrado disso. Ele vai ser cobrado por isso o tempo inteiro.

Caso contrário, a gente fica com um monte de gente, seja no nível da rua, seja no alto escalão, que está ali fazendo política pública como se tivesse vendendo produto no mercado. Precisamos de pessoas que estejam todos os dias trabalhando em prol da sociedade, em prol dos valores republicanos, em prol da inclusão, no combate à desigualdade. E é por tudo isso, obviamente, que o campo de públicas é muito importante. Não só por formar pessoas, mas também por disputar na sociedade esses valores todos.

INTERFACES ENTRE O DIREITO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA A PARTIR DA PERSPECTIVA DO DIREITO ADMINISTRATIVO VIVO

Ana Luiza Gomes de Araújo¹

Maria Coeli Simões Pires²

Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto³

Resumo

O presente artigo analisa as interfaces entre o Direito e a Administração Pública a partir do conceito, popularizado por Paulo Neves de Carvalho, de direito administrativo vivo. Para o desenvolvimento do trabalho, foram visitados postulados da epistemologia do Mestre da Escola Mineira de Direito Administrativo, utilizando-se fontes diversas: palestras e lições por ele ministradas; artigos de discípulos; e, em especial, documentos que compõem o acervo do Núcleo de Referência da Memória do Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro de Minas Gerais. O ensaio traceja a conexão entre o conceito inovador de direito administrativo vivo e a atuação da Administração Pública e sedimenta elementos de ambos os núcleos, projetando como resultado, a relação de necessária instrumentalidade do Direito em prol de uma administração pública centrada na pessoa humana e atenta às necessidades dos cidadãos, a partir da máxima cunhada por Paulo Neves de Carvalho de que “o direito que não serve à vida não serve”.

Palavras-chave: Paulo Neves de Carvalho. Direito administrativo vivo. Administração Pública. Interface.

Abstract

This paper analyzes the interfaces between Law and Public Administration based on the concept, popularized by Paulo Neves de Carvalho, of living administrative law. For the development of the work, postulates of the epistemology of the Master of the Minas Gerais School of Administrative Law were visited, using various sources: lectures and lessons given by him; articles by disciples; and, in particular, documents that make up the collection of the Núcleo de Referência da Memória do Professor Paulo Neves de Carvalho of the João Pinheiro Foundation of Minas Gerais. The essay outlines the connection between the innovative concept of living administrative law and the performance of the Public Administration and sediments elements of both cores, projecting as a result, the relationship of necessary instrumentality of Law in favor of a public administration centered on the human person and attentive to the needs of citizens, based on the maxim coined by Paulo Neves de Carvalho that "the law that does not serve life does not serve".

Keywords: Paulo Neves de Carvalho. Living administrative law. Public Administration. Interface.

¹ Graduada em Direito pela Faculdade Milton Campos e em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Especialista em Direito Público pela PUC -IEC/MG e mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Professora do curso de graduação e pós-graduação da Fundação João Pinheiro. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

² Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUCMINAS. Mestre e Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Professora Adjunta de Direito Administrativo junto à mesma instituição. Procuradora aposentada da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais - ALEMG. Advogada. Membro de diversos institutos culturais e científicos.

³ Doutora e mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Presidente do Instituto Mineiro de Direito Administrativo – IMDA. Coordenadora e Professora do Curso de Pós-graduação da Escola de Contas Professor Pedro Aleixo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG. Analista de Controle Externo do TCE.

INTRODUÇÃO

Paulo Neves de Carvalho, em palestra proferida por ocasião da inauguração do ano letivo de 2000 na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (CARVALHO, 2022b, p. 621), convida à reflexão a respeito do Direito que se ensina em contraposição ao Direito que se pratica. Nesse sentido, afirma o mestre que refletir sobre o Direito significa, essencialmente, perscrutá-lo, para se lhe detectarem caminhos, tendo em vista os inevitáveis desafios. Não é possível reprimir esse movimento de transição e evolução.

Nessa perspectiva, o professor convoca à meditação, a partir das seguintes indagações: Que promessas ou compromissos o homem afeiçoado ao Direito está assumindo perante a sociedade? Ou, então: como os profissionais desse campo estão efetivamente comprometidos com a vida, no âmbito de seu mister? O que se diz, o que se prega, tem sentido e utilidade social? Ou se permanece indiferente ao destino comum, porque o individualismo jurídico continua a absorver a atenção? (CARVALHO, 2022b, p. 622). Todas essas indagações são convite e apelo a uma reflexão a respeito do propósito do Direito e do papel dos que com ele operam.

O presente trabalho tem por objetivo analisar as interfaces entre o Direito e a Administração Pública a partir do conceito, popularizado por Paulo Neves de Carvalho, de direito administrativo vivo. Para tanto, utiliza-se a pesquisa documental, notadamente, a partir de elementos constantes do acervo do Núcleo de Referência da Memória do Professor Paulo Neves de Carvalho, bem como suplementos da obra Memória Política de Minas Gerais: Paulo Neves de Carvalho - edição especial da coleção Mineiriana, da Fundação João Pinheiro, com o intuito de perquirir como o mestre tratou do direito administrativo vivo em seu magistério, palestras, exposições e a partir daí, buscar a construção da interface desse conceito com a Administração Pública.

O curso das provocações e dos ensinamentos do mestre alimenta o leito da compreensão da experiência jurídica em suas múltiplas dimensões, com destaque para a de caráter fenomenológico. E, assim, será analisada a conexão entre o Direito e a Administração Pública pela perspectiva do direito administrativo vivo.

DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em sua atuação, Paulo Neves sempre considerou que o Direito e a Administração Pública eram indissociáveis. “Dir-se-ia que, a seu modo, fora uma espécie de utilitarista-humanista do Direito Administrativo, que sempre lhe pareceu um instrumento da *praxis* administrativa” (ANASTASIA, 2012, p. 17).

Como instrumento em prol da Administração Pública mais eficiente e atenta às demandas sociais, cunhou a máxima de que “o direito que não serve à vida não serve”. “O

Direito não começa nem termina na elaboração e promulgação de leis, mas é a garantia da educação política, assegurada pelo Estado ao povo, a qual leva à eficácia e efetividade jurídica e social do sistema de normas.” (PINTO, 2012, p. 198).

Na palestra citada que foi proferida por ocasião da inauguração do ano letivo de 2000 na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, o Professor Paulo Neves aponta para a necessidade de considerar o que, frequentemente, passa despercebido mesmo aos que praticam o Direito: que, na ordem política está a matriz do Direito; em outras palavras, como enfatiza Roberto Dromi, por ele citado, as normas jurídicas reguladoras da realidade social estão inevitavelmente atreladas ao regime político (CARVALHO, 2022b, p. 623).

Alerta o professor que a afirmação em certas situações pode conduzir a distorções, mas é preciso dizê-lo: os conteúdos do Direito variam segundo o sistema político a que serve. No caso brasileiro, o Poder Constituinte adotou e revelou uma ordem política a sustentar a República e a Federação, que vai direto à inteligência e à sensibilidade, travejada no ideário da soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e do pluralismo político.

Nesse ideário, o artigo 1º da Constituição da República de 1988 traz a ordem política superior, a raiz de tudo, o fundamento essencial. O artigo 3º, por sua vez, apresenta as metas postas à consecução, a saber: uma sociedade livre, justa e solidária; o desenvolvimento nacional garantido; a pobreza e a marginalização erradicadas, as desigualdades sociais e regionais reduzidas; o bem de todos promovido, sem preconceitos de origem, raça, sexo, idade e qualquer outra forma de discriminação. Essas metas demandam sobremaneira a atuação da Administração Pública, que deve buscar atingi-las, de maneira atenta aos princípios constitucionais expressos do artigo 37 e ainda aos princípios implícitos do ordenamento jurídico.

Para a consecução dessas metas, aponta o professor ser necessário traçar e viabilizar os caminhos que, sustentados pela ideia matriz, assegurem os generosos frutos prometidos à sociedade, e o instrumento que há de se encarregar dessa viabilização, no Estado de Direito, é a norma infraconstitucional, a lei.

Alerta o professor (CARVALHO, 2022b, p. 624) ser fundamental aos operadores do Direito, a concepção de lei, para além dos juízos lógicos, do tecnicismo, do formalismo jurídico, que costuma conceber o Direito dentro de quatro paredes, forjá-lo à margem da vida; daí, o equívoco de fazer coincidir o Direito com a lei. Nesse equívoco, a lei é o Direito; basta a lei, porque nela se exprime o juízo lógico, e a lógica dita, com eficiência, os melhores caminhos, os da estrita e pura racionalidade. Esse, o positivismo jurídico nefasto, enfatiza-se. O Direito é justiça, como afirmava Roberto Dromi, citado por Paulo Neves. Ele não pode ser idealismo puro

ou realismo prático. Ele reflete o sistema político e envolve a vida humana, portanto não é neutro ou apolítico. “É ingênuo imaginar que o Direito seja apenas um conjunto normativo; ele não se esgota na ‘normacracia’; o direito não é só a lei. Igualar Direito e norma é pernicioso” (CARVALHO, 2022b, p. 625). A par da ordem positiva (normativa) e a da realidade, existe a via dos valores e princípios, com a qual hão de confrontar-se a normativa e a da realidade. Assim constrói-se a visão tridimensional que se aparta da teoria da estrita norma e da teoria pura do Direito. O Direito não é valor puro, nem mera norma, nem simples fato social. O Direito é uma ideia prática, que encerra meio e fim, em tríplice dimensão: axiológica, normativa e fenomenológica, em relação dialógica. (REALE, 1994, p.118).

Traça-se, também, para o Direito uma “via crucis”, o caminho para a busca da justiça; e isto exige a atualização pelos princípios, a adequação idônea dos meios aos objetivos do tempo. Por meio dos valores e princípios é que se opera a transformação, nos moldes da interpretação que atualiza. Os valores nascem do ser humano, caminho inverso da norma escrita; por isto, há um processo permanente de revalorização dos valores. (CARVALHO, 2022b, p. 626).

E continua o professor, afirmando que no princípio está a essência do ordenamento; o parâmetro ordenador fundamental. Na Constituição, inserem-se os princípios acolhidos pelo sistema político (poder constituinte), positivados, em busca, essencialmente, do que é materialmente justo para todos. Sob o pálio dos princípios, a Constituição atualiza, cada dia, o conceito de justiça, formulado pela sociedade ou nela subjacente.

A Constituição é fonte primária, ideológica, temporal e hierárquica de todas as outras normas que compõem o sistema jurídico. Os princípios permitem a criação e a recriação do sentido e a aplicação das normas, sem necessidade de modificação de sua letra, legitimando-se por sua coerência com o contexto político, social, e econômico que a sociedade vivencia em determinado momento (legitimação e atualização).

Os princípios, quando veiculados pelas normas fundamentais, conferem unidade e harmonia à ordem jurídica. São eles que mantêm a ordem constitucional em sua dimensão sistêmica. Por meio deles, a Constituição renasce, vivifica-se, ao se adequar ao sentido do justo que o povo acolhe em cada momento histórico, legitimando-se.

Esse sistema desafia o direito administrativo de vocação autoritária, centrado na autoridade – carente de legitimidade -, assentado em regras, em legalidade estrita, para se conformar em um conjunto normativo mais complexo, que acolhe os preceitos, mas se distende por uma normatividade principiológica capaz de arrimar soluções adequadas, seja no campo de políticas públicas, seja nas demais atividades da Administração.

Registra-se que, por meio de entrevista sobre Paulo Neves de Carvalho à Fundação João Pinheiro, a ex-aluna Maria Coeli Simões Pires enfatiza aspectos da Pedagogia do Mestre, a partir

dos ensinamentos nos cursos de Mestrado e Doutorado junto à Faculdade de Direito da UFMG, apresentando considerações e um mosaico de postulados e elementos epistemológicos do Professor que fez Escola, nos quais, a latência e a força propulsora do fenômeno administrativo ganha superlativa importância na concepção do Direito Administrativo vivo.

DIREITO ADMINISTRATIVO VIVO

Podem-se atribuir ao Professor Paulo Neves de Carvalho a concepção do Direito Administrativo vivo e a disseminação da expressão, utilizada por ele, recorrentemente, em seu magistério, palestras, discursos e debates. Eurico Bitencourt Neto, traduzindo o pensamento do Mestre no tocante ao Direito Administrativo vivo, anota que o

Direito não deve se resumir à sua estrutura lógico-formal, mas reconhecendo seus limites e a importância dos valores sociais vigentes, deve se fazer vivo, aberto, sem negar os conflitos, posicionando-se como um dos instrumentos da sociedade no processo de conscientização, este sim capaz de forjar comportamentos duradouros. (BITENCOURT, 2004, p. 31).

Ao semear a concepção de um direito administrativo vivo, Paulo Neves de Carvalho deixou como legado um novo paradigma para a reflexão da ciência jurídica e da Administração Pública (PIRES, 2012, p. 212). A maior legitimidade do Direito, para o Professor Paulo Neves, viria da consideração dos valores sociais, levando-se em consideração a realidade e a diversidade, como informadores da norma e da compreensão dos seus limites. Mais que idealizar a norma, com rigor e zelo técnico, era necessário o esforço de compreender a tradição jurídico social, os valores sociais de maneira atrelada à realidade.

Apesar de sempre ter prestigiado a norma jurídica, frequentemente falava que “o Direito que não serve à vida, não serve.” De nada valeria ter normas de grande rigor técnico se elas não se destinassem a assegurar a vida digna aos cidadãos.

Em intervenção feita em conferência realizada em Curitiba-PR, no ano de 2001, reforçou com veemência sua concepção de um Direito Administrativo a serviço da vida:

[...] Resta saber se o administrador em cujas mãos o administrado deposita a esperança de exercer bem a liberdade segundo a finalidade da lei e exclusivamente segundo essa finalidade e perseguindo exclusivamente estes frutos; se, na verdade, ele foi preparado para exercer essa liberdade. E não foi. Ora, meus amigos, viram já que estamos cogitando de valor. E como é importante. Porque, na verdade, se pudéssemos resumir, nesse resumo se colocaria um confronto entre o valor, mas eu me refiro àquela convicção profunda que nasce da consciência individual e da consciência social. Porque aí, na verdade, é que reside o germe do Direito servindo à vida, não o Direito como sinônimo de lei. Meus amigos, o Direito somente alcançará os seus objetivos se no bojo da convivência humana se instalar efetivamente a

consciência individual e, por este caminho, a consciência social. E então vai brotar daí uma compreensão genuína do sentimento popular e os valores se guindarão ao status de princípio. Na Constituição eles já estão inseridos. (CARVALHO, 2001).

De fato, a Constituição contempla uma série de valores, com o status de princípios. Tais princípios possuem o relevante papel de servir de fonte à elaboração das leis e de parâmetro às interpretações jurídicas. Continua o mestre, em sua preleção, com o seguinte alerta:

Resta saber se a comunhão humana foi capaz de os assimilar. E não foi. E não foi porque onde viceja, lamentavelmente, a ignorância, a miséria e a doença, onde 50 milhões de brasileiros se colocam abaixo da linha da pobreza, é difícil imaginar que eles percebam que neles resida a origem do poder, que somente em nome e em favor deles o poder possa ser exercido. Meus amigos, neste congresso tivemos a oportunidade de colocar os assuntos segundo a consideração estrita de legalidade ou, então, aqueles que ensinaram aos participantes, aos expositores, que se há de desenvolver a consideração relativa a essa consciência individual e consciência social. Predominou, é claro, a preocupação da legalidade. Felizmente, não a legalidade em sentido estrito, porque então estaríamos falando desse positivismo que é preciso execrar. E então, com alegria ouvimos do expositor, que a lei não pode ser ilegítima. A lei tem de ser legítima ou então não estará servindo à vida. Ora, meus amigos, aí está o esforço do administrativista, o de que ele procure aproximar a construção normativa positiva de um sentimento que brota da coletividade, da comunidade, e que ali se consolida. Porque ali efetivamente irá nascer a opinião pública. E isso tem que ver sim com o mérito do ato administrativo porque nada nesse mérito administrativo poderá escapar ao controle social (CARVALHO, 2001).

Paulo Neves não defendia o desrespeito às leis. Pelo contrário, sempre esteve consciente do papel ordenador que as leis exercem. Mas, para além da legalidade em sentido estrito, do positivismo pernicioso, é necessário vislumbrar o relevante papel dos princípios como forma de contemplar maior legitimidade às leis.

Mas, meus amigos, nós temos uma compreensão nítida, ditada pela inteligência, do que seja o princípio. Sabemos dizer o que é, sabemos conceituá-lo. Mas, meus amigos, nós, os administrativistas, temos uma dificuldade enorme para compreender que a ideia do princípio e a ideia do valor sejam efetivamente assimiladas. Dir-se-á que isso não é matéria de Direito, que isso não é matéria de Direito Administrativo, que isso seja um dado metajurídico. Não entendo que esse seja. O administrativista, por vocação, por definição, é um agente de mudança! E ele tem de estar atento a esta realidade que se instala no bojo da vida para que o Direito porque ele peleja sirva efetivamente à vida. E, então, os sentimentos de liberdade, de justiça e de fraternidade deixarão de ser uma mera opção e estaremos comungando do ideário dos artigos 1º e 3º da Constituição. Estaremos identificando isto que a inteligência ditou em determinado momento. Nós estaremos identificando este plano com o plano da vida, com o plano da comunhão social. Meus amigos, estamos falando de Direito Público. E o

Direito Público se nutre muito, muito mesmo, de sentimento e de emoção [...] (CARVALHO, 2001).

Em 2002, um ano após a mencionada conferência, por ocasião do recebimento do título de professor emérito da Universidade Federal de Minas Gerais, o professor Paulo Neves de Carvalho, emocionado e agradecido, relata seus sonhos, realizações e, também, seus desencantos. Afirmou naquele momento sua obsessiva inquietude intelectual em prol da humanização da vida por via do Direito. (ARAÚJO, 2022, p. 25).

Com sua marcante humildade, afirmou que não havia escapado, nos tempos remotos de sua formação, da atração positivista. Fazia coro com aqueles que proclamavam que a liberdade do homem dependia de sua escravização à lei. Naquele momento, não percebia que esse pensamento era fruto de um liberalismo jurídico que consagrava a liberdade e a igualdade apenas do ponto de vista formal. Somente muitos anos depois, afirma o professor (CARVALHO, 2002), percebeu que o homem não pode subordinar-se a leis injustas que promovessem os privilégios e a desigualdade social.

A concepção de direito administrativo vivo defendida por Paulo Neves de Carvalho constituía uma “postura teórica que confrontava alguns postulados do paradigma dominante do pensamento jurídico, o Juspositivismo, mais especificamente a corrente do Exegetismo” (DIAS, 2012, p. 230). Sua crítica ao Positivismo ainda abarcava a negação da crença cientificista de que seria possível domar a realidade social independentemente de sua dinâmica, pois “a realidade social não pode ser contida por nenhuma lei.” (ARAÚJO, 2012, p. 120).

O professor apontava para um tipo de Direito que desafiava a ordem jurídica emanada do Estado: o Direito vivo, aberto, sujeito aos influxos sociais. Especialmente no âmbito das políticas públicas, em todo o seu ciclo, conceptual, incremental e de controle, o apelo e a necessidade da cidadania são componentes de vivificação do papel prestacional do Estado e da atualização das obrigações públicas por parte da Administração. Neste sentido, o ordenamento jurídico codificado era incompleto frente à complexidade do real e necessitava do Direito Vivo. Isso porque o Direito “[...] não reside tanto nas proposições jurídicas (nas normas de decisão) quanto nas instituições jurídicas, cabendo a Sociologia do Direito – e não à Ciência Jurídica – pesquisar as forças propulsoras das organizações jurídicas.” (DIAS, 2012, p. 232).

A proposta teórica do Direito Administrativo vivo implodia as verdades absolutas do Positivismo Jurídico, alertando para a inocuidade desta forma de pensar. (PFEFFER, 2022). Isso levava Paulo Neves a ficar atento, influenciar e criticar a produção intelectual jurídica, principalmente a brasileira, que se restringisse a discussões estéreis e distantes do mundo real e defender o pragmatismo da doutrina. Assinala-se que “boa parte de seu conhecimento ele

adquiriu na prática da Administração Pública e em décadas de ensino do Direito” (MENDES, 2012 apud PINTO, PIRES 2012, p. 94).

Em seu magistério, o Professor Paulo Neves de Carvalho costumava representar graficamente as funções do Poder Estatal, exercidas pelo Legislativo, Executivo e Judiciário. Localizando a função administrativa principalmente no Poder Executivo, utilizava-se da metáfora dos bonecos para caracterizar a relação do Estado com o administrado. Criticava as ações unilaterais do Estado nessa relação; agia o Estado de modo arrogante, com “o boné arribado com ares de autoridade, dedo em riste a mostrar ao boneco administrado o patamar de sua insignificância” (PIRES, 2012, p. 213), impondo um suposto interesse público que ele próprio estabelecia. Ensinava o professor, caber ao Estado interagir com a sociedade e instituir vínculos fortes e duradouros, nos quais a sociedade perceba a sua efetiva participação na construção da concepção do interesse público. Caso contrário, o modelo de administração autoritário continuará se impondo sobre o democrático. Como alertava o professor: “não se administra sobre os administrados, mas sim com os administrados.” (ARAÚJO, 2012, p. 120). “Como Dom Quixote” (PIRES, 2012, p. 215), o professor propunha uma hermenêutica legal da equidade pautada na realidade das pessoas e dos fatos do mundo social. Somente uma interpretação nascida na realidade permitiria a assimilação profunda dos valores de determinado tempo e lugar.

Percebendo os avanços e limitações do Estado Social em relação à humanização da vida por via do Direito, Paulo Neves pregou que só a lei não bastava. Era preciso dar ao Direito Administrativo uma plasticidade para “construir novas matrizes capazes de conformar um perfil democrático de Administração.” (PIRES, 2012, p. 221). Frente a um Direito Administrativo esgotado, deve surgir um que seja humanizado e aberto aos ideais democráticos. No direito administrativo vivo depositava suas esperanças de um direito que, de fato, servisse à vida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Direito deve ser considerado o instrumento, o manancial do qual se deve valer a Administração Pública em sua atuação. De nada valeria, a atuação administrativa desprovida de respaldo técnico jurídico, nem tampouco a atuação administrativa meramente calcada nas normas, mas desvincilhada dos anseios e valores sociais.

Não se pode cogitar de uma Administração Pública que atenda de maneira adequada às demandas sociais, sem se aproximar do cidadão.

Nesse sentido, as ideias desenvolvidas por Paulo Neves de Carvalho mostraram-se de grande atualidade e de repercussão, influenciando gerações que o sucederam e toda uma corrente de pensamento jurídico.

Suas indagações formuladas em 2000, na inauguração do ano letivo na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais conduzem à profunda reflexão e passados 23 (vinte e três) anos não apresentam resposta simples. Que promessas ou compromissos o homem afeiçoado ao Direito está assumindo perante a sociedade? Ou, então: como os profissionais desse campo estão efetivamente comprometidos com a vida, no âmbito de seu mister? O que se diz, o que se prega, tem sentido e utilidade social? Ou se permanece indiferente ao destino comum, porque o individualismo jurídico continua a absorver a atenção? (CARVALHO, 2022b, p. 622).

Tais indagações somadas à ideia por ele propalada de direito administrativo vivo conduzem a um novo pensar acerca do direito, mais compromissado com os cidadãos e com a vida. Oxalá que todos os estudantes e operadores de Direito possam ser tocados por suas palavras, lições e exemplo.

REFERÊNCIAS

ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. Prefácio. *In*: PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha; PIRES, Maria Coeli Simões (org.). **Paulo Neves de Carvalho**: suas lições por seus discípulos. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 17-18.

ARAÚJO, Ana Luiza Gomes. A descentralização, sob a óptica de Paulo Neves de Carvalho, no contexto da reforma administrativa. *In*: PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha; PIRES, Maria Coeli Simões (org.). **Paulo Neves de Carvalho**: suas lições por seus discípulos. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 119-123.

ARAÚJO, Ana Luiza Gomes; NASCIMENTO, Márcio Luiz; PFEFFER, Renato Somberg. Professor Paulo Neves de Carvalho: trajetória profissional e legado para o Direito Administrativo. *In*: PFEFFER, Renato Somberg (org.). **Memória política de Minas Gerais**: Paulo Neves de Carvalho. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022. p. 40-54.

BITENCOURT NETO, Eurico. Direito administrativo vivo. **Revista Brasileira de Direito Municipal**, Belo Horizonte, v. 5, n. 12, p. 31-36, abr./jun. 2004.
CARVALHO, Paulo Neves de. **Intervenção no XV Congresso Brasileiro de Direito Administrativo – Curitiba 2001**. Vídeo. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2001. Inédito.

CARVALHO, Paulo Neves de. Reflexões sobre o Direito Administrativo: congregação da Faculdade de Direito da UFMG. *In*: PFEFFER, Renato Somberg (org.). **Memória política de Minas Gerais**: Paulo Neves de Carvalho. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022a. p. 654- 660.

CARVALHO, Paulo Neves de. Reflexões sobre o direito e a escola: Universidade Federal de Minas Gerais: Faculdade de Direito. *In*: PFEFFER, Renato Somberg (org.). **Memória política de Minas Gerais**: Paulo Neves de Carvalho. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022b. p. 621-634.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. O direito administrativo vivo de Paulo Neves de Carvalho: o olhar do passado e as perspectivas do futuro. *In*: PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha; PIRES, Maria Coeli Simões (org.). **Paulo Neves de Carvalho**: suas lições por seus discípulos. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 229-236.

MENDES, Vicente de Paula. Homenagem a Paulo Neves de Carvalho. *In*: LIMA, Sérgio Mourão Corrêa (coord.). **Temas de direito administrativo**: estudos em homenagem ao Professor Paulo Neves de Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

PFEFFER, Renato Somberg. Paulo Neves de Carvalho: o mestre por seus discípulos. *In*: **Memória política de Minas Gerais**: Paulo Neves de Carvalho. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022. p. 74-92.

PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha. Controle da discricionariedade administrativa na perspectiva do professor Paulo Neves de Carvalho. *In*: PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha; PIRES, Maria Coeli Simões (org.). **Paulo Neves de Carvalho**: suas lições por seus discípulos. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 197-202.

PIRES, Maria Coeli Simões. Direito, metalinguagem e institucionalidades: uma composição de realidade, silêncio e muitas palavras. *In*: PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha; PIRES, Maria

Coeli Simões (org.). **Paulo Neves de Carvalho**: suas lições por seus discípulos. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 211-228.

PIRES, Maria Coeli Simões. **Entrevista – Maria Coeli Simões Pires fala sobre o professor Paulo Neves de Carvalho**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 26 jun. 2017. Entrevista concedida a Evaristo Caixeta Pimenta, Luciana M. R. Sardinha Pinto, Ana Luiza Gomes de Araújo. (Série de entrevistas sobre o professor Paulo Neves de Carvalho do Projeto História Temática). Disponível em:

http://repositorio.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/2362/1/Entrevista%20Profa.%20Maria%20Coeli%20Sim%c3%b5es%20Pires_Final%2013.06.17.pdf. Acesso em: 26 abr. 2023.

REALE, Miguel. **Teoria tridimensional do direito**. São Paulo, Saraiva, 1994.

DESENVOLVIMENTO EM MINAS GERAIS – LIÇÕES DA HISTÓRIA E NOVAS PRIORIDADES NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Alexandre Queiroz Guimarães¹
Raimundo de Sousa Leal Filho²

Resumo

Este artigo propõe uma reflexão sobre as políticas estaduais de desenvolvimento em Minas Gerais para indicar linhas prioritárias de ação para o momento atual. Para isso, faz inicialmente um mergulho na história do desenvolvimento econômico estadual, mostrando o papel crítico desempenhado pela tecnocracia estatal mineira. Procura, concomitantemente, apontar a evolução da economia estadual e dos principais setores econômicos. Uma importante contribuição é destacar a mudança nos instrumentos e na capacidade de ação do governo estadual que se seguiu à crise econômica de 1980 e às mudanças no arranjo federativo. São também apresentadas as mudanças na organização do estado mineiro e em sua capacidade de atuar e promover o desenvolvimento. O artigo termina enfatizando o cenário recente, as oportunidades que se abrem, os instrumentos disponíveis e as principais linhas de ação a serem contempladas.

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico. Minas Gerais. Políticas públicas. Industrialização. Governos estaduais. Economia regional.

Abstract

The article is centred on the policies adopted to promote economic development in the state of Minas Gerais. It explores the history of industrialisation, showing how the state government played a central role in the promotion of economic development. The history of development policies is brought with the intention to illuminate the policies which need to be adopted to tackle the recent challenges. An important contribution is to highlight the changes in the instruments and in the state capacity of action which followed the 1980s economic crisis and the changes in the federative arrangement. The article also explores the changes in the organisation of Minas Gerais state and in the respective capacity to promote economic development. Finally, the article deals with the recent challenges, highlighting the opportunities, the instruments and the main lines of action to be adopted.

Keywords: Economic development. Minas Gerais. Economic policy. Industrialization. Subnational governments. Regional economy.

¹ Doutor em Ciência Política pela Sheffield University; professor e pesquisador da Fundação João Pinheiro e PUC-MG.

² Doutor em Economia pelo Cedeplar/UFMG; professor e pesquisador da Fundação João Pinheiro e PUC-MG.

INTRODUÇÃO

Este artigo propõe uma reflexão sobre as políticas estaduais de desenvolvimento em Minas Gerais visando indicar linhas prioritárias de ação para o momento atual. Para isso, faz inicialmente um mergulho na história do desenvolvimento econômico estadual, mostrando o papel crítico desempenhado pela tecnocracia estatal mineira. Procura, concomitantemente, apontar a evolução da economia estadual e dos principais setores econômicos.

Refletir sobre as perspectivas para a economia de Minas Gerais demanda também uma reflexão sobre o lugar que o território mineiro ocupa no espaço nacional. Assim, considerações relevantes tendem a derivar da análise de tendências de longo prazo relacionadas à participação tanto da população quanto das atividades produtivas estaduais no total nacional.

Outra contribuição é destacar a mudança nos instrumentos e na capacidade de ação do governo estadual que se seguiu à crise econômica de 1980 e às mudanças seguintes no arranjo federativo. São também apresentadas as mudanças na organização do estado mineiro e em sua capacidade de atuar e promover o desenvolvimento. O artigo termina enfatizando o cenário recente, as oportunidades que se abrem, os instrumentos disponíveis e as principais linhas de ação a serem contempladas.

A Seção 2 trabalha a evolução das políticas de promoção do desenvolvimento e das atividades econômicas entre o início do século XX e o final da década de 1950. A Seção 3 faz uma análise similar para o período que vai da década de 1960 ao final da década de 1990. A Seção 4 trabalha as mudanças na organização do estado e as principais linhas de promoção do desenvolvimento no século XXI. A Seção 5 trabalha as mudanças recentes, os instrumentos disponíveis e as linhas a serem priorizadas. Enfim, a Seção 6 esboça as considerações finais.

DAS ORIGENS DO DESENVOLVIMENTISMO EM MINAS GERAIS ATÉ A DÉCADA DE 1950

A preocupação com o desenvolvimento econômico estadual se manifesta de forma mais sistemática e organizada na década de 1900, quando foi realizado o Congresso Agrícola, Industrial e Comercial em 1903. Essa preocupação tem a ver com a sensação de atraso da economia e com o diagnóstico sobre as causas do mesmo. Um marco foi o esgotamento do ciclo do ouro, seguido por retração econômica, uma vez que a mineração, embora tenha originado núcleos urbanos com razoável complexidade socioeconômica, não criou as bases para o desenvolvimento endógeno. A produção se orientou para a agropecuária, ganhando importância a região Sul e a Zona da Mata (DULCI, 1999, p. 40).

O café logo se sobressaiu, vindo a responder, ao final do século XIX, por grande parte das exportações estaduais.¹ No entanto, também não foi capaz de gerar as condições para o desenvolvimento estadual. As dificuldades estiveram em parte relacionadas ao solo, à topografia e à dependência do trabalho escravo (DULCI, 1999). Mas o obstáculo principal se deu em razão do não desenvolvimento de atividades de comercialização e financiamento, responsáveis em São Paulo por acarretar grande acumulação de capital e contribuir para a industrialização. Em Minas Gerais, a produção era vendida na própria fazenda ou na localidade. A proximidade com o Rio de Janeiro facilitava o escoamento do produto para as casas comerciais da capital federal.

A economia estadual também sofria com a falta de integração. Havia a visão de Minas Gerais como um mosaico, dado que as regiões eram muito diferenciadas e algumas polarizadas por Rio de Janeiro e São Paulo. Nesse sentido, a criação da nova capital Belo Horizonte tinha como um dos objetivos articular o território e fortalecer a integração da economia (DULCI, 1999, p. 39-41).

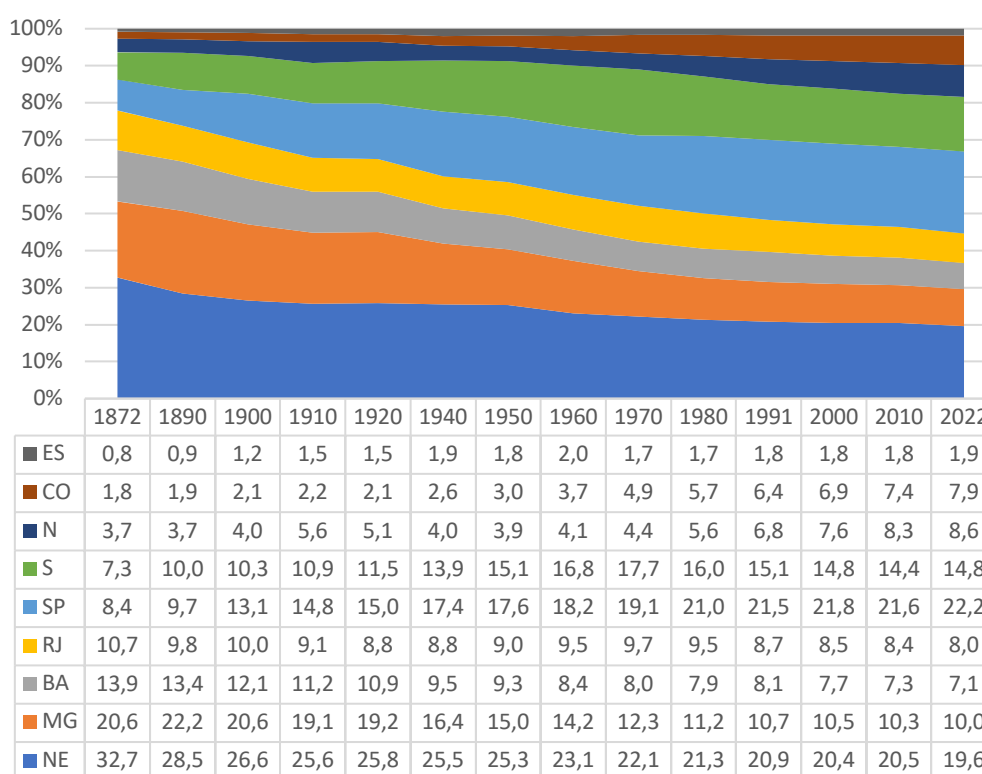
Não obstante, Minas Gerais era um estado populoso, o que tendia a estimular as atividades econômicas. Os dados do Censo Geral do Império de 1872, por exemplo, revelaram que aproximadamente um em cada cinco residentes no país tinha domicílio na Província de Minas Gerais², tendo sido até 1890 o segundo maior polo de crescimento populacional (em termos absolutos) do país, atrás somente do Rio Grande do Sul (GRÁFICO 1).

O período 1872-1890 foi o último em que Minas Gerais ampliou a participação na populacional nacional, o que sugere ter sido também o momento de esgotamento das vantagens comparativas baseadas numa dinâmica malthusiana com ausência da restrição de terras. Como é sabido, em tal contexto o crescimento populacional se transforma em importante vetor para o aumento do mercado interno, tendendo, em face da disponibilidade das tecnologias derivadas das duas primeiras Revoluções Industriais, a estimular a instalação de manufaturas, como foi o caso da Companhia de Fiação e Tecidos Cedro e Cachoeira instalada em Minas Gerais.

¹ Em 1888, chegou a responder por 79% das exportações mineiras, incluído aqui tanto vendas para o exterior quanto para outros estados (DULCI, 1999, p. 58).

² Naquela ocasião, a concentração espacial da população brasileira era de tal monta que cerca de 80% do total residia nas províncias da região Nordeste, de Minas Gerais e do Rio de Janeiro.

Gráfico 1 - Participação das unidades da federação na população do país – 1870-2022



Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.
Elaboração própria

O período 1872-1890 foi o último em que Minas Gerais ampliou a participação na populacional nacional, o que sugere ter sido também o momento de esgotamento das vantagens comparativas baseadas numa dinâmica malthusiana com ausência da restrição de terras. Como é sabido, em tal contexto o crescimento populacional se transforma em importante vetor para o aumento do mercado interno, tendendo, em face da disponibilidade das tecnologias derivadas das duas primeiras Revoluções Industriais, a estimular a instalação de manufaturas, como foi o caso da Companhia de Fiação e Tecidos Cedro e Cachoeira instalada em Minas Gerais.

Não obstante, o diagnóstico consolidado no início de 1900 era sombrio e exagerado, argumentando que o estado teria passado por um processo de estagnação ao longo do século XIX (DULCI, 1999, p. 38). O objetivo do Congresso Agrícola, Comercial e Industrial era criar alternativas a esse hipotético cenário. Atenção foi dada à atividade cafeeira, mas também à diversificação produtiva, que incluía tanto setores agrícolas quanto segmentos mais simples da indústria. Propostas foram elencadas e algumas transformadas em leis. Uma recomendação foi a criação da Sociedade Mineira de Agricultura, o que se concretizou em 1909.

Outra direção foi a valorização do ensino agrícola e a extensão rural, com a introdução de instrutores ambulantes (DULCI, 1999, p. 46). A educação e o ensino técnico ganharam

importância, focando-se principalmente, entre 1903 e 1920, em educação básica e educação para o trabalho. No governo Artur Bernardes (1918-1922), passa a haver maior valorização do ensino agrícola médio e superior e dos recursos científicos, acarretando a criação da Escola Superior de Agricultura e Veterinária em Viçosa, inaugurada em 1926.

Outra direção aventada nas primeiras décadas do século XX é a industrialização, em particular o desenvolvimento da siderurgia. A criação da Escola de Minas de Ouro Preto, no século XIX, já refletia a singularidade de Minas Gerais como detentora de grandes reservas minerais (DULCI, 1999, p. 54). Em 1907, foi criado o Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil, composto em grande parte por egressos da Escola de Minas, que estimou as reservas mineiras de ferro e manganês e contribuiu para convencer o governo federal da necessidade de desenvolver a siderurgia nacional.

Também muito importante foi o debate em torno das atividades da Itabira Iron, empresa estrangeira que desejava explorar e exportar o minério. As lideranças mineiras não endossaram a ideia de exportar o minério em larga escala, uma vez que o processamento do mesmo passava a ser visto como estratégico para o desenvolvimento (DULCI, 1999, p. 56). Assim, o governo de Artur Bernardes opôs resistência às operações da empresa, no que foi seguido por seus sucessores. Em 1917, em meio às restrições da oferta de importados por conta da Primeira Guerra Mundial, foi fundada a Companhia Siderúrgica Mineira. Artur Bernardes teve papel importante na atração de capital belga para o que se transformaria na siderúrgica Belgo-Mineira, que se tornou a principal siderúrgica nacional até a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em 1946. A produção avançou bastante a partir dos anos 1920.

Foi também nesse período que a economia de Minas Gerais alcançou dimensões que justificassem os primeiros investimentos locais na geração de eletricidade, como os que levaram à consolidação das poucas usinas existentes sob a égide da Companhia Força e Luz Cataguases-Leopoldina (CFLCL), sediada na Zona da Mata.

Um ponto central a se destacar é, portanto, o pioneirismo da tecnocracia mineira na adoção de reformas institucionais e de políticas voltadas à substituição de importações e ao desenvolvimento produtivo, antecipando-se ao governo federal. A ênfase era em um programa diversificado, que incluía, além do café, outras culturas e estímulo à indústria.

No entanto, mudanças na economia brasileira nas décadas de 1920 e 1930, em particular a constituição de um mercado nacional, significou menores graus de liberdade para um programa autônomo de desenvolvimento (DULCI, 1999, p. 60; DINIZ, 1981). Acirrava-se a concorrência paulista e fluminense em território mineiro. Deu-se, em outras palavras, a consolidação de uma divisão inter-regional do trabalho (DINIZ, 1981, p.112). Minas Gerais teria

de adaptar o seu desenvolvimento à realidade imposta pela consolidação da economia capitalista nacional.

Na década de 1920, o bom desempenho do café gerou recursos que permitiram investimentos na construção de rodovias e a reforma do ensino (DULCI, 1999, p.63). Mas a crise no início dos anos 1930 apontou a necessidade de fortalecer outras culturas. A agricultura e a pecuária sofriam com as longas distâncias e as dificuldades de transporte e comercialização. Em 1935, campanhas foram adotadas para o desenvolvimento do fumo, do algodão, da mamona e das frutas. Estímulos foram também dados à industrialização do fumo e à instalação de moinhos de trigo e da produção de óleo de mamona (DULCI, 1999, p. 65-66). A produção de algodão deu grandes saltos entre 1934 e 1937. Também nas décadas de 1920 e 1930, foi ocupada a fronteira nordeste do estado com o avanço da pecuária, que seria favorecida subsequentemente pelos avanços nas vias de transporte.³ O principal instrumento de estímulo às atividades agropecuárias era o crédito, fornecido pelo Banco Mineiro de Produção. Ao mesmo tempo, a siderurgia avançava. Em fins da década de 1930, Minas Gerais produzia 90% do ferro e 60% do aço produzidos no país (DULCI, 1999, p. 69).

Não obstante, o crescimento populacional de Minas Gerais entre 1920 e 1940 se deu a uma taxa muito inferior à média nacional, em processo marcado por êxodo rural e saldos migratórios negativos, o que se manteve nas duas décadas seguintes.⁴ (DULCI, 1999). Data de 1939 o primeiro levantamento da geração de valor adicionado na economia brasileira desagregado pelas unidades subnacionais. O confronto dos seus resultados com a participação da população permitiu identificar que Minas Gerais respondia por 16,4% da população e por 10,0% do valor adicionado na economia nacional.

A perda de população resultou em fortes críticas ao governo Benedito Valadares. O fenômeno refletia o êxodo rural e a industrialização em São Paulo, o que não aliviava a incômoda posição de Minas Gerais como exportadora de mão de obra (DULCI, 1999, p. 73). Além disso, a decisão de instalar a CSN em Volta Redonda frustrou os mineiros e reforçou a necessidade de uma estratégia de industrialização.

A resposta veio com a criação de um parque industrial e uma cidade industrial em Contagem, no entorno de Belo Horizonte, encampada em 1941. Entre os estímulos, incluíram-se a concessão de área urbanizada para instalação, a construção de vias de transporte e o fornecimento de energia a custo vantajoso. O local foi ligado com a rede ferroviária e uma

³ Vale lembrar que uma pecuária de alta produtividade, principalmente no segmento leiteiro, já se havia consolidado no Sul de Minas e na bacia do Rio das Mortes durante a segunda metade do século XIX.

⁴ As duas décadas entre 1920 e 1940 testemunharam um movimento de desconcentração populacional. A Bahia, os demais estados nordestinos, Minas Gerais e Rio de Janeiro, que respondiam em 1872 por 80% da população nacional, reduziram a participação para 60% (GRÁFICO 1).

hidrelétrica de pequeno porte foi construída, e inaugurada em 1946. Ao mesmo tempo, foi feito um esforço de atração de empresários por meio da oferta de incentivos fiscais (DULCI, 1999, p. 74).

A década de 1940 foi marcada pela busca contínua de soluções para a questão energética, um dos principais gargalos. Era necessário quebrar o ciclo vicioso em que não havia indústria por não haver energia e não havia energia por não ter indústria para usá-la (DULCI, 1999, p. 75). Apesar do potencial hidráulico, Minas Gerais tinha baixa capacidade instalada, havendo centenas de usinas de pequeno porte. As indústrias que se instalavam precisavam montar os seus próprios sistemas elétricos. Houve assim grande esforço para estudar o potencial hidráulico e fazer um planejamento para a realização dos investimentos. Os esforços resultaram no Plano de Eletrificação de 1946 (DULCI, 1999; DINIZ, 1981).

Na segunda metade da década de 1940, o governo Milton Campos adotou o Plano de Recuperação Econômica (PRE), uma experiência pioneira de macroplanejamento em nível regional (DULCI, 1999). Enfatizava o atraso relativo de Minas Gerais, e destacava-se por contemplar tanto o desenvolvimento agrícola quanto o industrial.

O PRE conferia papel estratégico para o desenvolvimento agrícola e a modernização rural, argumentando que a maior parte da população se encontrava na área rural. Enfatizava os desafios advindos da baixa fertilidade do solo, da topografia e das deficiências de transporte. A instalação de uma indústria de fertilizantes era defendida como garantia da oferta a preços acessíveis, o que precisava ser complementado pela orientação de cultivo aos produtores. Em 1948, foi criada a Associação de Crédito e Assistência Rural (Acar) e também a Universidade Rural em Viçosa, composta, além da Escola de Agricultura, por unidades de veterinária, ciências domésticas e serviços de extensão (DULCI, 1999, p. 88-89). A pesquisa agrícola era defendida e fazendas para experimentação foram também criadas.

O PRE também defendia o fortalecimento da função polarizadora do centro e a criação de infraestrutura para a decolagem industrial. Como parte das diretrizes do Plano de Eletrificação, uma usina foi instalada no rio Santo Antônio e foi feita uma tentativa de promover sistemas hidrelétricos interligados (DULCI, 1999, p. 84). Esses investimentos contribuíram para a industrialização do centro do estado, incluindo o Vale do Aço. O PRE também propôs a criação de um novo distrito industrial em Santa Luiza. Além disso, elencou 17 ramos industriais a serem apoiados com incentivos fiscais, que incluíam fertilizantes, materiais de construção (cimento, azulejo, madeira e cerâmica), embalagens industriais e a indústria alimentícia (incluindo moinhos, frigoríficos, carnes e peixes em conserva).

Os frutos do Plano de Recuperação foram medianos, uma vez que alguns projetos não se realizaram e outros foram implantados com graus diferentes de sucesso. No entanto, muitos

projetos foram continuados pelo governo seguinte. Kubitschek (1951-1955) levou adiante os investimentos em frigoríficos e fertilizantes, enquanto o setor de cimento cresceu substancialmente. A maior parte dos projetos considerados estratégicos foram implantados ou ampliados entre 1947 e 1962 (DULCI, 1999, p. 85).

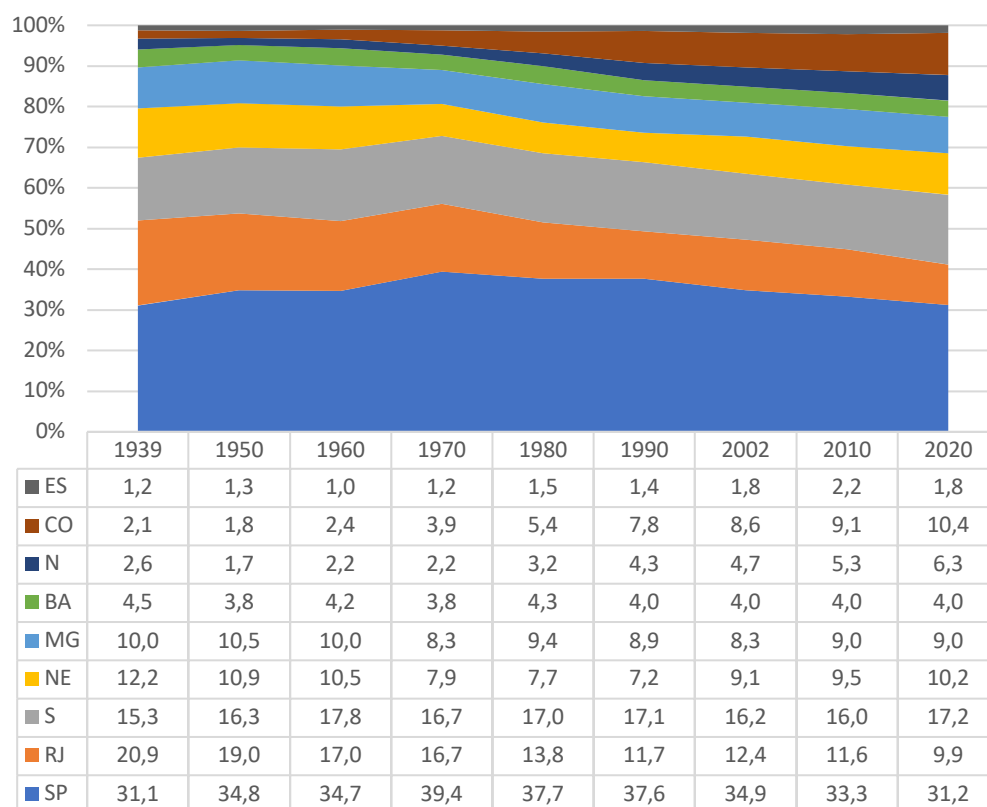
Os dados apontam para ganho de participação do PIB estadual no total do país de 10,0% em 1939 para 10,5% em 1950, enquanto a parcela da população residente retraía de 16,4% para 15% (GRÁFICOS 1 e 2). Os resultados foram positivos, uma vez que o crescimento da economia brasileira havia sido substancial. A produtividade média da economia de Minas Gerais também evoluiu favoravelmente no período 1939-50, com o PIB *per capita* estadual passando de 60,9% para 70,3% da média nacional (GRÁFICO 3).

Com Kubitschek (1951-55), o desenvolvimento passou a ser igualado a industrialização acelerada, considerada a forma de superar o atraso relativo. A industrialização era defendida como a forma de desenvolver um estado populoso, com grande mercado interno e presença de recursos minerais. Era também vista como forma de elevar a produtividade, reduzir o custo de insumos e ampliar a demanda por produtos agrícolas (DULCI, 1999, p. 103).

A ênfase principal foi dada ao binômio energia e transportes, depois replicada na esfera federal. Também renunciando o que faria quando presidente, Kubitschek implantou uma administração paralela para lidar com os setores prioritários (DULCI, 1999, p. 97). O Departamento de Estradas e Rodagens (DER) e a Central Elétrica de Minas Gerais (Cemig), criada em 1952, tornaram-se as agências mais atuantes e efetivas, ao lado da Secretaria das Finanças. No período 1951-1955, foram abertas ou concluídas 16 rodovias que convergiam para a capital, de forma que 3000 km de estradas foram construídos. O Plano de Eletrificação identificou os mercados onde crescería a demanda por energia.

A década de 1950 marcou-se, principalmente, pelos avanços dos minerais não metálicos e da metalurgia, apesar da participação da última no total nacional não ter crescido, resultado da entrada em operação da CSN. Outros setores que muito cresceram foram a produção de energia e a extração mineral. Não obstante, a participação de Minas Gerais no produto industrial brasileiro se reduziu de 7,1% em 1949 para 6,6% em 1960, resultado da industrialização muito mais rápida realizada em São Paulo. Já a participação da população mineira no total nacional foi reduzida de 15% em 1950 para 14,2% em 1960 e 12,3% em 1970 (GRÁFICO 1). A proporção da renda gerada pela atividade econômica em Minas Gerais no total nacional se manteve relativamente estável (10,5% em 1950 e 10,0%, em 1960 – GRÁFICO 2).

Gráfico 2 - Participação das unidades da federação no Produto Interno Bruto do país – 1939-2020



Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.

Elaboração própria.

Nota: Para os anos 1939 a 1965, refere-se ao conceito de renda interna; de 1970 a 1980, ao de PIB a custo de fatores; e de 1985 a 2020, ao de PIB a preços de consumidor.

A década de 1950 marcou-se, principalmente, pelos avanços dos minerais não metálicos e da metalurgia, apesar da participação da última no total nacional não ter crescido, resultado da entrada em operação da CSN. Outros setores que muito cresceram foram a produção de energia e a extração mineral. Não obstante, a participação de Minas Gerais no produto industrial brasileiro se reduziu de 7,1% em 1949 para 6,6% em 1960, resultado da industrialização muito mais rápida realizada em São Paulo. Já a participação da população mineira no total nacional foi reduzida de 15% em 1950 para 14,2% em 1960 e 12,3% em 1970 (GRÁFICO 1). A proporção da renda gerada pela atividade econômica em Minas Gerais no total nacional se manteve relativamente estável (10,5% em 1950 e 10,0%, em 1960 – GRÁFICO 2).

A rápida industrialização verificada na década de 1950 levou Minas Gerais a se consolidar como produtor de bens intermediários, com destaque para a metalurgia e a produção de cimento. A dificuldade de São Paulo em avançar em bens intermediários, pela falta de matérias primas, abriu espaço para a economia mineira, com a especialização produtiva se dando dentro da lógica capitalista (DINIZ, 1981). Mas para isso muito contou as políticas

adotadas, como bem exemplificado pelos investimentos em infraestrutura e pela concessão de incentivos. Deve-se também acentuar que a aceleração industrial na década de 1950, com destaque para a atração da indústria automobilística, muito contribuiu para aumentar a demanda pela produção feita em Minas Gerais. O outro lado é que o avanço da indústria paulista reduziu o escopo dos produtos que poderiam ser manufaturados em Minas Gerais.

DOS ANOS 1960 AO ANOS 1990

No início da década de 1960, a construção de Brasília contribuiu para a maior integração do território estadual, uma vez que Minas Gerais se tornou passagem obrigatória para a capital federal. A malha rodoviária foi expressivamente ampliada com o Plano de Metas e a ligação entre Brasília e São Paulo facilitou a integração do Triângulo Mineiro. Ao longo da década de 1960, a conclusão dos projetos das usinas Peixoto (atual Mascarenhas de Moraes), Furnas e Três Marias ampliaram significativamente a capacidade de geração de energia. A partir de então, o avanço da industrialização passou a ser essencial para que a Cemig se viabilizasse como empresa capitalista (DINIZ, 1981, p. 96-97). Além disso, a Mannesmann se instalou na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), a Usiminas em Ipatinga e a refinaria Gabriel Passos em Betim, enquanto os municípios dos vales do São Francisco, Jequitinhonha e Mucuri se incorporaram à área da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

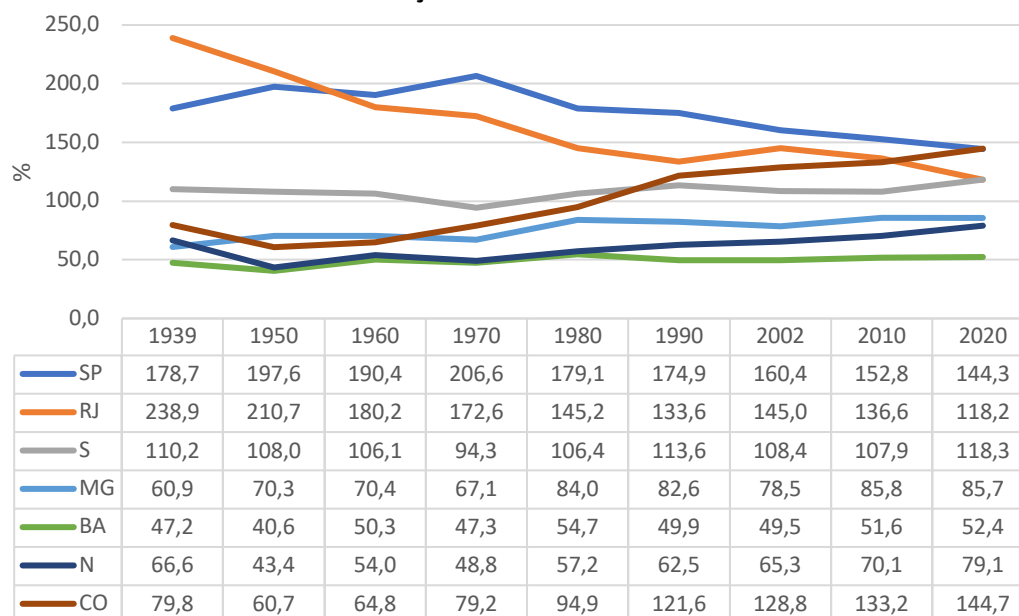
Não obstante, os anos de 1960 foram marcados por crise econômica e reversão cíclica, resultado do crescimento muito intenso e dos desequilíbrios que marcaram o governo Kubitschek. Os investimentos caíram muito e a economia mineira, muito centrada na produção de bens intermediários, sofreu substancialmente. Assim, foi uma década marcada pela perda de participação no PIB nacional de 10% em 1960 para 8,3% em 1970. O PIB *per capita* estadual, que era de 70,4% do nacional em 1960, caiu para 67,1% em 1970 (GRÁFICO 3).

A desaceleração econômica reavivou as preocupações com os obstáculos ao desenvolvimento, o que vai se refletir no Diagnóstico da Economia Mineira, coordenado pela equipe técnica do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG)⁵, publicado em 1968 (GODOY *et al.*, 2010). O diagnóstico não somente afirmava a reprodução do subdesenvolvimento na esfera estadual, como registrava a estagnação do processo de *catch-up* local após os avanços obtidos nas décadas anteriores. Foram assim enfatizados, entre outros pontos, a baixa taxa de urbanização, a predominância da atividade agropecuária, a baixa produtividade, o atraso nos serviços de saúde e educação, o estado precário da infraestrutura e a obsolescência tecnológica de algumas indústrias. Além de apontar direções, o diagnóstico

⁵ O BDMG foi criado em 1962.

muito contribuiu para “sensibilizar as autoridades federais” e para fortalecer a tecnocracia frente à classe política estadual (DINIZ, 1981).

Gráfico 3 - Proporção do Produto Interno Bruto per capita das unidades da federação selecionadas em relação à média nacional – 1939-2020



Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.

Elaboração própria.

Nota: Sobre 1939, 1990 e 2002, os dados do PIB desses respectivos anos foram combinados com os dados de população residente referentes a 1940, 1991 e 2000. Nos demais períodos, houve coincidência do ano de referência do PIB com o da população

A desaceleração econômica reavivou as preocupações com os obstáculos ao desenvolvimento, o que vai se refletir no Diagnóstico da Economia Mineira, coordenado pela equipe técnica do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG)⁶, publicado em 1968 (GODOY *et al.*, 2010). O diagnóstico não somente afirmava a reprodução do subdesenvolvimento na esfera estadual, como registrava a estagnação do processo de *catch-up* local após os avanços obtidos nas décadas anteriores. Foram assim enfatizados, entre outros pontos, a baixa taxa de urbanização, a predominância da atividade agropecuária, a baixa produtividade, o atraso nos serviços de saúde e educação, o estado precário da infraestrutura e a obsolescência tecnológica de algumas indústrias. Além de apontar direções, o diagnóstico muito contribuiu para “sensibilizar as autoridades federais” e para fortalecer a tecnocracia frente à classe política estadual (DINIZ, 1981).

A criação do BDMG foi muito importante ao montar uma equipe capaz de planejar o desenvolvimento estadual. O departamento de estudos e planejamento elaborou diagnósticos

⁶ O BDMG foi criado em 1962.

setoriais voltados a orientar a ação do banco. Estudos de oportunidade foram realizados visando mobilizar a classe empresarial. Outra direção passava por abordar desafios para o desenvolvimento regional, com a realização de estudos sobre a área mineira da Sudene (DINIZ, 1981, p. 164).

Em 1968, foi criado o Instituto de Desenvolvimento Industrial (Indi), por iniciativa da Cemig e do BDMG e com a consultoria da Arthur Little Company. O Indi viria a ter papel essencial na elaboração de estudos de oportunidade industrial, análises setoriais e estudos de mercado, assim como na coordenação de ações que muito contribuíram para a atração de investimentos. Seriam também criadas a Fundação João Pinheiro (FJP), órgão de estudos e planejamento, e a Companhia de Distritos Industriais (CDI), voltada a preparar a infraestrutura para a atração de investimentos (DINIZ, 1981; GUIMARÃES; VICARI, 2021).

Em 1969, foi aprovada uma lei autorizando a isenção de parte do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) para empresas que se instalassem ou expandissem as suas operações, o que fortaleceu a capacidade de atração de investimentos. Também importantes foram os incentivos para as áreas norte e nordeste do estado. Em folheto da CDI, defendia-se que Minas Gerais teria trazido a Sudene para perto das áreas mais dinâmicas da economia nacional (DINIZ, 1981, p. 162, 165).

Nos anos 1970, Minas Gerais despontou como localização privilegiada para a atração de investimentos. Entre as vantagens do estado, incluíam-se a presença de recursos naturais, a infraestrutura em energia e transportes, a presença de uma indústria de base, a existência de mão de obra relativamente qualificada, a posição geográfica próxima aos mercados de São Paulo, do Rio de Janeiro e de Brasília, o aparato institucional recém montado, a presença dos incentivos da Sudene e a capacidade de negociação dos mineiros, fortalecida pelo diagnóstico de 1968. As prioridades do II Plano Nacional de Desenvolvimento, centradas em insumos básicos e bens de capital, também contribuíram.

Muitas empresas foram atraídas pela presença de matérias-primas, dado seu alto peso em relação ao produto. Assim, investimentos foram atraídos ao Triângulo Mineiro como resultado das reservas de fosfato, e outros investimentos vieram em decorrência das reservas de bauxita, zinco e minério de ferro. Por sua vez, siderúrgicas mineiras realizaram investimentos em bens de capital, contando com as políticas de estímulo estatais. Além disso, empresas vieram para a área da Sudene: entre 1970 e 1977, vinte novas indústrias foram instaladas na região de Montes Claros, cinco em Pirapora e cinco em Várzea da Palma. Ao mesmo tempo, o sul do estado atraía empresas que fugiam das deseconomias externas de São Paulo (DINIZ, 1981, p. 185, 190).

Como aponta Montero (2001), US\$ 7 bilhões em novos investimentos foram realizados e mais de 200 mil empregos industriais foram criados na década. Diniz (1981, p. 208) estima que Minas Gerais tenha atraído 25% dos investimentos diretos estrangeiros realizados no período, montante bem maior que sua participação no produto industrial do país. Outra estimativa é que 25% dos projetos aprovados nacionalmente pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) tenham se realizado em Minas Gerais. A indústria mineira cresceu 16,4% no período 1970-77, taxa bem superior aos 6,9% ao ano alcançados na década anterior (DINIZ, 1981, p. 225).

O complexo metalmeccânico foi diversificado com a produção de veículos automotores e seus componentes. A atração da Fiat, apesar de ancorada em imensa renúncia fiscal, teria um impacto substantivo na modificação da estrutura produtiva nas décadas seguintes. Também o núcleo da siderurgia foi ampliado com o início da produção de aço inoxidável na Companhia Aços Especiais de Itabira (Acesita) e a construção da usina de Ouro Branco pela Aço Minas Gerais S.A (Açominas).

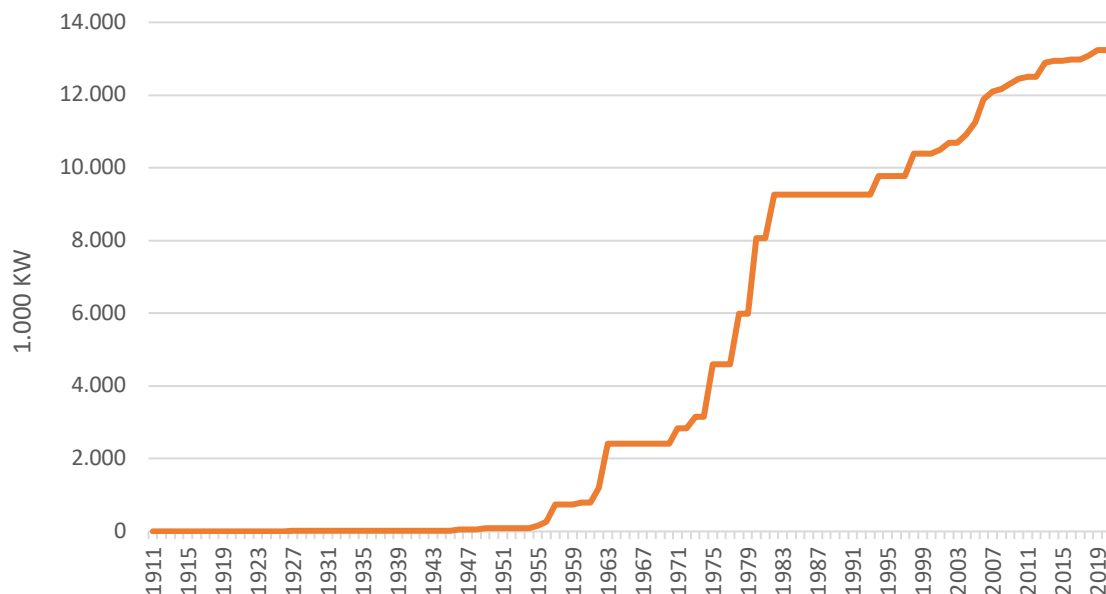
A infraestrutura também avançou. O planejamento coordenado pela Cemig e por Furnas S.A. concretizou a instalação das usinas de Jaguará, em 1971, Porto Colômbia, em 1973, Marimbondo, em 1975 e José Ermínio de Moraes (atual Água Vermelha), em 1978. Houve também avanço na construção das usinas de Itumbiara e Emborcação, inauguradas no início da década seguinte (GRÁFICO 4).

Por sua vez, o aumento da demanda por carvão foi atendido com a forte expansão da produção florestal, particularmente nos vales do Rio Doce, do Jequitinhonha e do Mucuri. Articulado aos incentivos governamentais para a plantação de eucaliptos, foi planejada a produção em larga escala de polpa de papel e celulose com a fundação da Celulose Nipo-Brasileira S.A (Cenibra).

Na agricultura, ganhou impulso a ocupação do cerrado mineiro orientada à produção de grãos, com amplo apoio da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e ampliação da infraestrutura de transportes. Para isso, também contribuiu a base acadêmica das universidades de Lavras (Ufla) e Viçosa (UFV), a atuação da Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (Epamig) e a liderança exercida pelo secretário Alisson Paulinelli (DINIZ, 2018). O Valor Acrescentado Bruto (VAB) agropecuário estadual aumentou a participação no total nacional de 11,9% em 1970 para 16,3% em 1980 (GRÁFICO 5).

Assim, enquanto a parcela da população residente no território de Minas Gerais reduzia de 12,3% em 1970 para 11,2% em 1980, a parcela do PIB expandia de 8,3% para 9,4% e, conseqüentemente, a proporção do PIB *per capita* estadual crescia de 67,1% da média nacional em 1970 para 84,0% em 1980 (GRÁFICOS 1 e 2). A participação estadual no VAB da indústria nacional alcançou 6,9% em 1970 e 8,9% em 1980 (GRÁFICO 5).

Gráfico 4 - Potência outorgada acumulada das usinas elétricas de Minas Gerais – 1911-2020



Fonte: Dados básicos: AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA.
Elaboração própria.

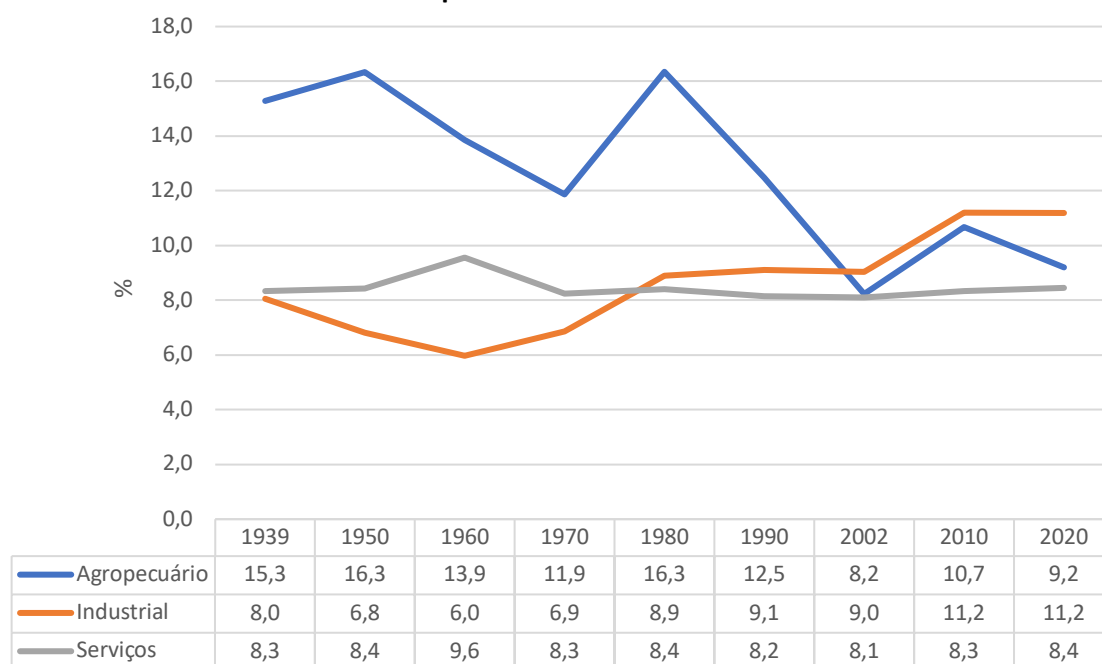
A direção do desenvolvimento econômico nacional, no entanto, mudou substancialmente a partir da década de 1980. A crise do endividamento externo se transmutou num colapso generalizado da capacidade de coordenação estatal do processo de desenvolvimento capitalista no Brasil. As políticas fiscal, monetária e cambial se revelaram incapazes de gerir a restrição externa, agora agravada pela obrigação de transferir vultosos recursos para o exterior. Durante década e meia, o processo inflacionário prosseguiu descontrolado face à deterioração das finanças públicas da União, dos entes subnacionais e de suas empresas estatais.

A economia de Minas Gerais foi severamente afetada pelos desdobramentos dessa crise, que se manifestaram com particular intensidade no setor industrial. Minas Gerais, com uma estrutura muito centrada em insumos básicos e uma indústria de bens de capital em gestação, muito sofreu com a queda do investimento. É importante enfatizar como a economia estadual foi vítima do colapso mais geral do programa de industrialização por substituição de importações. No momento em que a economia mineira ampliava a sua participação nesse modelo, com a constituição de uma indústria de bens de capital, uma crise avassaladora atropelou a economia nacional, causando danos irreversíveis na estratégia de industrialização.

Tal quadro restringiu os graus de liberdade, enquanto ambiciosos projetos de irrigação perderam apoio, prejudicados pela má infraestrutura, e foram preteridos por projetos no Nordeste do país, restando o projeto Jaíba como exceção. Falhou-se também ao não aprofundar o apoio à pequena produção e à agricultura familiar (DINIZ, 2018).

Assim, enquanto a participação de Minas Gerais na população brasileira se reduzia de 11,2% em 1980 para 10,7% em 1991 e 10,5% em 2000, a participação da economia estadual no PIB brasileiro caía de 9,4% em 1980 para 8,9% em 1990 e 8,3% em 2002 (GRÁFICOS 1 e 2). O PIB *per capita* estadual caiu de 84,0% da média do país em 1980 para 82,9% em 1990 e 78,5% em 2002 (GRÁFICO 3). Entretanto, a contribuição de Minas Gerais para o VAB industrial nacional passou de 8,9% em 1980 para 9,1% em 1990 e 9,0% em 2002 (GRÁFICO 5).

Gráfico 5-- Participação do Valor Adicionado Bruto (VAB) setorial de Minas Gerais no total do país – 1939-2020



Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.
Elaboração própria.

Nota: Para os anos 1939 a 1965, refere-se ao conceito de renda interna; de 1970 a 1980, ao de PIB a custo de fatores; e de 1985 a 2020, ao de PIB a preços de consumidor.

Tal quadro restringiu os graus de liberdade, enquanto ambiciosos projetos de irrigação perderam apoio, prejudicados pela má infraestrutura, e foram preteridos por projetos no Nordeste do país, restando o projeto Jaíba como exceção. Falhou-se também ao não aprofundar o apoio à pequena produção e à agricultura familiar (DINIZ, 2018).

Assim, enquanto a participação de Minas Gerais na população brasileira se reduzia de 11,2% em 1980 para 10,7% em 1991 e 10,5% em 2000, a participação da economia estadual no PIB brasileiro caía de 9,4% em 1980 para 8,9% em 1990 e 8,3% em 2002 (GRÁFICOS 1 e 2). O PIB *per capita* estadual caiu de 84,0% da média do país em 1980 para 82,9% em 1990 e 78,5% em 2002 (GRÁFICO 3). Entretanto, a contribuição de Minas Gerais para o VAB industrial nacional passou de 8,9% em 1980 para 9,1% em 1990 e 9,0% em 2002 (GRÁFICO 5).

É possível afirmar, grosso modo, que as unidades da federação que estavam mais avançadas no processo da industrialização no início da década de 1980 foram aquelas que mais perderam participação no PIB, com exceção do Paraná. A contribuição de São Paulo retraiu de 37,7% em 1980 para 34,9% em 2002; a do Rio de Janeiro, de 13,8% para 12,4%; a do Rio Grande do Sul, de 7,9% para 6,6%; a da Bahia, de 4,3% para 4,0% (GRÁFICO 2).

A crise e os desdobramentos da década de 1980 prejudicaram também a capacidade de planejamento econômico. A vitória de um *outsider* nas eleições mineiras de 1986 foi acompanhada pela ênfase mais intensa em políticas clientelistas e pelo enfraquecimento dos órgãos de pesquisa e planejamento. Não obstante, o aparato de fomento e promoção do desenvolvimento mostrou certa resiliência, para a qual muito contribuiu a preservação de laços horizontais entre as agências estatais previamente criadas (GUIMARÃES; VICARI, 2021; MONTERO, 2001).

O melhor exemplo da capacidade de atuação da tecnocracia foi a estratégia de *mineirização* (atração) dos fornecedores da Fiat na década de 1990. O Indi e o BDMG perceberam a confluência entre os interesses da empresa e do governo, dispostos a atrair investimentos e elevar a produtividade. Assim, o Indi atuou como facilitador do investimento, contribuindo para a definição da melhor localização. Como resultado, “o número de fornecedores na proximidade da Fiat cresceu de 26% para 44,3%, conectados por um sistema *Just in Time* que contribuiu para a melhoria na produtividade” (GUIMARÃES; VICARI, 2021, p. 57). Investimentos foram também feitos pela Usiminas para atender a demanda da indústria automobilística (MONTERO, 2001).

Os anos 1990 foram também marcados por mudanças significativas no pacto federativo, que afetaram a capacidade de os governos estaduais promoverem o desenvolvimento. A Constituição Federal de 1988 (CF-88), apesar de uma primeira sinalização descentralizadora, continha também elementos centralizadores, que vieram à tona no governo Fernando Henrique Cardoso, quando foram criadas formas disfarçadas de tributos não compartilhadas com os governos subnacionais. A participação dos governos estaduais na arrecadação permaneceu próxima ao patamar de 1988, mas parte significativa de seu orçamento tornou-se reservada para a educação e a saúde, reduzindo a capacidade de gastar em infraestrutura e outras áreas.

A obtenção do ajuste fiscal pelo governo Cardoso requeria também o enquadramento dos governos estaduais, cujas finanças haviam se agravado em decorrência da estabilização inflacionária. O governo federal, em troca da renegociação das dívidas estaduais, exigiu a privatização de bancos e empresas estaduais e a manutenção da disciplina fiscal. Entretanto, o ajuste, embora essencial para a consolidação da estabilização monetária, foi alcançado às custas

de taxas de juros muito altas, que resultaram em grande ampliação das dívidas dos governos estaduais⁷ e redução da capacidade de investimento.

Assim, ao final da década de 1990, a estabilização dos preços conquistada havia consolidado um novo padrão de financiamento para a acumulação de capital no Brasil, no qual a restrição orçamentária imposta sobre os governos, particularmente rígida no caso das esferas subnacionais, implicou um papel muito mais limitado para sua atuação. Além disso, a privatização das empresas estatais e a abertura comercial também contribuíram para reconfigurar a inserção brasileira no capitalismo global.

O final dessa década é caracterizada em Minas Gerais por graves dificuldades fiscais, alimentadas principalmente pelos gastos com pessoal, pelo desequilíbrio previdenciário e pelos pagamentos de juros da dívida. Por sua vez, o planejamento econômico era impossibilitado pelas dificuldades enfrentadas pela Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral, que não dispunha de instrumentos para a coordenação da ação do setor público. O orçamento superestimava as receitas e mostrava pouca capacidade de guiar a alocação de recursos. Fazia-se, portanto, necessário reformular o aparato público, renovar o quadro técnico e definir uma nova estratégia para a promoção do desenvolvimento (GUIMARÃES; VICARI, 2021).

A ECONOMIA DE MINAS GERAIS NO SÉCULO XXI

Em 2002, foi elaborado um abrangente diagnóstico da economia mineira, apontando novos rumos para o desenvolvimento (BDMG, 2002). Um tema, em particular, recebeu grande atenção: as novas formas de gestão para a administração pública. Passava-se a valorizar um estilo menos rígido de gestão, mais sensível às demandas dos cidadãos, aberto à inovação e orientado para resultados (MUNIZ; SILVEIRA; BECHELAINE, 2010). Uma realização importante do governo que se iniciou em 2003 foi a criação da Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag), “que passou a controlar o orçamento e os instrumentos de gestão relativos a recursos humanos, governança eletrônica e logística, assumindo efetiva capacidade de coordenação das ações” (GUIMARÃES; VICARI, 2021).

Um projeto de planejamento estratégico foi implantado, a partir de uma análise do ambiente externo e de uma visão de futuro. A modernização do setor público configurava-se como condicionante essencial. Procurou-se definir uma carteira de projetos para a alocação prioritária dos recursos, acompanhada por um plano de gestão dos respectivos projetos prioritários. Os projetos prioritários foram então transformados em 30 projetos estruturadores,

⁷ A dívida refinanciada dos governos estaduais passou de R\$ 100,4 bilhões em 1998 para R\$ 336,8 bilhões em 2006 (MONTEIRO NETO, 2014).

aqueles considerados capazes de produzir efeitos multiplicadores em termos tanto econômicos quanto sociais, e que ganharam, portanto, prioridade em termos orçamentários. Coube à Junta de Programação Orçamentária e Financeira acompanhar receitas e despesas e fazer os ajustes necessários para viabilizar os projetos estruturadores (MUNIZ; SILVEIRA; BECHELAINE, 2010; GUIMARÃES; VICARI, 2021).

As direções gerais foram transformadas em metas para os quatro anos de governo, tendo sido também implantada uma meta para o monitoramento dos projetos. A adoção de acordos de resultados permitiu definir contratos entre atores da administração pública, enquanto organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips), mais flexíveis, foram estimuladas. Avanços foram feitos na governança eletrônica. Em síntese, todas essas medidas resultaram no fortalecimento da capacidade de operação do setor público (GUIMARÃES; VICARI, 2021).

Resultados, no entanto, muito inferiores foram alcançados em termos de equacionamento da questão fiscal. As questões mais espinhosas não foram enfrentadas e a melhoria financeira se deveu principalmente à recuperação da economia e ao aumento das receitas. A solução de questões essenciais foi empurrada para o futuro (OLIVEIRA, 2010). Os avanços foram também bem mais modestos em termos da definição de novos rumos e prioridades para o desenvolvimento econômico.

Entre 2003 e 2011, alguns objetivos econômicos foram reiteradamente enfatizados pelos respectivos governos. Destacou-se a necessidade de diversificar a agregar valor à pauta produtiva, modernizar o agronegócio, melhorar a infraestrutura, integrar o modal de transportes, fortalecer a logística, promover um ambiente favorável ao empreendedorismo, fortalecer o estímulo à tecnologia e à inovação e reduzir as desigualdades regionais. Na maior parte dessas direções, o avanço foi moderado e, em algumas, muito incipiente. Essas direções balizaram ações da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (Sede) no período 2003-2014. Inicialmente, priorizou-se estímulo a arranjos produtivos locais, parcerias público-privadas (PPPs) e captação de recursos internacionais. Ganhou força um projeto de promoção do Aeroporto Internacional Tancredo Neves (AITN), visando transformá-lo em aerótrópole e aeroporto-indústria (GUIMARÃES et al., 2014).

Cinco setores da nova economia foram eleitos como prioritários: aeroespacial e defesa, biotecnologia, microeletrônica, tecnologia da informação e energias renováveis. (COSTA *et al.*, 2014). O setor aeroespacial se desenvolveria a partir do potencial do AITN, beneficiando-se também dos cursos universitários na área de engenharia aeronáutica. A proposta da biotecnologia se ancorava na presença de um polo de produção no entorno da RMBH e na excelência das universidades. A microeletrônica se fortaleceria a partir do polo existente no sul

do estado, tendendo a ser impulsionado pela atração de uma fábrica de semicondutores. A tecnologia da informação se desenvolveria a partir de um polo presente na zona sul de Belo Horizonte e, finalmente, o setor de energias renováveis se desenvolveria a partir das novas tendências para o setor energético, motivadas pelos desafios ambientais. Grande atenção seria dada à energia solar e eólica e ao gás natural, cabendo à CEMIG um papel central (COSTA et al., 2014). Em síntese, avanços pontuais foram alcançados nesses setores, mas estiveram longe de colocá-los como propulsores de nova fase do desenvolvimento estadual.

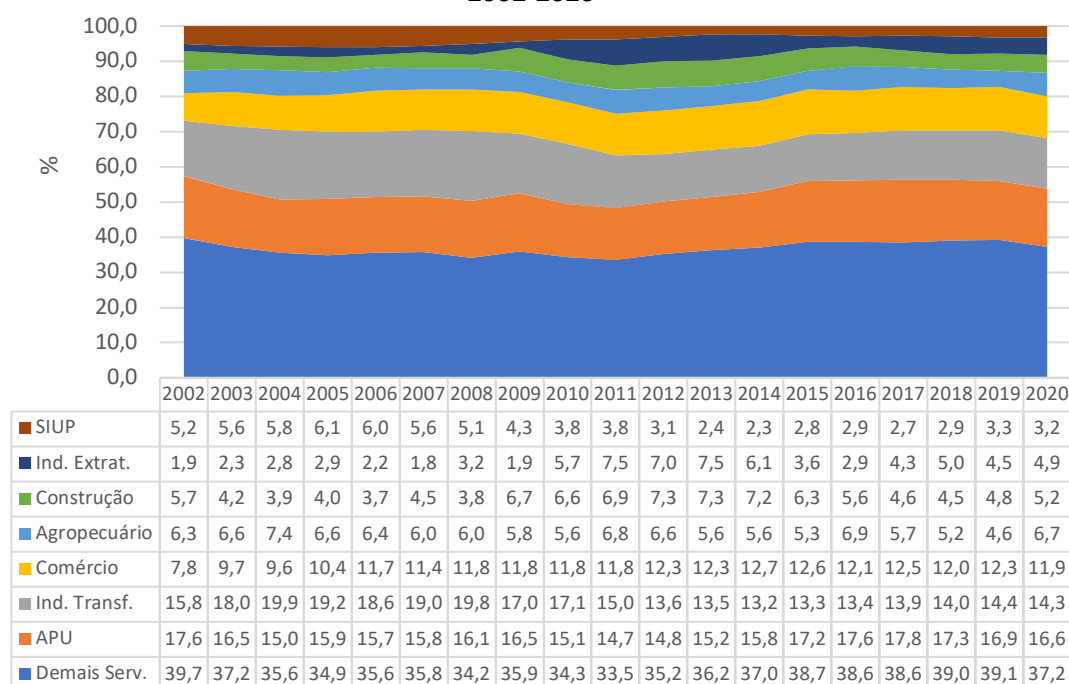
A Lei de Inovação, adotada em 2005 na esfera federal, foi um marco ao favorecer a aproximação entre os pesquisadores e as empresas. Foi complementada, em Minas Gerais, pela Lei Mineira de Inovação, que também avançou na direção de compartilhar estruturas e fortalecer a interação entre institutos de ciência e tecnologia e as empresas. Núcleos de Inovação Tecnológica foram fortalecidos em sua missão de favorecer a transformação de novas tecnologias em produtos (SOUZA et al., 2021).

As políticas estaduais também avançaram na direção do fomento à pesquisa e à inovação e no estímulo às *startups* e ao empreendedorismo inovador. Plataformas digitais foram criadas procurando estimular a aproximação de atores relevantes para o processo de inovação. O potencial do novo arcabouço e das políticas de estímulo à inovação são muito bem ilustrados pelo CTNano, um *spin-off* de origem acadêmica do nicho de nano materiais que alcançou resultados significativos na utilização do conhecimento produzido na universidade para gerar investimento, emprego e renda (SOUZA et al., 2021).

Esses avanços são alvissareiros e oferecem lições para o fortalecimento das políticas na área de ciência e tecnologia. Minas Gerais conta com grande número de universidades de ponta, com institutos técnicos federais e com outras instituições de ensino e pesquisa de excelência. Esse potencial precisa ser complementado por ações capazes de transformar o conhecimento científico em oportunidades produtivas, forma de Minas Gerais melhor utilizar os seus ativos e deixar de ser exportadora de mão de obra qualificada.

Não obstante, no plano dos resultados macroeconômicos, a economia mineira continuava muito dependente de bens intermediários e commodities ao final da década de 2010, marcada por baixas diversificação e integração interindustrial. A indústria de transformação, que chegou a responder por 19,9% do VAB, criado na economia de Minas Gerais em 2004, regrediu para 13,2% em 2014 e alcançou 14,3% em 2020. A participação do comércio, por sua vez, evoluiu de 7,8% em 2002 para 11,8% no triênio 2009-2011 e para 12,7% em 2014 (GRÁFICO 6).

Gráfico 6 - Participação das atividades no Valor Adicionado Bruto (VAB) em Minas Gerais – 2002-2020



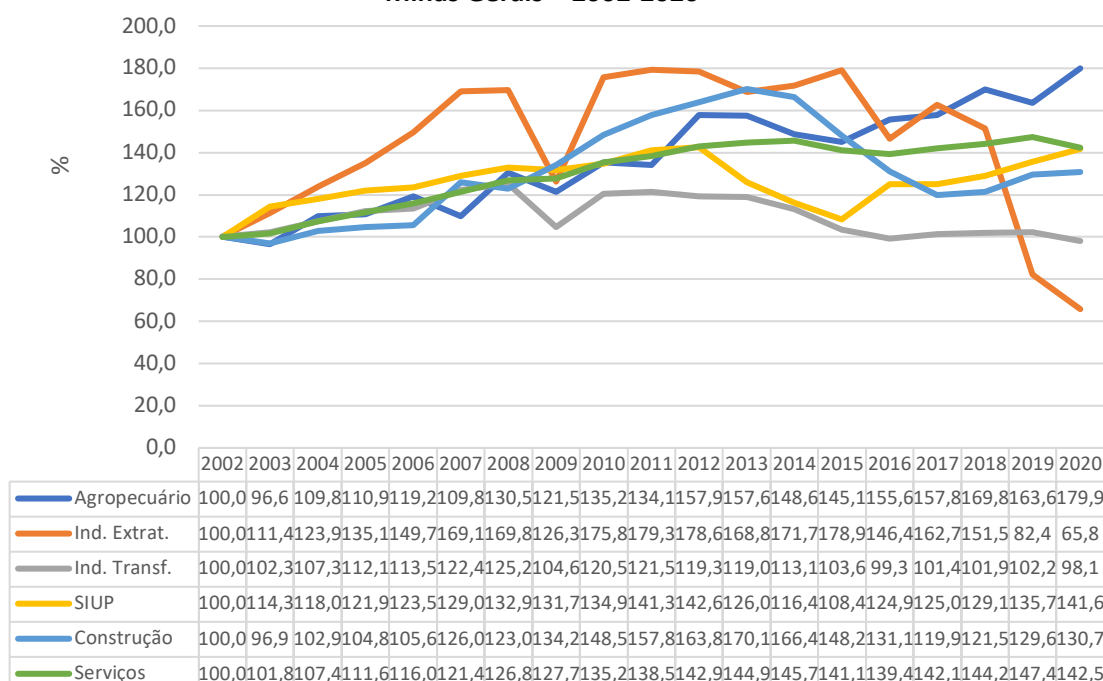
Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2022.

O desempenho ao longo das duas primeiras décadas do século XXI foi assim marcado por regressão produtiva, reprimarização da produção e especialização das exportações em produtos minerais e agrícolas (LEAL FILHO *et al.*, 2021). Em particular, a crise institucional, política e econômica, no biênio 2015-2016, afetou muito negativamente os setores mais complexos e elaborados, criando riscos de desativação dos elos mais complexos da cadeia metalmeccânica estadual.

Com os dados apresentados no Gráfico 7, é possível constatar que a indústria de transformação mineira vinha, ao início do século XXI, se recuperando da estagnação verificada no período 1980-2002, tendo acumulado em 2008 crescimento real de mais de 25% em relação a 2002. Apesar da crise de 2009, o setor conseguiu, até 2013, preservar um patamar de produção 20% acima do registrado em 2002. O grande golpe veio com a acumulação de capacidade ociosa no biênio 2015-2016, de forma que em 2020 o volume de VAB da atividade ainda estava abaixo do observado em 2002.

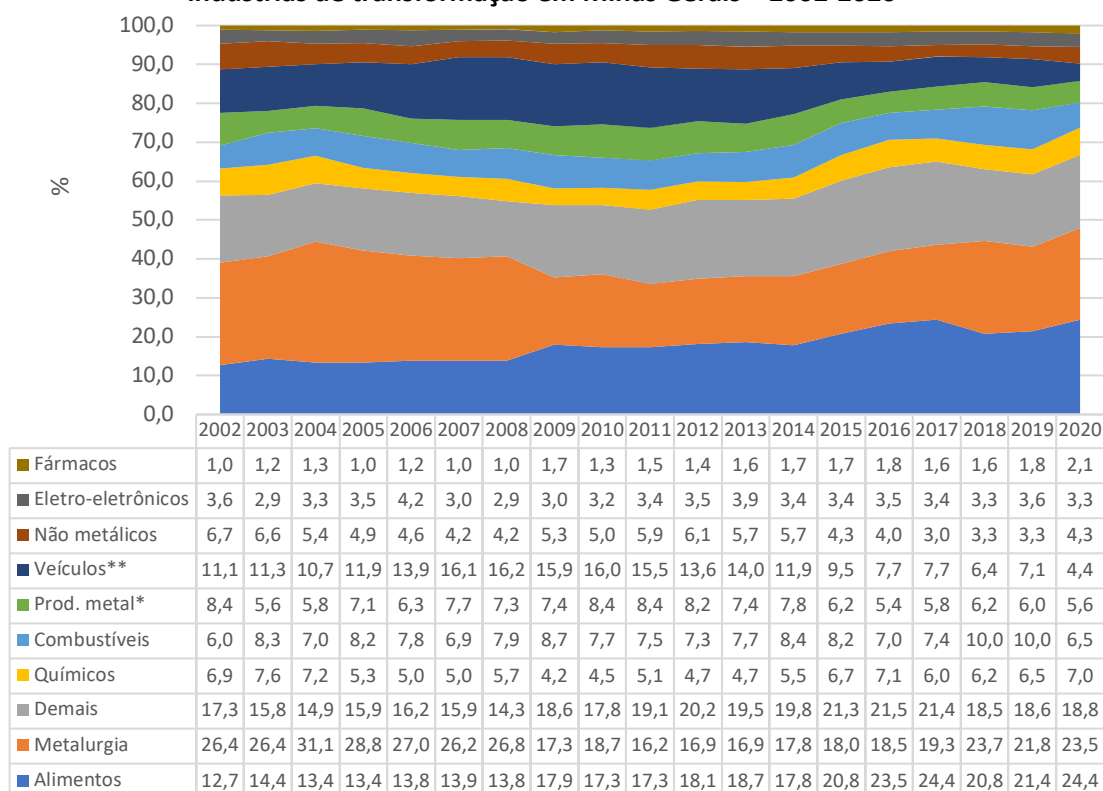
Combinando os dados dos Gráficos 6 e 7, é possível concluir que a perda de participação das indústrias de transformação resultou, primordialmente, da estagnação na produção física do setor. A queda da produção física das indústrias extrativas foi também substancial, mas os resultados desse setor foram favorecidos pela evolução dos preços relativos.

Gráfico 7: Índice de volume do Valor Adicionado Bruto (VAB) das atividades econômicas em Minas Gerais – 2002-2020



Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2022.

Gráfico 8 - Participação das atividades no valor de transformação industrial (VTI) das indústrias de transformação em Minas Gerais – 2002-2020



Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.
Elaboração própria.

O resultado negativo observado no conjunto da indústria de transformação foi acompanhado por mudanças significativas dentro do próprio setor. A fabricação de veículos automotores e demais equipamentos de transporte, por exemplo, que havia chegado a responder por 16,2% do valor da transformação industrial do segmento em 2008, reduziu a participação para 7,1% em 2019 e apenas 4,4% em 2020. Por sua vez, a fabricação de produtos alimentícios cresceu a participação de 12,7%, em 2008, para mais de 20%, a partir de 2015, disputando com as atividades da metalurgia a posição de maior peso na estrutura industrial (GRÁFICO 8).

Como consequência, a economia mineira foi marcada por redução no grau de complexidade econômica, o que se afigura como resultado negativo, uma vez que o avanço em bens mais complexos e o consequente fortalecimento de capacidades industriais tenderiam a abrir oportunidades de diversificação produtiva e a ampliar as taxas de crescimento econômico (FREITAS et al., 2021). Além disso, apesar da quantidade e da excelência das instituições de ensino e pesquisa, Minas Gerais tem sido a já algumas décadas exportadora de mão de obra qualificada. E apesar de mais de um século de políticas visando a diversificação econômica, Minas Gerais continua presa a uma estrutura produtiva muito pouco diversificada.⁸

DIREÇÕES PRIORITÁRIAS PARA A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ESTADUAL

A década de 2010 foi marcada, como destacado, por regressão produtiva e reprimarização da produção, com o enfraquecimento de elos do complexo metal mecânico e o mal desempenho de setores industriais mais elaborados. Fortaleceu-se assim uma pauta produtiva já marcada pela alta participação de bens intermediários e de *commodities*, com baixa diversificação produtiva e baixa integração interindustrial (LEAL FILHO et al., 2021).

A isso, somam-se problemas conhecidos e recorrentes. Os desafios fiscais do governo estadual permanecem substanciais e estão muito longe de resolvidos. Incluem-se também os problemas de logística e infraestrutura, o atraso educacional e o ainda muito alto custo de se fazer negócios, obstáculos compartilhados nacionalmente. Além disso, são grandes as desigualdades regionais. Apesar do avanço de algumas microrregiões, como aquela em torno de Montes Claros, as desigualdades continuam substanciais. Apesar de ser considerada prioridade há décadas, muito pouco foi feito e alcançado. Assim, muitas regiões já perderam parte significativa da população economicamente ativa, principalmente aquela mais qualificada, e

⁸ A participação da administração pública no total do VAB estadual, pouco se alterou durante as primeiras duas décadas do século XX em Minas Gerais, mas a contribuição das utilidades públicas relacionadas com a geração e a distribuição de eletricidade, gás e água foi expressivamente reduzida, de 5-6% na primeira década para 2-3% na segunda (GRÁFICO 6).

tendem a se despovoar a partir de 2030. Esse cenário, se não for modificado, produzirá regiões economicamente estagnadas, a drenar grande quantidade de recursos públicos (MARQUES; FERREIRA, 2021).

Minas Gerais conta com alguns setores com fortes efeitos de encadeamento produtivo, tanto a montante quanto a jusante. Esses setores incluem: agricultura; pecuária; transporte e armazenamento; produção de ferro-gusa/ferroligas; siderurgia/ tubos de aço sem costura; construção civil; energia elétrica; e refino de petróleo. Por sua vez (), os setores em que Minas Gerais tem especialização e vantagens comparativas quando comparada a outros estados incluem: pecuária; indústria de alimentos; produção de calçados; metalurgia de não ferrosos; fabricação de metal (exceto máquinas e equipamentos); manutenção de máquinas e equipamentos e setores de transporte e armazenamento (BARBOSA *et al.*, 2022).

Importante também enfatizar os avanços alcançados nas últimas décadas. Houve, como destacado, avanço no marco de inovação e nas políticas estaduais de inovação (SOUZA *et al.*, 2021). Aqui se junta a quantidade e qualidade das instituições de pesquisa e ensino, que abrem oportunidades para a inovação e para a atração de empresas dependentes de mão de obra qualificada.

Avanços também ocorreram no setor de energias alternativas, principalmente o fotovoltaico. Houve atração de investimentos no setor de distribuição e logística, com destaque para o comércio eletrônico, que teria se beneficiado de ações voltadas à isenção de impostos e à simplificação tributária (FJP, 2021). Outro resultado positivo foi o avanço de alguns setores de alta intensidade tecnológica, incluindo farmoquímicos/farmacêuticos, informática/produtos eletrônicos e ópticos e o desenvolvimento de sistemas e outros serviços de informação, que passaram a apresentar vantagens comparativas em relação a outros estados (SOUZA *et al.*, 2022).

À luz desses avanços, e de outros fatores, alguns de natureza estrutural e internacional, é possível detectar oportunidades. Uma delas relaciona-se às cadeias do carro elétrico e dos minerais estratégicos presentes em Minas Gerais. A presença de lítio abre a possibilidade de processar o produto e de avançar na produção de baterias elétricas para o setor automotivo e para outros setores (BIANCHETTI, 2023). As novas fontes de energia abrem possibilidades, até porque é uma questão geopolítica e estratégica para muitos países. Outra oportunidade vem das fontes renováveis de energia, estimuladas dentro do esforço de reduzir os danos e riscos ambientais.

Uma direção decisiva para se pensar em linhas de ação passa por entender os instrumentos disponíveis para o governo estadual. A situação mudou muito em relação às décadas de 1950 a 1970, quando o governo estadual contava com maior capacidade de

investimento e dispunha de mais bancos e empresas públicas, contando também, a partir do final dos anos 1960, com um aparato de fomento inovador e maior capacidade de renúncia fiscal.

Hoje, a situação é muito diferente. As dificuldades fiscais reduzem a capacidade de investimento, enquanto a capacidade de financiamento reduziu-se substancialmente, visto que o estado conta apenas com o BDMG e esse deixou de operar os fundos estaduais de desenvolvimento a partir da década de 2000 (GUIMARÃES *et al.*, 2014). As concessões tributárias continuam a ser muito usadas e relevantes, mas todos os estados fazem políticas similares e há indícios de que a guerra fiscal tende a se enfraquecer, inclusive como resultado de mudanças que podem ser introduzidas pela reforma tributária.

Assim, algo essencial é destacar os instrumentos de que o governo estadual dispõe para promover as suas políticas. Uma função bastante importante continua a ser a de facilitação e atração de investimentos, nos moldes do que é praticado pela Invest Minas, nova denominação do Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais (Indi). A sua função consiste em detectar oportunidades, oferecer terrenos e estímulos fiscais, facilitar o trâmite burocrático e auxiliar na localização do investimento. Cabe, nesse esforço, ações de prospecção ativa no intuito de se antecipar, detectar oportunidades e atrair investidores interessados nos fatores locais presentes em Minas Gerais.

Empresas públicas, como a Cemig e a Copasa, continuam relevantes por oferecerem serviços e requisitos essenciais para a instalação dos investimentos. A Cemig continua a ter um papel muito importante, tendo a oferta de energia sido recentemente considerada uma variável essencial para o avanço de certos setores. (FJP, 2021).

A presença de equipamentos públicos e de instituições de ensino e pesquisa podem também desempenhar relevante papel de atração e viabilização de oportunidades de investimento. Um bom exemplo é o AITN, objeto de um projeto ambicioso para atrair empresas e fortalecer atividades mais dependentes do transporte aéreo (FJP, 2021). As instituições de ensino e pesquisa, como destacado, são amplamente estratégicas, tanto para treinar mão de obra em setores-alvo quanto para se engajar no esforço de transformar conhecimento em oportunidades produtivas.

O papel do governo estadual continua central nas funções relacionadas à agropecuária, incluindo vigilância sanitária, concessão de certificados de comercialização, assistência técnica, extensão rural e compras públicas. Há também o papel de estimular e organizar as feiras e promover outras formas de comercialização.

O ponto a se destacar é que cabe ao governo estadual, principalmente, o papel de coordenador. Primeiro, porque possui um orçamento e tem também capacidade de

interlocução com o governo federal para a realização de investimentos. Segundo, porque tem capacidade de ajustar aspectos da legislação, o que é muito importante em um país com custos de transação excessivamente elevados. Nesse sentido, a agilização de alguns procedimentos e a oferta de certos serviços podem ser muito importantes para viabilizar e impulsionar atividades econômicas. Terceiro, porque há importantes instituições estaduais e/ou localizadas no estado que podem prover serviços muito relevantes para a atividade produtiva. Quarto, porque o governo pode se aproximar dos atores relevantes, incluindo empresários, financiadores e instituições de ensino e pesquisa, no intuito de coordenar ações que possam favorecer a diversificação das atividades econômicas.

A partir dos instrumentos, indica-se a seguir algumas linhas estratégicas. Em primeiro lugar, há, como mencionado, as oportunidades abertas pelas novas fontes de energia, em que se destaca a cadeia produtiva do lítio, com potencial a atrair investimentos voltados a processar o produto, produzir baterias elétricas e estimular elos da cadeia automotiva e de outros setores. A indústria automobilística irá se modificar substancialmente, abrindo oportunidades para a produção de autopeças e componentes. Há, também, como enfatizado, espaço para a produção a partir de outras fontes de energia, incluindo biocombustíveis, energia fotovoltaica e energia a partir do hidrogênio.

Essas questões e possibilidades precisam ser cuidadosamente estudadas e conhecidas pela burocracia de Minas Gerais, a fim de conhecer o valor das reservas, entender as oportunidades presentes na cadeia produtiva e usar os ativos da melhor forma para a promoção do desenvolvimento estadual, evitando que oportunidades sejam perdidas em benefício de empresas e de governos internacionais.

Outra direção essencial é detectar ações em setores em que o estado (e as respectivas regiões) tem vantagens comparativas ou potencial para avançar. Isso exige um sistemático e permanente processo de estudos e acompanhamento dos setores produtivos. Para isso, é importante combinar o conhecimento que se tem das cadeias produtivas com os estudos que apontam para setores com vantagens comparativas e impacto na economia mineira. Além dos trabalhos da matriz insumo-produto e da Tabela de Recursos e Usos (FJP, 2022), incorporam-se os trabalhos feitos a partir da análise do *product space*. Em trabalho baseado em estudo da estrutura produtiva de Minas Gerais, Freitas *et al.* (2021) destacaram os setores a seguir como aqueles cujos requisitos estão de acordo com as competências já presentes em Minas Gerais: “máquinas e aparelhos, material elétrico, e suas partes”; “metais comuns e suas obras”; “instrumentos e aparelhos de controle, precisão ou médico-cirúrgicos e suas partes e acessórios”; e “produtos das indústrias químicas ou das indústrias conexas”.

Abre-se também uma agenda para a promoção do desenvolvimento a partir das vocações produtivas regionais. Cabe à política de desenvolvimento detectar vocações produtivas e oportunidades, aproximar atores relevantes, coordenar ações necessárias e estimular direções voltadas a agregar valor. Toda região tem sua base econômica e vocação produtiva, estando o cerne da ação centrado em detectar oportunidades para agregar valor, o que pode ser feito por meio do acesso ao conhecimento, da introdução de tecnologias e da solidificação da marca. Pode-se, por exemplo, direcionar a produção agrícola para nichos específicos, privilegiando consumidores com dietas diferenciadas. Outro exemplo é o emprego da nanotecnologia e da biotecnologia como forma de agregar valor (GUIMARÃES; VICARI, 2021).

As regiões desenvolvem, historicamente, trajetórias produtivas e especializam-se em determinados bens. Esse é um princípio básico do desenvolvimento local e regional, com potencial para guiar políticas de desenvolvimento. Uma vez detectados os potenciais, estudos de mercado e de viabilidade econômica podem ser elaborados com a intenção de pensar as medidas necessárias.⁹ O desafio é institucionalizar esse processo de consulta e de coordenação das ações, acompanhado por atividades de acompanhamento e monitoramento a fim de avaliar o rumo e a adequação das políticas (GUIMARÃES; VICARI, 2021).

Outra direção promissora abre-se a partir de melhorias no ambiente de negócios, em que avanços na redução do custo de se fazer negócios são muito bem-vindos. Nesse sentido, um objetivo central do atual governo vem sendo produzir um ambiente mais favorável ao investidor. O desafio, em termos de políticas públicas, passa por entender as melhores formas de se avançar nessa direção, verificando que medidas podem ser adotadas pelos governos subnacionais. Trata-se de verificar o espaço que há para implementar uma legislação de liberdade econômica nos municípios, a ser complementada por ações mais gerais voltadas a simplificação de trâmites regulatórios, agilização na concessão de alvarás e simplificação tributária.

Enfim, outra linha de ação prioritária deve ser a redução das desigualdades regionais, urgente em face do risco de despovoamento e atraso econômico. Nenhum governo concordaria em renunciar a parte de seu território, mas em termos econômicos é o que, de fato, vem ocorrendo e tem o risco de se agravar. Deve-se destacar que é uma agenda difícil, uma vez que desenvolver regiões pobres e estagnadas é um obstáculo substancial em qualquer parte do mundo. Exige um programa de longo prazo que combine vários eixos, incluindo avanços substanciais em infraestrutura e educação, estímulo a atividades geradoras de emprego e renda,

⁹ Os requisitos para o sucesso de um negócio são: acesso a insumos; acesso a terrenos; finanças; habilidades empresariais; habilidades dos trabalhadores; e acesso ao mercado. Assim, bons estudos têm o potencial de apontar oportunidades para o fortalecimento produtivo, algo que vem recorrentemente sendo feito na China.

fortalecimento de vocações produtivas e construção de capacidade de gestão local, uma vez que é nos pequenos municípios e nas regiões mais pobres onde a capacidade estatal é mais baixa e necessária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo trabalhou o papel historicamente desempenhado pelo governo estadual na promoção do desenvolvimento em Minas Gerais. Tal papel foi essencial, motivado por uma preocupação da tecnoburocracia mineira que se origina no início do século XX. As ações de promoção do desenvolvimento foram essenciais para que a industrialização avançasse e para que Minas Gerais fortalecesse substancialmente a sua estrutura produtiva nas décadas de 1950 a 1970. Infelizmente, o modelo de desenvolvimento brasileiro entrou em crise nos anos 1980, com a derrocada se dando quando Minas Gerais estava mais preparada para se beneficiar da dinâmica do capitalismo nacional.

A situação mudou muito nas décadas seguintes, o que se refletiu em menores instrumentos e graus de liberdade para a atuação dos governos estaduais. O presente artigo ajuda a entender esse processo, que deve ser visto junto com as mudanças na economia internacional e com as tendências e movimentos recentes verificados pela economia estadual. O entendimento do processo tem um duplo objetivo: entender as tendências e carências da economia e perguntar o que pode ser feito pelo governo estadual para enfrentar os desafios.

Fortalecer essa reflexão é a principal contribuição deste artigo. É importante especificar o que o governo estadual pode fazer e quais ações tendem a ser as mais profícuas, produtivas e urgentes. Não há solução mágica para questões tão complexas. É preciso que cada governo tenha claro que não irá encontrar a solução em um ou dois mandatos. Há um conjunto de eixos e ações necessárias para o enfrentamento de gargalos estruturais, em um processo que precisa ser construído e implementado cuidadosamente.

A FJP vem, há muito tempo, desenvolvendo estudos voltados à economia estadual, ampliando o conhecimento dos principais setores e seus impactos na economia, das diferenças entre as regiões do estado, dos principais gargalos ao desenvolvimento e de possíveis formas de equacioná-los. Ao mesmo tempo, a instituição desenvolve importante papel ao formar gestores que, com o conhecimento desse quadro, tendem a contribuir para enfrentar os substanciais desafios.

O aprimoramento das políticas para a promoção do desenvolvimento requer um processo sistemático de estudos e debates, que, coordenado pela FJP, conte com a participação dos principais órgãos que compõem o aparato de promoção ao desenvolvimento, incluindo a Sede, o Invest Minas, o BDMG, a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais

(Fapemig) e outros. Apenas dessa forma é possível fortalecer o conhecimento do que o estado pode fazer e como, provendo as bases para uma construção institucional que possa contribuir, em um horizonte de algumas décadas, para a melhoria substancial das condições econômicas e sociais em Minas Gerais.

REFERÊNCIAS

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS. **Minas Gerais do século XXI**. Belo Horizonte: Rona Editora, 2002.

BARBOSA, Lucio Otávio Seixas; SOUZA, Carla Cristina Aguilar; SALES, Maria Aparecida S.; TOLEDO, Vicente Alves. Setores impulsionadores da economia de Minas Gerais de 1996 a 2016: uma análise insumo-produto. *In*: SEMINÁRIO DE DIAMANTINA, 19., 2022, Diamantina. **Anais [...]**. Diamantina: Cedeplar, 2022.

BIANCHETTI, Mara. Vale do Jequitinhonha ingressa na rota do lítio. **Diário do Comércio**, Belo Horizonte, 25 mar. 2023. Disponível em: <https://diariodocomercio.com.br/economia/vale-do-jequitinhonha-ingressa-na-rota-do-litio/>. Acesso em: 25 maio 2023.

COSTA, Victor *et al.* Os desafios e potenciais da nova economia em Minas Gerais. *In*: GUIMARÃES, Alexandre. **Ideias em desenvolvimento**: políticas para a promoção do avanço econômico em Minas Gerais. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro/Imprensa Oficial, 2014.

DINIZ, Clélio Campolina. **Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1981.

DINIZ, Clélio Campolina. Minas Gerais e a economia nacional. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 23, p. 205-221, 2018.

DULCI, Otavio. **Política e recuperação econômica em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

FREITAS, Elton; SILVIERA, Fabrício; CIMINI, Fernanda; ROMERO, João. Complexidade econômica e especialização inteligente: uma proposta de política de diversificação para o desenvolvimento de Minas Gerais. *In*: GUIMARÃES, Alexandre (org). **Políticas públicas e desenvolvimento em Minas Gerais**. Curitiba: Appris, 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atualização do Master Plan**: sumário executivo. Belo Horizonte: FJP, 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Plano de desenvolvimento para o Vale do Jequitinhonha**: estratégias e ações. Belo Horizonte: FJP, 2017. v. 1. Disponível em: http://sii.fjp.mg.gov.br/03_Volume1.pdf. Acesso em: 25 maio 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Tabela de Recursos e Usos e Matriz de Insumo-Produto de Minas Gerais - 2019**. Belo Horizonte: FJP, 2022. (Série Estatística & Informações, n. 49).

GODOY, Marcelo Magalhães; Daniel Henrique Diniz BARBOSA; Lidiany Silva BARBOSA. “Da arte de conhecer doenças: o Diagnóstico da Economia Mineira de 1968 e o planejamento do desenvolvimento de Minas Gerais”, *Nova Economia*, vol. 20, n. 2, agosto de 2010, pp. 343-388.

GUIMARÃES, Alexandre; GOMIDE, Viviane; GONÇALVES, Pascoal; SÁ, Miller Gazola; BARBOSA, Davyson e BENTO, Letícia. Aparato de Fomento e promoção do desenvolvimento em Minas Gerais. *In*: GUIMARÃES, Alexandre. **Ideias em Desenvolvimento**: políticas para a promoção do avanço econômico em Minas Gerais. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2014. p. 523-571.

Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/3587>. Acesso em: 25 maio 2023.

GUIMARÃES, Alexandre; VICARI, Lauro. O governo estadual e a promoção do desenvolvimento econômico em Minas Gerais. *In*: GUIMARÃES, Alexandre (org). **Políticas públicas e desenvolvimento em Minas Gerais**. Curitiba: Appris, 2021.

LEAL FILHO, Raimundo; ALMEIDA, Thiago; BARBOSA, Lucio. Crise econômica e regressão produtiva: a economia de Minas Gerais no período 2010-2019. *In*: GUIMARÃES, Alexandre (org). **Políticas públicas e desenvolvimento em Minas Gerais**. Curitiba: Appris, 2021.

LEAL FILHO, Raimundo; ALMEIDA, Thiago; SOUZA, Carla Cristina Aguilar. A (mutante) distribuição das atividades econômicas entre as regiões de Minas Gerais. *In*: SEMINÁRIO DE DIAMANTINA, 19., 2022, Diamantina. **Anais [...]**. Diamantina: Cedeplar, 2022.

MARQUES, Denise; FERREIRA, Frederico. O fenômeno do despovoamento em Minas Gerais e sua relação com o envelhecimento populacional e com a vulnerabilidade social. *In*: GUIMARÃES, Alexandre (org). **Políticas públicas e desenvolvimento em Minas Gerais**. Curitiba: Appris, 2021. MONTEIRO NETO, Aristides (org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (texto para discussão, 1894).

MONTERO, Alfred P. Making and remaking “good government” in Brazil: subnational industrial policy in Minas Gerais. **Latin American politics and society**, Cambridge, v. 43, n. 2, p. 49-80, 2001.

MUNIZ, Reynaldo; SILVEIRA, Mauro e BECHELAINE, Cinthia. O caminho em direção à gestão por resultados em Minas Gerais: uma análise dos planos mineiros de desenvolvimento integrado. *In*: GUIMARÃES, Tadeu Barreto; PORDEUS, Iran Almeida; CAMPOS, Eder S. Alves. **Estado para resultados: avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. As finanças do governo do estado de Minas Gerais: choque de gestão, situação e perspectivas. *In*: OLIVEIRA, Fabrício; SIQUEIRA, Wilson (org.). **As muitas Minas: ensaios sobre a economia mineira**. Belo Horizonte: Conselho Regional de Economia, 2010. p. 193-226.

PORTO, Claudio Américo; SILVEIRA, José Paulo. O planejamento e a gestão estratégica e sua função em Minas Gerais. *In*: GUIMARÃES, Tadeu; PORDEUS, Iran; CAMPOS, Eder. **Estado para Resultados: avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

SOUZA, Carla Cristina Aguilar; BARBOSA, Lucio Otavio Seixas; SALES, Maria Aparecida S.; TOLEDO, Vicente Alves. Componentes da mudança estrutural em Minas Gerais entre 2008, 2013 e 2016: uma análise insumo-produto. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS REGIONAIS URBANOS, 20., 2022, Salvador. **Anais [...]**. 2022. Disponível em: https://brsa.org.br/wp-content/uploads/wpcf7-submissions/7477/Componentes-da-mudan%C3%A7a-estrutural-na-economia-de-Minas-Gerais_1.pdf. Acesso em: 25 maio 2023.

SOUZA, Gustavo; COSTA, Daniel; LAMOUNIER, Ingrid; PESSOA, Rafael. As políticas de CT&I em Minas Gerais e o Sistema Regional de Inovação. *In*: GUIMARÃES, Alexandre (org). **Políticas públicas e desenvolvimento em Minas Gerais**. Curitiba: Appris, 2021.

ESPECIFICIDADES DAS FINANÇAS PÚBLICAS NO NÍVEL MUNICIPAL: DESAFIOS PÓS-1988

Valdemir Pires¹

Resumo

Os objetivos deste breve artigo são dois: destacar as diferenças fundamentais das finanças públicas locais em relação às nacionais, no Brasil; comentar as vantagens e desvantagens, além dos desafios, presentes no cotidiano do gestor orçamentário e financeiro nas cidades brasileiras.

Palavras-chave:

Orçamento público municipal. Finanças públicas municipais. Administração pública municipal.

Abstract

The objectives of this brief article are twofold: to highlight the fundamental differences between local and national public finances in Brazil; comment on the advantages and disadvantages, in addition to the challenges, present in the daily life of the budgetary and financial manager in Brazilian cities.

Keywords: Municipal public budget. Municipal public finance. Municipal public administration.

¹ Economista, foi professor de Finanças Públicas e de Administração Financeira e Orçamentária Pública da Universidade Estadual Paulista (UNESP) e Diretor Acadêmico-Científico da Escola de Governo do Município de Araraquara. Foi também Secretário de Finanças do Município de Piracicaba. Tem numerosas publicações na área, entre livros e artigos em periódicos. Ministra cursos sobre Gestão Orçamentária e Financeira Municipal sob demanda.

INTRODUÇÃO

Neste trabalho o objetivo é chamar a atenção para as especificidades das finanças públicas em nível local (municipal, no caso brasileiro) em comparação com as mesmas em outros níveis, superiores, como o estadual e federal, no caso brasileiro. Sua abordagem é tecnopolítica, ou seja, considera simultaneamente aspectos técnicos (na medida do possível neutros quanto às relações de poder) e políticos (necessariamente posicionados quanto às forças presente nos jogos de poder): ou seja, não se trata de um artigo estritamente científico, que se pretenda tão objetivo a ponto de desconsiderar os valores, opiniões e escolhas subjetivas que, nas finanças públicas normativas, são parte dos problemas e também das soluções, sempre pactuadas entre diferentes, numa democracia.

Este trabalho não se dirige aos teóricos (embora eles possam se aproveitar de aspectos dele), com o intuito de avançar a fronteira do conhecimento. Ele busca, a partir de elementos recolhidos da teoria minimamente aceita (nunca inquestionável), esboçar pequenos elementos que podem, enquanto luz (mínima que seja) sobre o caminho, ajudar para que sejam dados passos rumo à melhoria da gestão das receitas, das despesas e dos resultados orçamentários e financeiros nos municípios brasileiros, tendo por base o arranjo constitucional federativo de 1988, que plasmou várias conquistas dos agentes políticos que, no período pré-constitucional, eram favoráveis à maior autonomia municipal, hoje uma realidade, porém insuficiente no tocante às finanças públicas, agentes estes que devem sempre se manter alerta não só para que mencionadas conquistas não sofram recuos, mas também para que se ampliem.

ESPECIFICIDADES DAS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS NO FEDERALISMO FISCAL CONVENCIONAL

As finanças públicas municipais têm notórias especificidades, na comparação com as relativas aos níveis superiores de governo (estaduais e federal). Os municípios, por um lado, não se envolvem com certas funções de governo, privativas do nível federal por natureza (emissão monetária, defesa nacional, diplomacia, comércio exterior e política econômica, por exemplo) ou estadual (conforme o pacto federativo de cada país, sendo que neste caso pode haver funções concorrentes e complementares); por outro lado, cabe a eles zelar por uma série de atividades que são de interesse imediato dos moradores locais (arruamento e manutenção de vias, coleta e tratamento de lixo, trânsito e mobilidade urbana, por exemplo) e que seriam menos bem administradas se deixadas a governos “distantes”.

Do ponto de vista da receita, as finanças públicas municipais são esfera inadequada para arrecadar certos tributos (impostos sobre importação e exportação, por exemplo), ao passo que podem dar melhor tratamento a outros (imposto sobre a propriedade predial e territorial, por

exemplo). De fato, o comércio exterior se dá entre países, devendo a tributação dessa atividade ficar a cargo dos envolvidos, não obstante todas as atividades econômicas terem por base uma localidade; de fato, os prédios e terrenos pertencem a uma localidade, não podendo ser transpostos para outras, daí favorecendo que os tributos que sobre eles recaem sejam cobrados pelos poderes locais. Como, por esta lógica, os municípios terminam tendo bases tributárias reduzidas, faz-se necessário, para que tenham suficiência financeira, que se beneficiem de transferências intergovernamentais.

Na teoria econômica, a noção de “voto com os pés”, de Charles Tiebout (1956) preconiza que os governos locais tributem com base em fatos geradores dos quais os residentes não podem “escapar” (imposto sobre terrenos e prédios, por exemplo, como já mencionado) e o façam em magnitude tal que esses residentes não decidam se mudar para outra municipalidade, ao avaliarem o que pagam ao governo e os benefícios que dele recebem (relação custo-benefício). Há, portanto, uma disputa entre municípios por residentes, nessa abordagem. Embora, na realidade, a decisão de onde residir não leve em conta somente quanto se paga de tributos e quanto se recebe de bens públicos, há elementos de “votos com os pés” nas decisões alocativas dos agentes econômicos, de modo que a contribuição de Tiebout continua sendo adaptada para explicar e analisar as finanças públicas municipais¹.

Assim, a organização federativa procura assegurar, entre outras coisas, que haja adequada divisão de recursos e de atribuições entre os níveis de governo de um país, assunto tratado, na literatura científica, pelo federalismo fiscal. Nesse tipo de organização, “os gastos locais devem se concentrar em programas amplos com poucas externalidades e economias de escala relativamente limitadas [...] [devendo] desempenhar um papel mais limitado no fornecimento de bens públicos de caráter mais redistributivo” (GRUBER, 2009, p. 158).

FEDERALISMO FISCAL: RECURSOS E RESPONSABILIDADES ENTRE NÍVEIS DE GOVERNO

O federalismo é uma forma de organização dos governos para ocupar o território, dividindo o poder e as tarefas administrativas entre suas unidades, com isso viabilizando a gestão e a governabilidade sobre o conjunto do espaço, através da articulação de suas frações. Geralmente se aplica a situações de grande extensão territorial e/ou de convivência entre grupos sociais que

¹ Na proposta de Tiebout de federalismo fiscal ótimo (ou seja, que minimize custos para os contribuintes e maximize o resultado do gasto público), resultam fortes algumas premissas úteis, a saber: deve haver vínculo entre quanto um residente paga de tributos e o quanto ele auferir de benefícios com o gasto do valor pago ao governo; se determinados gastos do governo de uma localidade beneficiam grandemente os residentes em outra localidade (efeito transbordamento), então esses gastos devem ficar a cargo de nível superior de governo; bens públicos cuja oferta dependa de economia de escala devem ficar sob oferta e financiamento de governos que lidam com áreas geográficas suficientemente amplas para absorver essa economia de escala (para que o custo unitário do bem público não seja demasiadamente elevado).

exigem certo grau de autonomia sobre seu destino para se subordinar a governos que os unificam centralizadamente. Combina subordinação e autonomia. As unidades subnacionais usufruem de autonomia num conjunto de atribuições e afazeres, nos quais o governo central não intervém e, por outro lado, se subordina a outro conjunto de princípios e decisões definidos pela administração central.

O federalismo fiscal é a decorrência dessa organização territorial federativa, em termos econômico-financeiros. Estando o território dividido entre os níveis de governo, as atribuições de cada um desses níveis, juntamente com as competências tributárias e de gastos, são estabelecidas com base em critérios que combinam razões técnicas (de eficiência econômica) e históricas. As razões técnicas são formuladas pela da teoria do federalismo fiscal, uma subárea das Finanças Públicas ou da Economia do Setor Público. As razões históricas dão a cada caso de federalismo fiscal suas idiossincrasias, fazendo com que nenhum caso se enquadre perfeitamente no que é postulado pela teoria econômica ou política.

Três aspectos são centrais nas finanças públicas federativas:

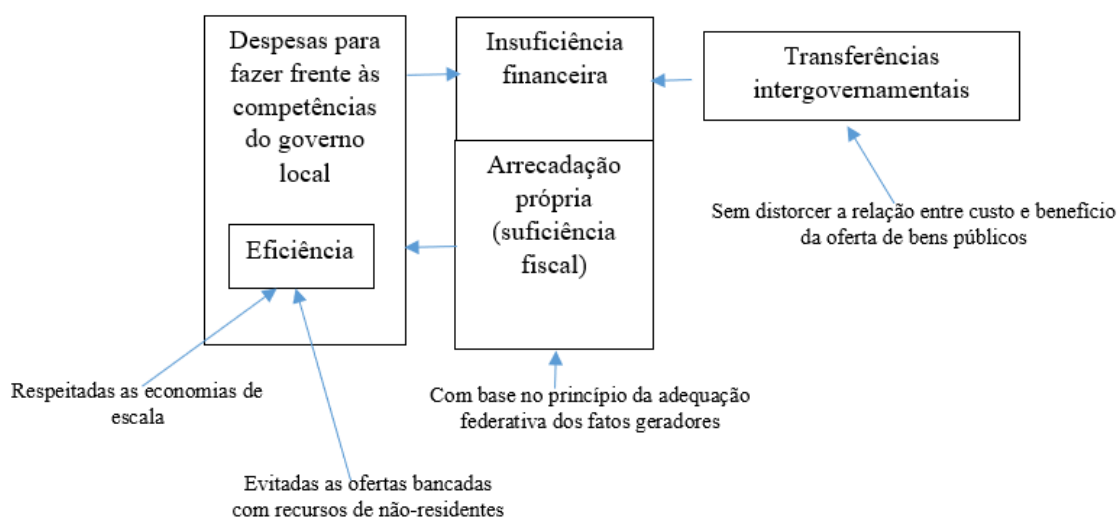
- a) as competências tributárias dos governos em cada nível da federação (central, intermediário e local), para que cada um obtenha os recursos para seu financiamento, ao mesmo tempo em que faça cumprir a exigência de pagamento dos tributos;
- b) a autonomia/poder e as atribuições administrativas dos governos em cada nível da federação, para assegurar a governabilidade, a oferta de serviços públicos e promoção das políticas públicas em todo o seu território;
- c) o funcionamento do sistema de transferências intergovernamentais dos níveis superiores para os inferiores de governo, a fim de garantir a suficiência financeira de cada unidade federativa que não possa obtê-la a partir de suas competências tributárias e também, suplementarmente, para que nos níveis inferiores sejam tomadas medidas e/ou sejam desenvolvidas atividades para a equalização de serviços públicos e/ou para a desconcentração da renda, a partir de padrão determinado em nível superior.

A economicidade ou eficiência no financiamento dos gastos públicos – no sentido de que não sejam realizadas despesas que beneficiem os que não contribuem para sustentá-las, e no sentido de que seja respeitada a economia de escala na produção de serviços públicos – é o argumento básico da teoria tradicional do federalismo fiscal, uma vez que esta procura dar à “produção pública” e às “trocas” entre governos e contribuintes a mesma racionalidade que se verifica entre os ofertantes e demandantes no mercado.

Na busca dessa lógica mercantil para as relações governo-sociedade, o federalismo fiscal reserva aos poderes locais (municípios) a arrecadação dos tributos que incidem sobre o patrimônio que não se desloca (imóveis) e sobre as atividades econômicas cujo alcance se restringe às fronteiras das cidades (serviços prestados mediante demanda no local, por exemplo, como cabelereiros, restaurantes, consertos mecânicos etc.) – o que pode ser definido como princípio da adequação federativa dos fatos geradores. Pelo lado da despesa, propõe que as municipalidades zelem pelos serviços públicos de manutenção da cidade (construção e manutenção de próprios públicos – como logradouros urbanos, praças, jardins e edifícios – e realizem serviços quotidianos – como coleta de lixo, fiscalização de posturas e vigilância sanitária –, argumentando que estes são mais bem prestados por quem pode ser mais facilmente cobrado e responsabilizado pela sua quantidade e qualidade (o governante local, pela sua proximidade com os governados e tributados). Considera-se, em geral, que “[...] não deve haver nem benefícios de serviços para não residentes do município que para eles não contribuem (*spillovers*), nem custos que são exportados para não residentes que não se beneficiam dos serviços locais (por exemplo, *exportação fiscal*).” (PEREIRA *et al.*, p. 335).

Como, via de regra, as responsabilidades terminam custando mais do que os municípios são capazes de arrecadar, são criados os sistemas de compensação, via transferências intergovernamentais, devendo essas evitar que se distorça em demasia a relação de equilíbrio entre as contribuições dos residentes locais para o financiamento do governo e os benefícios a eles oferecidos pelas respectivas prefeituras.

Figura 1 – A lógica mercantil da teoria do federalismo fiscal tradicional – ótica dos governos locais



Fonte: Elaboração própria.

O diagrama acima procura sintetizar os elementos centrais da teoria tradicional do federalismo fiscal, a partir da ótica dos governos locais.

IMPLICAÇÕES DO FEDERALISMO FISCAL PARA AS FINANÇAS MUNICIPAIS

O respeito aos princípios do federalismo fiscal traz implicações para a gestão orçamentária e financeira municipal. Do ponto de vista orçamentário, há uma delimitação das funções que cabem ao município assumir para si. Dessa forma, os programas, projetos e atividades que podem ser incluídos nos orçamentos públicos locais são aqueles que contribuem para o cumprimento dessas funções. Não haverá, pois (a não ser como exceção ou excepcionalidade), nos orçamentos públicos municipais, programas na função judiciária ou na função defesa nacional, por exemplo.

Do ponto de vista financeiro, a estimativa de receita, e sua posterior obtenção, se subdividirá em arrecadação das receitas próprias e recebimento das transferências dos entes superiores (Estado e União) - ou receita transferida. Ou seja, a gestão financeira levará em conta um fluxo de recebimentos autônomo e outro dependente, mesmo que as transferências sejam constitucional ou legalmente asseguradas.

Quanto maior a dependência do município de receitas transferidas, menor a margem de manobra que terá para fazer esforços arrecadatórios visando a ampliação de gastos que julgar necessários, resultando na impossibilidade de incrementar a despesa a não ser quando cresce a arrecadação dos governos superiores e, por decorrência, os valores por estes transferidos aos cofres municipais. Com o agravante de que quando caem as transferências, não há o que fazer, a partir da arrecadação própria, para contrarrestar os problemas de insuficiência financeira.

Com as limitações que encontra diante de situações de insuficiência financeira, mesmo com o complemento das transferências intergovernamentais obrigatórias, os governos municipais se vêm constrangidos a recorrer à busca de transferências voluntárias, ou seja, aquelas obtidas mediante acordos ou convênios com o Estado ou a União, para fazer investimentos ou ampliar despesas com as políticas públicas e serviços públicos. Entretanto, esse tipo de transferência é de difícil obtenção, pois implica impor aos governos superiores despesas que não são de sua responsabilidade e, em situações de escassez ou crise, termina impondo, ao governo que as transfere, dificuldades para fazer frente às suas próprias competências. Existem, porém, situações em que o governo estadual ou federal mantém programas em que deseja parcerias municipais. Nesses casos, os governos acima do município têm interesse em alocar recursos a eles, desde que seja em ações com maior potencial para contribuir nesses programas (estaduais ou federais), mormente mediante contrapartidas. Além

disso, as despesas a realizar são vinculadas ou “carimbadas”: só podem ocorrer em itens previamente definidos, caso contrário o recurso não pode ser repassado ou deve ser devolvido se já tiver sido.

Diferentemente do governo central, os governos municipais não são dotados de capacidade para emitir moeda, influenciar (via banco central) a taxa de juros, manejar estoque de dólares (influenciando a taxa de câmbio) e (no caso brasileiro) emitir títulos da dívida pública. Em outras palavras, governos municipais não têm acesso a instrumentos de política econômica. Nesse campo de atuação governamental, em geral os municípios são passivos, muitas vezes sofrendo restrições, como quando, por exemplo, a política fiscal do governo central lhes impõe limites de gastos para que contribuam com a busca de equilíbrio das contas públicas consolidadas.

Com essas características, as finanças públicas municipais são bastante limitadas, podendo ser um pouco menos nas situações em que ao poder local é dada maior importância e possibilitado maior protagonismo. Mais atribuições e mais recursos para os governos locais, aliás, tem sido uma postura muito defendida nas discussões no campo da política, da economia e da administração pública, gerando uma onda descentralizadora que permanece – mas já com alguns questionamentos.

Quando se fala em descentralização lida-se com um conceito que é portador de relativa ambiguidade. Ela pode ser administrativa, financeira, política ou abarcar todas essas facetas ao mesmo tempo. Ela pode representar uma desconcentração (de poderes, de recursos ou fazeres) ou pode ficar aquém, em todos ou em alguns desses aspectos. Assim sendo, o discurso descentralizador que, em princípio convém aos defensores de maior autonomia municipal, precisa ser tratado com cuidado, pois acontece às vezes de esconder estratégias que têm por verdadeira finalidade desonerar os governos dos níveis central e intermediário de responsabilidades, repassadas aos governos locais sob alegação de ampliação de sua autonomia e da possibilidade de melhor fiscalização, devido à proximidade do gestor daqueles que são o público-alvo das atividades transferidas para as prefeituras. Com o agravante de que nem sempre os recursos adicionais que acompanham a decisão descentralizadora são suficientes para fazer frente aos custos correspondentes.

IMPORTÂNCIA DA AUTONOMIA POLÍTICA NO NÍVEL MUNICIPAL

A descentralização propiciada pela organização federativa deve atingir os aspectos administrativo, financeiro e político. Uma unidade federativa de base (denominada município, no caso brasileiro) que tivesse apenas autonomia administrativa e financeira não poderia ser, adequadamente, considerada ente da federação, pois lhe faltaria a autonomia política para

estruturar e prover os serviços e políticas de acordo com as preferências dos residentes, manifestadas, em regime democrático, nos processos eleitorais e por meio de demandas quotidianamente negociadas na relação com os representantes locais. Ou seja, é fundamental, para a validação da descentralização federativa, que existam governos locais eleitos, que conduzam as políticas públicas de modo transparente e responsivo, pois sem esse quesito, o que existiria seria um braço do serviço público local, a serviço das determinações dos níveis superiores de governo. Esse tipo de arranjo pode ser aceitável em dada realidade, porém tem limitações explícitas no que tange à sua condição de mecanismo revelador das preferências dos residentes quanto ao que esperam da administração local e quanto à disposição de pagar tributos a ela.

Dotado de um Poder Executivo e de um Poder Legislativo, o Município, no Brasil beneficia-se, graças à Constituição de 1988, de verdadeira condição de ente da federação, não obstante padeça de enorme insuficiência financeira, dada a precariedade de sua base de arrecadação própria e, não raro, de sua capacidade administrativa escassa. Trata-se de uma realidade que há muito requer um redesenho federativo no país, todavia de difícil articulação, principalmente porque as relações de poder se beneficiam de um padrão de dependência dos prefeitos em relação aos detentores dos cargos executivos e legislativos dos níveis superiores da federação, que é conveniente para todos na disputa eleitoral periódica; e porque a imensa maioria dos municípios do país padece de carências crônicas, que um simples rearranjo federativo dificilmente poderá sanar, pois ele não implica em elevar a disponibilidade financeira global, a não ser que uma revolução tributária ocorra (modificando a estrutura e a intensidade da arrecadação) ou que o crescimento econômico concomitante com elevação expressiva na produtividade permita arrecadar mais com a mesma estrutura tributária.

VANTAGENS, DESVANTAGENS DA GESTÃO FINANCEIRA MUNICIPAL E OS DESAFIOS MUNICIPALISTAS

A gestão fiscal dos governos locais tem, segundo Mikesell (2007), algumas vantagens e algumas desvantagens.

Vantagens: escolha e capacidade de resposta (os residentes podem e devem escolher opções de serviços e políticas públicas, avaliando suas necessidades, disponibilidades e habilidades); participação cidadã (factível em nível local, pela proximidade entre as pessoas); possibilidade de experimentação e inovação (fugindo à padronização de serviços e políticas públicas nacionalmente formuladas e operadas, nem sempre conforme o desejado pelos usuários); *accountability* (é mais fácil aos cidadãos fiscalizarem e cobrarem o governante local,

pela proximidade com este); melhoria da receita pública (por ser esta mais aceitável para o contribuinte que percebe o destino do valor que paga); mais fácil monitoramento dos resultados (os beneficiários percebem no cotidiano o impacto das ações e medidas do governo local); melhor tratamento às minorias (pois estas podem ser mais concentradas em certas localidades - onde não são tão minoritárias como quando consideradas em nível nacional -, podendo, assim, terem maiores chances de atendimento às suas especificidades).

Desvantagens: riscos de duplicação de responsabilidades (mais de um nível de governo concorrendo em determinadas áreas de atuação), impacto externo de decisões locais (distorcendo o processo alocativo de recursos e o rateio equitativo de custos e benefícios), menor capacitação ou insuficiente economia de escala em certas atividades (resultando em ineficiências que impactam sobre o conjunto do governo), dificuldades para um balanço fiscal horizontal (pela existência de municípios com distintas capacidades financeiras, em função de especificidades que não é possível controlar), potenciais choques com o que se consideram níveis e padrões *standard* de políticas (podendo as decisões municipais levar ao provisionamento insuficiente ou de menor qualidade do que aconteceria sob oferta centralizada, estadual ou nacional).

A busca do **equilíbrio entre vantagens e desvantagens** do governo local consiste numa boa prática para a existência de experiências federativas nas quais esses governos ofereçam o máximo possível ao bem-estar social, local e geral. Não se trata, entretanto, de uma busca desprovida de desafios analíticos, conceituais e operacionais, como tem demonstrado a experiência histórica em todo o mundo. O movimento municipalista é, por isso, importante, para debater, disseminar e articular as ideias e ações em torno dos interesses locais e da cidadania. No Brasil, atualmente, esse movimento, segundo Pires (2016) depara-se com os seguintes desafios: desafio do financiamento municipal, desafio das responsabilidades assumidas pelos municípios, desafio das relações municipais com entes superiores do federalismo e da estruturação nos interstícios federativos, desafio do planejamento e do controle interno nas prefeituras, desafio da transparência, desafio do controle social e da participação popular, desafio da organização e da capacitação profissional dos agentes do poder público municipal. Isso porque no país a gestão municipal, apesar dos saltos de qualidade recentes, necessita se firmar, num contexto de crescentes responsabilidades e dificuldades acumuladas ao longo do tempo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Clareza a respeito das especificidades das finanças públicas municipais, assim como das vantagens e desvantagens de elas existirem, num arranjo federativo em país de dimensões

continentais, como o Brasil, é uma condição de conhecimento mínima para que as forças municipalistas aqui existentes caminhem na direção certa e com a rapidez necessária para, primeiro, preservar as conquistas constitucionais de 1988 e, segundo, fazê-las avançar, posto que se revelam insuficientes para a efetiva existência de poderes públicos municipais financeiramente sustentáveis e capazes de cumprir as crescentes funções a ele atribuídas.

Um movimento municipalista capaz de enfrentar os desafios à sua frente, como já mencionados, não pode se limitar a simplesmente reivindicar mais recursos financeiros do Estado ou da União, até porque esses estão altamente comprometidos; tampouco pode se arvorar em aumentar os tributos que recaem sobre os municípios. Precisa, então, envolver-se em debates necessários e mais profundos, interligados entre si: o debate sobre a reforma tributária que amplie a arrecadação global com maior eficiência (sem desencorajar o empreendimento, o trabalho, a poupança dos agentes econômicos) e equidade (sendo menos regressivo) do que a permitida com os atuais Códigos Tributários; e o debate sobre o necessário reequilíbrio entre receitas disponíveis e funções e encargos em cada nível da Federação. Sem enfrentar esses temas e problemas, qualquer redesenho federativo, reforma tributária ou fiscal resultará, no Brasil, em apenas modificar o quanto do bolo da arrecadação (insuficiente, não obstante seu peso significativo em relação ao PIB) fica com quem (União, Estado ou Município), permanecendo as políticas públicas desprovidas do mínimo necessário para atender às necessidades dos cidadãos-eleitores-contribuintes. E, de resto, com os gestores públicos municipais “dando a cara a bater” na convivência diária com cidadãos insatisfeitos.

REFERÊNCIAS

GRUBER, Jonathan. **Finanças públicas e políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2009.

MIKESELL, John L. Fiscal administration in local government: an overview. *In.*: SHAH, Anwar (ed.). **Local Budgeting: public sector governance and accountability series**. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2007. p. 15-51.

PEREIRA, Paulo Trigo; AFONSO, Antônio; ARCANJO, Manuela; SANTOS, José Carlos Gomes. **Economia e finanças públicas**. 4. ed. Lisboa: Escolar Editora, 2012.

PIRES, Valdemir. Municipalismo no Brasil: origens, avanços pós-1988 e desafios atuais. **Cadernos Adenauer**, Berlim, XVII, n. 3, p. 125-146, 2016.

TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 64, n. 5, p. 416-424, out. 1956.

CAPACIDADE ESTATAL PARA PROVISÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: OS MUNICÍPIOS MINEIROS E A EDUCAÇÃO BÁSICA

Agnez de Lelis Saraiva¹

Resumo

O texto constitucional de 1988 estabeleceu a educação como direito garantido a todos os brasileiros e uma obrigação para aqueles com idade entre 4 e 17 anos. E, atribuiu aos municípios a competência administrativa em prover a Educação Infantil e o Ensino Fundamental (BRASIL, 1988, art. 212). Desde sua promulgação, a União, na tentativa de garantir um ensino de qualidade e mais equânime no país, vem formulando programas nacionais para os municípios implementarem (SARAIVA, 2020). Considerando a diversidade e a desigualdade desses entes da federação (IBGE, 2008), pergunta-se: como se estrutura a capacidade estatal dos municípios mineiros, nas dimensões capacidade de atendimento e de recursos instalados, para prover suas políticas de educação básica? Este estudo tem como seu objetivo geral analisar a capacidade municipal para prover suas políticas de educação básica. Para atingir seu objetivo, realiza análise comparada de quatro municípios de grande porte do estado de Minas Gerais. E, considerando a diversidade de dimensões de capacidade estatal, trabalha com a de atendimento e a de recursos instalados. Como hipótese, considera que, mesmo com a redução das desigualdades de receitas e dos gastos em educação básica entre os municípios, provocadas pela institucionalização dos fundos fiscais Fundef/Fundeb (ARRETCHE, 2010), tal redução ainda permanece significativa, pois se reflete na desigual capacidade de provisão da política de educação básica. Para responder ao problema de pesquisa, atingir o objetivo geral e testar a hipótese, realizou-se um estudo comparado dos quatro municípios de Minas Gerais, Divinópolis, Governador Valadares, Varginha e Teófilo Otoni, o que permitiu dialogar com a literatura selecionada, realizar o estudo de profundidade e testar a sua hipótese.

Palavras-chave: Capacidade estatal. Políticas públicas. Federalismo. Educação básica.

Abstract

The constitutional text of 1988 established education as a guaranteed right for all Brazilians and an obligation for those between the ages of 4 and 17 (BRASIL, 1988, art. 6º/208, I). And it assigned to the municipalities the administrative competence to provide early childhood education and elementary school (BRASIL, 1988, art. 212). Since its promulgation, the Union, in an attempt to guarantee a quality and more equitable education in the country, has been formulating national programs for the municipalities to implement (SARAIVA, 2020). Considering the diversity and inequality of these entities of the federation (IBGE, 2008), the question is: how is the state capacity of the municipalities of Minas Gerais structured, in the dimensions of attendance capacity and installed resources, to provide their basic education policies? The general objective of this study is to analyze the municipal capacity to provide basic education policies. To achieve its objective, it carries out a comparative analysis of four large municipalities in the state of Minas Gerais. And, considering the diversity of dimensions of state capacity, it works with the dimensions of attendance and installed resources. As a hypothesis, it considers that, even with the reduction of inequalities in revenues and spending on basic education among the municipalities caused by the institutionalization of the Fundef/Fundeb fiscal funds (ARRETCHE, 2010), this still remains significant which is reflected in the unequal capacity of provision of basic education policy among them. To answer its research problem, achieve its general objective and test its hypothesis, a comparative study of the four municipalities of Minas Gerais, Divinópolis, Governador Valadares, Varginha and Teófilo Otoni,

¹ Doutor em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. Pesquisador da Fundação João Pinheiro e docente da educação básica por 35 anos na Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte.

was carried out. This allowed for a dialogue with the selected literature, to carry out the in-depth study, and to test its hypothesis.

Keywords: State capacity. Public policies. Federalism. Basic education.

INTRODUÇÃO¹

A provisão de políticas públicas depende, entre outras coisas, da capacidade estatal. Essa última está relacionada ao estoque de diferentes tipos de recursos que lhes garantem as condições necessárias, porém insuficientes, para a referida provisão (MOKATE, 1999). A política de educação básica, como qualquer outra política pública, depende dessa capacidade. Nesse caso, no Brasil, as dificuldades se agravam porque o texto constitucional de 1988 estabelece um sistema nacional de educação de base federativa, com tendência a centralização (ARRETCHE, 2013; SARAIVA, 2020). Esse desenho institucional assegura à União o poder de legislar privativamente e de formular programas nacionais de educação para os entes subnacionais implementarem (BRASIL, 1988, art. 22, XXIV). A virada centralizadora, iniciada nos anos 1990, deixa dúvida sobre a capacidade dos municípios de proverem suas políticas educacionais e garantirem a qualidade e a equidade na sua provisão (SARAIVA, 2020). Além disso, a revisão de literatura apontou a ausência de estudos sobre a capacidade estatal dos municípios brasileiros de proverem suas políticas educação básica², o que torna necessário e atual este estudo. Para realizá-lo, indaga-se: como se estrutura a capacidade estatal dos municípios mineiros, nas dimensões capacidade de atendimento e de recursos instalados, para prover suas políticas de educação básica? E, define-se como seu objetivo, analisar a capacidade estatal dos municípios mineiros, nas dimensões de atendimento e de recursos instalados, para prover suas políticas de educação básica.

Os estudos de capacidades estatais passaram a ocupar a agenda dos centros de pesquisas desde os anos 1970 e 1980, devido à crise econômica nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Esse fato deveu-se às limitações dos agentes estatais quanto aos recursos públicos que exigiram deles maior eficiência e efetividade na garantia das políticas de desenvolvimento socioeconômico (EVANS, 1993; EVANS; RAUCH, 2015). Esse cenário estimulou estudos que determinassem as condições que tornavam alguns estados nacionais mais capazes que os demais nessa tarefa. Em diversas partes, estudos de capacidade estatal, para provisão de políticas públicas, passaram a ser publicados na tentativa de fornecer as bases teóricas para melhor atuação do setor público (CINGOLANI, 2013). No caso brasileiro, os estudos com essa temática passaram a ocupar a agenda dos centros de estudos e a serem publicados,

¹ O estado de Minas Gerais possui atualmente 853 municípios, ou seja, 853 redes municipais de ensino. Este estudo analisa, em perspectiva comparada, apenas quatro deles, considerados de grande porte. Trata-se de um estudo comparado com poucos casos com vistas ao aprofundamento. Este estudo não tem a finalidade esgotar o debate. Entre as suas contribuições, destacam-se o método de análise e introdução ao debate sobre a capacidade municipal de provisão da política de educação básica.

² Uma busca nos repositórios da SciELO, Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da Capes, no Instituto de Pesquisas Aplicadas (Ipea) e na Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), realizada nos anos de 2019 e 2020, utilizando o descritor “capacidade estatal - educação”. Encontrou-se uma única publicação no ano de 2013.

principalmente, após 2005 (SARAIVA, 2020). Fato que coincide com o período neodesenvolvimentista, em que o Estado brasileiro assumiu a responsabilidade de prover um leque grande de políticas públicas que asseguraram um período de crescimento econômico com redução da desigualdade social e da pobreza (MONTEIRO NETO, 2014; DE TONI; CERQUEIRA, 2018). Os estudos, nesse caso, cumpriam, entre outras coisas, o objetivo de formar comunidades discursivas e disseminar práticas e valores que compartilhados, orientadores de condutas (DUARTE; SANTOS, 2014), capazes de influenciar na persistência da ação estatal, manutenção da agenda governamental e formulação de políticas de desenvolvimento socioeconômico.

Neste estudo, optou-se por analisar a capacidade estatal para a provisão da educação básica nos municípios a partir dos seus estoques de recursos. Considera-se que a quantidade e a qualidade deles afetam a provisão e têm o poder de tornar o município mais ou menos capaz. Entretanto, diante da multidimensionalidade que envolve a referida capacidade, foi necessário decompô-la em dimensões que permitem realizar as análises. Como essas dimensões são diversas, a escolha recaiu sobre a de atendimento e a de recursos instalados. A intenção é mostrar o que já é atendido pela rede municipal de ensino dos municípios, os recursos disponíveis e utilizados para esse atendimento e a disponibilidade deles para expansão. A capacidade estatal é maior naqueles municípios que já atendem uma grande parte das demandas por vagas em suas unidades escolares e, ainda, dispõem de recursos para expandir e atender novas demandas.

Assim, para responder ao problema de pesquisa e atingir o seu objetivo, além desta introdução, este estudo repassa a literatura de capacidade estatal. A finalidade é contextualizar o debate na literatura especializada, entender as dimensões que compõem o conceito de capacidade estatal e identificar as variáveis que compõem a capacidade instalada e de atendimento. No terceiro momento, apresenta a metodologia utilizada na coleta e análise de dados. No quarto, analisa os dados em perspectiva comparada para os quatro municípios. Por fim, apresenta suas considerações finais.

CAPACIDADE ESTATAL: ORIGENS DO TERMO, TIPOS E SUAS DIMENSÕES

O termo capacidade estatal passou a ser utilizado em estudos a partir dos anos 1970. Neste momento, mesmo diante de um cenário de crise econômica, os estados nacionais estavam pressionados a prover políticas para atender às demandas sociais e econômicas (CINGOLANI, 2013; SARAIVA, 2020). Assim, as políticas públicas para a promoção do desenvolvimento econômico e social exigiam um Estado cada vez mais capaz de provê-las e com mais recursos para fazer frente aos seus novos desafios, principalmente com a inclusão das questões sociais

na agenda pública (DRAIBE, 2006). Compreender como alguns estados eram melhor sucedidos do que outros mobilizou estudiosos de diversos países, que buscaram compreender os fatores e as variáveis que interferiam nos resultados (CINGOLANI, 2013).

A importância do Estado é reconhecida desde meados do século passado e o conceito de capacidade estatal ganhou centralidade entre os anos 1970 e 1980 (CINGOLANI, 2013). Desde então, o seu uso em estudos experimentou, no mínimo, duas ondas e todas elas o consideravam no centro da provisão de políticas públicas (GRIN, 2012; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). Na primeira, estavam àqueles que tratavam dos processos históricos de formação dos estados e da construção dos “aparatos governamentais” em locais onde eles eram frágeis, incipientes ou inexistentes (EVANS, 1993). Eles davam importância à sua autonomia perante a sociedade, para garantir que estivessem imunes a grupos sociais com alto poder de influenciar as decisões governamentais. Nesse momento, “[...] o conceito de capacidade do Estado tem sido empregado para explicar as situações em que os Estados emergem, gerenciam conflitos internos e externos e transformam as suas sociedades e economias” (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 123).

Segundo Cingolani (2013, p. 3, tradução nossa), a primeira onda inclui os estudos com abordagem neomarxista do Estado e “[...] foi motivada pela necessidade de reavaliar a visão tradicional marxista do estado, contra o pano de fundo de uma economia social emergente³.” Tais estudos, ao reconhecerem o caráter redistributivo das políticas sociais, mostravam a relativa autonomia do estado perante as classes dominantes que expressava a capacidade de enfrentar certos interesses imediatos determinados por determinados grupos sociais e econômicos. Apesar de reconhecer essa autonomia, os estudos da onda argumentavam que a ação estatal procurava ocultar as contradições do capitalismo e equilibrar as tensões entre capital e trabalho (CINGOLANI, 2013).

Na segunda onda, os estudos buscaram as noções weberianas de estado e de burocracia, a fim de explicar tanto as origens quanto a necessidade de autonomia estatal perante as pressões sociais e os atores com alto poder de mobilização de recursos. Trata-se dos estudos chamados de neoweberianos, que destacam “[...] a importância da monopolização do poder coercitivo pela administração central e a formação de quadros profissionais, permanentes e insulados na função pública⁴” (CINGOLANI, 2013, p. 4, tradução nossa). Nesse momento, entraram em evidência, principalmente, os trabalhos de Evans (1993). A distinção entre os autores da segunda onda em relação aos da primeira é a centralidade do estado, a sua

³ “[...] was motivated by the need to reassess the traditional Marxist view of the state, against the backdrop of an emerging welfare economy.”

⁴ “the importance of coercive power monopolization by the central administration and the formation of professional, permanent and insulated civil service cadres.”

capacidade de estruturar agências para formulação e coordenação política e de formar uma burocracia profissional e autônoma para prover as políticas de desenvolvimento econômico e social. Ou seja, a capacidade estatal decorre do equilíbrio entre uma burocracia profissional e os mecanismos de coordenação das agências intraestatais (EVANS, 1993; GRIN, 2012). Para esses autores, a autonomia do estado é uma variável importante quando se pensa na sua capacidade de prover políticas públicas.

Essas duas primeiras ondas estão incluídas na primeira geração dos estudos com foco nas capacidades estatais. Mas os estudos se expandiram para outras abordagens, que procuraram refletir “[...] sobre as capacidades que os Estados – que já superaram seus estágios iniciais de construção – possuem (ou não) para atingir, de forma efetiva, os objetivos que pretendem por meio de suas políticas públicas, como a provisão de bens e serviços públicos.” (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 123). Os estudos mais recentes foram influenciados pelas primeiras ondas. Com isso, o conceito de capacidade estatal foi se vinculando, ao longo do tempo, aos resultados das ações estatais. Nesse sentido, a capacidade passou a ser medida a partir dos resultados das políticas públicas, tais como desenvolvimento econômico, industrialização, inovação, níveis de violência, prevenção de guerras civis e conflitos, contágio de guerra, implementação de acordos de paz, privatização de empresas públicas, geração de recursos fiscais, entre outros (EVANS, 1993; REPETTO, 2003; CINGOLANI, 2013; EVANS; RAUCH, 2015).

Entretanto, as demandas e as pressões sobre o estado continuaram crescendo entre o final do século passado e o início deste. Elas exigiram novas funções, interpretações e definições sobre a atuação diante da sociedade e dos atores com grande poder de influenciar as decisões (LECCA, 2012). Buscar respostas para esses novos problemas motivou novos estudos, levou à disseminação do conceito de capacidade estatal e das novas formas de mensurá-la. No entanto, essa disseminação provocou, ao mesmo tempo, o uso superficial do conceito e a introdução de novas variáveis e formas de analisar e avaliar a capacidade estatal que tornaram mais complexo e difuso o seu uso (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). O desafio que se impunha era encontrar uma definição para o termo que fosse suficientemente abrangente para incorporar a diversidade de usos e de dimensões que ele adquiriu ao longo do tempo. Apesar de ser uma tarefa difícil, Cingolani (2013, p. 36, tradução nossa) afirma que:

Ao olhar para uma ampla gama de obras, no entanto, pode-se observar que as conceitualizações da capacidade estatal têm sido bastante consistentes, com a maioria das obras apontando para o poder de implementação do Estado, decorrente de uma burocracia profissionalizada⁵.

⁵ When looking at a wide range of works, however, it can be observed that conceptualizations of state capacity have been rather consistent, with a majority of works pointing at the implementation power of the state stemming from a professionalized bureaucracy.

Por sua vez, Grin (2012, p. 158) considera que o conceito de capacidade estatal “[...] é mais percebido pelos efeitos que gera e [pelas] precondições que podem ser observadas”. O que remete a necessidade de decompô-lo em dimensões e estas últimas, em variáveis mensuráveis. No entanto, verifica-se que, entre a diversidade de formatos com que o conceito aparece, há elementos centrais que unificam grande parte deles. Esses elementos estão relacionados à autonomia e ao poder de agência do estado, conquistados pela sua legitimação diante da sociedade, mediante o alargamento e o fortalecimento dos arranjos participativos e democráticos (REPETTO, 2003). Ou, ainda, pelo seu poder de definir “[...] prioridades políticas que determinam o foco das capacidades estatais consideradas relevantes em um contexto histórico, social e econômico” (GRIN, 2012, p. 159).

No entanto, ao referir-se às capacidades estatais para provisão de políticas públicas, Grin (2012, p. 158) adverte que este “[...] tema requer uma delimitação conceitual, que é importante para torná-lo operacional na análise das ações dos governos e seus resultados”. A dificuldade de delimitação conceitual se explica porque os estudos, em geral, associam o termo a outros conceitos, como autonomia, capacidade de agência do estado, *accountability* e *governance* (EVANS, 1993; GRIN, 2012; CINGOLANI, 2013; GOMIDE; PIRES, 2014). Essa capacidade de mobilizar atores sociais diversos e com recursos desiguais, conhecida como governança, reforça a capacidade estatal, como destacam Gomide, Pereira e Machado (2017, p. 123). Esses autores, ao reconhecerem tanto a evolução no conceito quanto na própria ação do estado em prover suas políticas públicas, afirmam:

[...] ancorados no conceito de capacidades estatais procuram refletir sobre as capacidades que os Estados – que já superaram seus estágios iniciais de construção – possuem (ou não) para atingir, de forma efetiva, os objetivos que pretendem por meio de suas políticas públicas, como a provisão de bens e serviços públicos (MATTHEWS, 2012). Em um nível mais concreto (ou micro) em relação ao anterior, alguns analistas têm se referido a estas como as capacidades do “Estado em ação” – isto é, as capacidades de identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega dos resultados. Assim, a produção de políticas envolve atores, instrumentos e processos que, coordenados, capacitam o Estado para a produção de políticas públicas. (SKOCPOL, 1985; SKOCPOL; FINEGOLD, 1982; MANN, 1993; EVANS, 1995; GEDDES, 1996).

Apesar da evolução do conceito e da compreensão da complexidade da ação estatal, parte dos estudos apresenta determinadas dimensões como as mais relevantes, tornando difícil de encontrar um conceito de capacidade estatal que fosse suficientemente abrangente e contemplasse a sua diversidade e complexidade. Nesse sentido, apesar de Souza (2017, p. 51)

dar especial atenção à capacidade burocrática como dimensão central ao estado para provisão de políticas públicas, sua definição destaca outras dimensões e variáveis que devem ser consideradas quando se utiliza deste conceito nas análises:

Como se sabe, capacidade estatal é um conceito abrangente que envolve inúmeras dimensões [...]. É suficiente apenas relembrar que o conceito incorpora variáveis políticas, institucionais, administrativas e técnicas. De forma simplificada, pode-se definir capacidade estatal como o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las. Entre as capacidades estatais, a qualidade e a profissionalização da burocracia são algumas das mais destacadas na literatura para predizer o que acontecerá com uma política pública.

Nessa definição que considera capacidade estatal como conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o estado, chama a atenção para o estoque de recursos que define a referida capacidade. Além dessa, há outras em que ela é medida pela implementação de políticas propostas pelo estado, ou seja, a atenção está na implementação e nos resultados alcançados. O que pode ser medido, por exemplo, na implementação do *Orçamento Participativo* em Cuiabá/MT (BORGES, 2012), ou do *Programa Bolsa Família* (COUTINHO, 2013), na gestão municipal para a política de educação básica (MARTINS *et. al.*, 2013), na implementação de programas de educação profissional (CASSIOLATO; GARCIA, 2014) ou ainda pela política industrial brasileira (SCHAPIRO, 2014).

Nos vários formatos em que a definição de capacidade estatal aparece, há variáveis internas e externas ao estado que disputam a atenção dos autores. Essas diferentes formas de tratar o conceito não são rivais, ao contrário, elas se complementam (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). A diferença entre elas está na escolha em dar prioridade a um ou a outro conjunto de dimensões, pois é difícil mensurar quais delas têm maior peso para a provisão de políticas públicas. Tanto as dimensões internas ao estado quanto aquelas próprias da sociedade aparecem como condições necessárias, mas insuficientes para garantir sozinhas a capacidade estatal.

Diante da diversidade de definições de capacidade estatal, duas versões merecem destaque. A primeira, denominada reflexiva, considera a referida capacidade como variável independente e sua existência é medida pelo sucesso na implementação da política. Na segunda, versão formativa, ela é resultado do estoque de recursos do estado. Nesse caso, tê-los é uma das condições necessárias para que os municípios tenham capacidade de prover as suas políticas públicas (PIRES; GOMIDE, 2014). Este estudo utiliza da segunda versão e analisa os

estoques presentes em duas das suas dimensões: capacidade de atendimento e capacidade de recursos instalados.

Na capacidade de atendimento, o “destaque é o reconhecimento do atendimento à população, que legitimou a ação do Estado e ampliou a sua capacidade de prover [outros programas e] outras políticas públicas” (SARAIVA, 2020, p. 204). Trabalha-se, nesse caso, com as variáveis municipais: “população em idade escolar”, “taxa de atendimento de crianças em creche, pré-escola e Ensino Fundamental” e “taxa de escolarização líquida” para identificar o cenário e o passivo à espera de atendimento segundo a obrigatoriedade prevista na legislação educacional. Na capacidade de recursos instalados, analisa-se os “os equipamentos e os recursos materiais utilizados pelas agências públicas para prover as suas políticas” (SARAIVA, 2020, p. 259). Neste estudo, os dados selecionados para análise são “número de escolas”, “matrículas nas redes municipais”, “número total de turmas nas redes municipais”, “média de turmas por escolas”, “média de alunos por escola” e “média de alunos por turma”.

UM MÉTODO PARA ANÁLISE COMPARADA DA CAPACIDADE ESTATAL DE PROVISÃO DE EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

Este estudo optou por uma comparação em que se analisa um número pequeno de casos. A escolha do método comparado traz a possibilidade de identificação e a análise de problemas comuns aos diversos sistemas de políticas públicas, aos espaços de tomada de decisão, aos contextos externos e internos às administrações municipais e às relações entre o sistema nacional de educação e os sistemas subnacionais (NÓVOA, 1995). Elas permitem, ainda, variedades de observações, testes sobre os reflexos de uma teoria em um conjunto de causas pertinentes a determinado fenômeno, identificar problemas de pesquisa, oferecer conceituações úteis, fornecer regras para a escolha do problema e levantar informações para delimitar melhor a seleção dos casos. Rezende (2011, p. 304) compartilha dessa consideração ao afirmar que:

Os estudos de caso (ou as análises de caso) devem ser mais corretamente compreendidos como metodologias comparativas deliberadamente concebidas pelos pesquisadores para produzir explicações causais e interpretações densas em ciência política, e não como observações singulares e destituídas de conexões mais profundas com teoria e método para produção do conhecimento.

Assim, a escolha por esse método de pesquisa abriu a possibilidade de aprofundar de testar a escolha teórica pela versão formativa de capacidade estatal e, ao mesmo tempo, aprofundar os conhecimentos sobre as capacidades dos municípios. Além disso, as análises

comparadas dos dados que compõem as duas dimensões selecionadas possibilitaram identificar se nos municípios selecionados, situados em uma mesma escala na rede urbana brasileira, há desigualdades com efeitos sobre a provisão das políticas públicas de educação básica.

Para efetuar a comparação, exige-se uma técnica que permita verificar semelhanças e diferenças e evitar a simples justaposição de dados e informações. Os procedimentos incluem a justaposição dos dados, a sua descrição e o seu cruzamento. A comparação é o resultado dos cruzamentos em que as partes aparecem para compor o todo que está sob análise. Para isso, o uso de índices, escalas, tipos ideais ou modelos de referência são técnicas possíveis com bons resultados (NÓVOA, 1995). Especificamente neste estudo, que considera a capacidade estatal como a variável dependente, a escolha recaiu sobre os estoques de recursos que dispõem a capacidade de atendimento e a instalada dos municípios analisados. Assim, primeiro efetuou-se a descrição e a mensuração dos recursos que compõem cada uma delas. Depois, as quantidades são colocadas lado a lado para comparação e distingue-se da seguinte forma: a quem tem mais recurso atribui-se a capacidade mais alta; àquele que possui uma quantidade intermediária, uma capacidade média; e a quem tem menos, capacidade mais baixa. Com isso, evita-se atribuir uma categorização dicotômica entre ter ou não ter os recursos e permite estabelecer condições mais ou menos favoráveis à implementação local da educação básica.

Além dessa técnica de comparação, este estudo fez a escolha pela análise qualitativa dos dados. A escolha deve-se ao número reduzido de casos, grande quantidade de variáveis envolvidas e as possibilidades que tal tipo de análise possibilita quanto a aprofundar os estudos e estabelecer nexos causais entre as variáveis independentes e as dependentes (REZENDE, 2011). Para isso, fez-se a descrição dos estoques de recursos com intuito de destacar as diferenças entre os municípios e mostrar àquele ou àqueles que se encontram nas melhores e nas piores condições. Em seguida, com uso da técnica de comparação, é possível aprofundar os efeitos dos estoques dos recursos sobre a capacidade e aferir, finalmente, o município que possui a melhor capacidade estatal.

Tendo em mente a técnica de comparação e o método de análise de dados, é necessário definir as razões para a escolha dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha neste estudo. Para a escolha, recorreu-se a classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE 2008) para a rede urbana brasileira. Nessa, definiu-se pelas capitais regionais do tipo C pela sua localização intermediária na rede urbana brasileira, ou seja, acima desse grupo de municípios, encontram-se apenas 43 unidades, com população e rede de relacionamentos maiores que os seus, e abaixo estão os demais 5.488 municípios brasileiros, com números menores. A média populacional e o número dos relacionamentos com os outros conjuntos são indícios de que os municípios do grupo dispõem de uma boa quantidade de

recursos, que afetam as suas capacidades de prover políticas públicas, quando comparadas à média dos municípios situados em estratos inferiores da rede urbana do país. Ao mesmo tempo, a sua posição intermediária permite fazer um recorte analítico, pois os municípios do grupo C não estão muito distantes, em termos de recursos, dos que ocupam as camadas mais baixas na escala do IBGE (2008), tampouco daqueles que se encontram acima. E, os quatro municípios têm a característica comum de receberem influência apenas de Belo Horizonte, diferente dos demais que se encontram no mesmo patamar e que recebem influência de outras metrópoles regionais e nacionais (IBGE, 2008).

Por fim, este estudo analisa a referida capacidade para a implementação da política de educação básica e considera que o arranjo federativo brasileiro para a política social, previsto no texto constitucional de 1988, coloca os municípios como agências implementadoras (BERMAN, 1978) dos programas formulados pelo governo federal. Isso porque é a União quem detém a competência legislativa de formular normas e programas de educação básica (BRASIL, 1988, art. 22, XXIV) e cabe aos entes subnacionais a função de implementá-las (SARAIVA, 2020). Como grande parte dos programas de educação básica são direcionados aos municípios brasileiros, este estudo optou por analisá-los.

CARACTERÍSTICAS GERAIS DOS MUNICÍPIOS COM EFEITO SOBRE SUA CAPACIDADE DE PROVISÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO BÁSICA

A escolha desses quatro municípios atende a duas demandas: a primeira é trabalhar com municípios maiores, que, em geral, dispõem de mais recursos e maiores demandas, pois gozam de situação superior a aproximadamente 98% dos municípios que compõem a rede urbana mineira (IBGE, 2008). Em segundo lugar, sem qualquer pretensão de generalizar os achados deste estudo, analisando-se as suas capacidades de implementação, espera-se lançar luz sobre o cenário das dificuldades desses municípios, e de outros que se encontram em uma escala inferior na hierarquia da rede urbana mineira, em prover suas políticas educacionais.

Os quatro municípios possuem importância regional, e isso, além de afetar as suas capacidades estatais de implementação, também afeta os municípios que são influenciados por eles. As regiões de Minas Gerais apresentam acentuadas desigualdades socioeconômicas. Enquanto as regiões Central e Sul de Minas apresentam melhores indicadores, as de Rio Doce e Jequitinhonha/Mucuri apresentam um cenário bem mais complexo e com mais dificuldades (FJP, 2019). Esse fato influencia, entre outras coisas, a capacidade de provisão de políticas públicas dos municípios. Aqueles situados em regiões menos desenvolvidas e com graves problemas sociais tendem a apresentar demandas maiores em diversas políticas sociais e a deterem recursos menores, pois, além dos recursos financeiros, faltam-lhes recursos humanos

para impulsionar estratégias de desenvolvimento (EVANS, 1993, EVANS; RAUCH, 2015). Além disso, como nas últimas regiões mencionadas predominam municípios menores e com graves deficiências na provisão de bem-estar à sua população, a tendência é que os maiores absorvam parte dos problemas sociais dos menores, ao se verem obrigados a atender a população dessas localidades, que busca por serviços de saúde, educação, emprego, renda, entre outros (REZENDE; LEITE; SILVA, 2015). Enquanto isso, os municípios situados nas regiões mais desenvolvidas terão menos demandas internas e menor presença de problemas sociais advindos de municípios menores e vizinhos, pois todos tendem a ter indicadores de desenvolvimento e atendimento à população bastante semelhantes (REZENDE; LEITE; SILVA, 2015).

Entre os quatro municípios, Teófilo Otoni é o que se encontra na região com os piores indicadores de desenvolvimento social do estado de Minas Gerais (FJP, 2019). Ele é seguido pelo município de Governador Valadares, que se encontra em uma região em que os municípios também apresentam problemas na oferta de bem-estar às suas populações. Os municípios de Divinópolis e de Varginha estão em regiões mais desenvolvidas, cujas cidades apresentam indicadores sociais e econômicos melhores.

A Tabela 1, a seguir, apresenta alguns indicadores sociais dos municípios. A escolha deles tem a finalidade de apresentar algumas das suas características gerais e de antever o quanto os governos locais estão comprometidos a prover políticas públicas. Eles dizem respeito ao tamanho da população que vive em situação de pobreza ou de pobreza extrema e que depende e recorre aos serviços públicos e, por isso, mais necessita do apoio do estado e de suas políticas públicas (VEIGA; BRONZO, 2014). Esse cenário influi nas capacidades estatais municipais, ou seja, pode revelar o quanto os problemas sociais locais exigem esforços e recursos públicos dos municípios.

Tabela 1 - Indicadores sociais dos municípios

Municípios ⁽¹⁾	População total 2018 ⁽²⁾	Taxa (2010) (%) ⁽³⁾			População pobre e extremamente pobre ⁽⁷⁾ (%) (2017)	Esperança de vida ao nascer (%) (2010) ⁽³⁾
		Crescimento demográfico ⁽⁴⁾	Natalidade bruta ⁽⁵⁾	Analfabetismo ⁽⁶⁾		
Div.	235.997	14,77	17,48	3,78	2,29	75,63
GV..	278.685	6,51	17,77	7,59	6,54	75,06
TO.	140.235	4,04	17,96	12,95	7,23	74,45
Varg.	134.477	12,23	14,93	4,65	3,14	77,49

Fonte: Dados básicos: IBGE (2019); FJP (2019).

Elaboração própria.

Notas: ⁽¹⁾ Os municípios analisados são Divinópolis (Div.), Governador Valadares (GV), Teófilo Otoni (TO) e Varginha (Varg.).

⁽²⁾ População estimada.

⁽³⁾ Taxas calculadas a partir dos dados do Censo Demográfico de 2010.

⁽⁴⁾ Representa o total do crescimento populacional de uma determinada região entre dois períodos consecutivos. Esse crescimento se dá por meio do crescimento natural e dos movimentos migratórios (FJP, 2019).

⁽⁵⁾ Proporção que os nascidos vivos, num determinado ano, representam sobre o total da população (de cada 1000 pessoas, quantas eram recém-nascidas no ano em consideração) (FJP, 2019).

⁽⁶⁾ Razão entre o número de pessoas analfabetas com 15 anos ou mais e a população total nessa faixa etária, multiplicada por 100. São consideradas analfabetas, as pessoas que não sabe ler e escrever um bilhete simples em seu idioma (FJP, 2019).

⁽⁷⁾ O indicador refere-se à razão entre população pobre e extremamente pobre cadastrada no Cadastro Único e a população total do município, multiplicada por 100. Na metodologia de cálculo, considerou-se a definição de população pobre e extremamente pobres do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e projeções populacionais elaboradas pela Fundação João Pinheiro a partir de dados censitários do IBGE (FJP, 2019).

Quanto ao cenário dos municípios, ter uma população maior gera vantagem da maior oferta de recursos humanos, que são imprescindíveis para melhorar a gestão pública, ofertar bens e serviços públicos, prover desenvolvimento econômico, entre outras coisas. Alguns estudos de capacidade estatal mostram as vantagens decorrentes do tamanho do município. É o caso de Marenco, Strohschoen e Joner (2017, p. 11), que encontraram “[...] uma variação saliente na contribuição do imposto imobiliário urbano para a arrecadação municipal, conforme aumenta o tamanho de cada cidade”. Grin e Abrúcio (2018a, 2018b) também consideram que o tamanho do município afeta a sua capacidade de adesão a programas federais que exigem contrapartidas municipais, como foi com o *Programa de Modernização da Administração Tributária* (Pmat). Eles concluíram que, especificamente sobre esse programa, as “[...] regras geraram uma apropriação desigual e configuraram uma assimetria de acesso em favor dos maiores municípios” (GRIN; ABRÚCIO, 2018, p. 21). Nesse caso, os programas federais tendem a ter a adesão dos municípios maiores, o que resulta no aumento das desigualdades entre as capacidades municipais, pois municípios menores ficariam em situação desvantajosa. Nos casos analisados neste estudo, Governador Valadares e Divinópolis levariam vantagem perante os demais, por possuírem população maior. Por isso, poderiam, ao mesmo tempo, produzir maior

quantidade de recursos próprios e acessar programas federais que lhes agregariam vantagens adicionais em termos de capacidade municipal.

As desvantagens nos municípios maiores decorrem das maiores demandas por bens e serviços públicos. Eles tendem a ser mais urbanos, mais complexos e a terem organizações sociais mais ativas (IBGE, 2008). Isso tudo faz com que as disputas por recursos públicos sejam maiores, a fim de atender aos interesses dos diversos grupos que demandam políticas públicas específicas (CORRALES, 1999). Diante disso, os municípios de Varginha e de Teófilo Otoni estariam em vantagem, por terem população menor e, conseqüentemente, sofrerem menos pressão por políticas e programas. Por essa razão, suas administrações municipais teriam mais autonomia para prover sua política de educação básica.

Os outros indicadores demográficos da Tabela 1 são relevantes para dimensionar as dificuldades e as possibilidades dos municípios. Quando a taxa bruta de natalidade é elevada e a de crescimento demográfico não, há indícios de problemas, como nos casos de Teófilo Otoni e de Governador Valadares. Esses dados sugerem algumas reflexões e questionamentos sobre as possíveis causas desse fenômeno contraditório. As elevadas taxas de natalidade seriam expressão das dificuldades da população local em conhecer e acessar métodos de planejamento familiar decorrentes de políticas de prevenção à natalidade? Se for isso, questiona-se a efetividade dos programas municipais de saúde da mulher. Por sua vez, o menor crescimento populacional seria motivado pela mortalidade infantojuvenil? Ou pelas migrações para centros urbanos maiores e com mais recursos em busca de oportunidades? De qualquer forma, os dados revelam que esses dois municípios têm problemas maiores em sua dinâmica populacional em relação aos demais. Certamente, isso demandará políticas públicas para melhorar estes indicadores.

Por fim, destacam-se os dados relativos à taxa de analfabetismo, ao percentual de pobres e extremamente pobres e à esperança de vida ao nascer dos quatro municípios. Esses são indicadores relevantes das condições socioeconômicas das populações de quaisquer territórios. Nos três indicadores, os dados revelam que Teófilo Otoni apresenta um cenário mais difícil e complexo que os demais. Além de tais problemas, esse município apresentava, em 2010, o maior percentual de população residente em sua área rural entre os quatro. O que agrava a suas condições em ofertar políticas de desenvolvimento econômico e social. Na sequência vem Governador Valadares, porém com dificuldades mais moderadas. O melhor cenário é o de Divinópolis. Os indicadores desfavoráveis sugerem que a administração pública de Teófilo Otoni estaria mais pressionada a melhorá-los e, para isso, teria que constituir programas locais ou aderir a programas constituídos em outras esferas de governo para combater a pobreza, reduzir o analfabetismo, melhorar a saúde pública, prolongar a esperança de vida de sua população e

obter níveis satisfatórios de desenvolvimento. O que, em grande medida, afeta a sua autonomia e capacidade estatal de prover a educação básica com qualidade e equidade.

Os indicadores socioeconômicos dos quatro municípios indicam que Teófilo Otoni tem a pior capacidade estatal para prover sua política de educação básica e Divinópolis a melhor. Por sua vez, Governador Valadares e Varginha apresentam condições intermediárias. Agora, é necessário identificar se o cenário se repete para a capacidade de atendimento e de recursos instalados.

CAPACIDADE DE ATENDIMENTO E DE RECURSOS DOS MUNICÍPIOS PARA PROVEREM A EDUCAÇÃO BÁSICA

A forma como está desenhado o arranjo federativo para a provisão da política de educação básica no Brasil exige dos entes subnacionais determinadas capacidades estatais (ARRETCHE, 2010; SARAIVA, 2020). Além disso, o percentual de matrículas na rede pública de ensino é superior a 80%, segundo o *Censo Escolar de 2019*. Para atender a esse contingente de matrículas, estados e municípios que são os principais responsáveis pela sua oferta, devem dispor de um estoque grande recursos para assegurar o atendimento a todos àqueles que tem direito a educação e, principalmente, àqueles indivíduos que estão obrigados a estar matriculados em suas unidades escolares como determina o texto constitucional de 1988 (BRASIL, 1988, art. 208, I).

Para prover a política de educação básica nas redes públicas de ensino e implementar os diversos programas dessa política social, os municípios devem dispor de capacidade fiscal, burocrática, política, institucional, de atendimento e de recursos instalados. Todas essas são dimensões que compõem a capacidade estatal e têm pesos idênticos. Neste estudo, optou-se por trabalhar com a capacidade de atendimento e a de recursos instalados para destacar o que os quatro municípios já atendem frente as suas demandas e se os recursos instalados são suficientes ou não para garantir os insumos necessários ao atendimento e para atender as novas exigências determinadas pelos programas nacionais para a educação básica.

Capacidade de atendimento

A definição de capacidade de atendimento tem origem nos estudos de Ziblatt (2015) sobre a saúde pública das cidades alemãs no início do século XX, que envolveu, entre outras coisas, a capacidade local para combater às epidemias do período. Nela, destaca-se o atendimento à população que resultou no aumento da legitimidade da ação do estado e na ampliação da sua capacidade de prover outras políticas públicas. Essa será a noção a ser adotada aqui, ou seja, a população atendida pela rede municipal de educação básica em relação ao total da população

em idade de escolarização obrigatória, segundo o texto constitucional de 1988 (BRASIL, 1988, art. 208, I).

Espera-se com isso, em primeiro lugar, dimensionar a demanda por vagas em escolas de educação pré-escolar e de Ensino Fundamental nas áreas de atendimento prioritário dos municípios (BRASIL, 1988, art. 211, 2º). Em segundo lugar, medir a participação das redes de ensino dos municípios selecionados na cobertura e no atendimento da população que procura por vagas nas escolas. E, por fim, ter uma dimensão do atendimento da população matriculada na etapa correspondente a cada faixa etária. Essa última, chamada taxa de escolarização líquida, também permite averiguar se a entrada e a saída de indivíduos na rede escolar municipal se equivalem ou se há grande retenção em determinada etapa, provocando grande distorção na idade/etapa correspondente.

A Tabela 2 apresenta dados que compõem as variáveis da dimensão capacidade de atendimento. Eles revelam os estoques de recursos de cada uma das variáveis. As variáveis são dimensionadas em uma escala que permite a comparação entre os municípios, ou seja, a partir da comparação entre os estoques dos municípios, verifica-se aquele ou aqueles que possuem um cenário de baixa, média ou alta capacidade para cada uma dessas variáveis. A atribuição do nível de cada uma na escala depende do cenário de cada município em relação aos demais. Assim, ao final, será indicado a situação de cada um deles nesta dimensão (GOMIDE; PIRES, 2012, 2014).

Tabela 2 - Indicadores de atendimento nos municípios para o ano de 2019 – em %

Indicador	Div ⁶ .	G.V.	T.O.	Varg.
Atendimento em creche – crianças de 0 a 3 anos	21,42	39,88	25,92	39,01
Atendimento em Pré-escolas – crianças de 0 a 4 anos	85,81	88,84	91,19	97,56
Atendimento – Ens. Fund. Anos Iniciais	87,67	99,52	100	100
Atendimento – Ens. Fund. Anos Finais	75,04	87,95	100	81,21
Atendimento Educação Básica	84,80	95,86	100	96,80
Matrículas em creches – Rede Municipal	53,37	61,23	19,48	66,45
Matrículas em Pré-escolas da Rede Municipal	68,53	70,73	59,06	66,51
Matrículas Ens. Fund. Anos Iniciais – R. Municipal	33,86	36,21	42,34	52,87
Matrículas Ens. Fund. Anos Finais – R. Municipal	23,28	20,98	22,00	17,57
Taxa de escolarização líquida – Ens. Fund.	85,85	99,39	100	99,33

Fonte: Dados básicos: FJP (2019); IBGE (2019).

Elaboração própria.

Para dimensionar a capacidade de atendimento, é necessário saber o quanto os municípios estão pressionados a ampliar as suas políticas públicas de educação. Para isso, uma boa referência é o *Plano Nacional de Educação* (PNE) 2014 – 2024 que ainda se encontra em vigor (BRASIL, 2014). Nele, os municípios precisavam universalizar a pré-escola para crianças de 4 e 5 anos desde 2016 e a garantir 50% de atendimento a crianças de 0 a 3 anos de idade em creches até o ano de 2024 (Meta 1). Em relação ao Ensino Fundamental, que é responsabilidade compartilhada entre os municípios e os estados, a obrigação é a universalização desta etapa da educação básica com 95% de seu público-alvo concluindo na idade adequada até o final de vigência do referido plano (Meta 2). Essas duas metas pressionam os municípios a fazerem investimentos e expandirem sua capacidade.

Os dados da Tabela 2 mostram que em relação à creche, os municípios de Governador Valadares e de Varginha encontram-se mais próximos da meta e, portanto, menos pressionados. Teófilo Otoni está em uma situação intermediária e Divinópolis com o cenário menos favorável. No caso da pré-escola para crianças de 4 e 5 anos de idade, os municípios de Varginha e de Teófilo Otoni estão bem próximos da Meta1. Governador Valadares encontra-se em uma situação intermediária e Divinópolis, mais uma vez, encontra-se em uma situação um pouco pior. No Ensino Fundamental anos iniciais, o cenário se repete com Varginha e Teófilo Otoni

⁶ Os municípios são: Div.- Divinópolis; G.V. – Governador Valadares; T. O. – Teófilo Otoni; e Varg. – Varginha.

tendo já universalizado, Governador Valadares próximo disso e Divinópolis ainda precisará fazer um certo esforço para atingir a universalização prescrita. Quanto aos anos finais desta etapa da educação básica, Teófilo Otoni apresenta o melhor cenário, Governador Valadares e Varginha vem em seguida, porém, estão próximos da meta e Divinópolis precisará fazer esforços grandes para garantir a meta prevista no PNE 2014-2024. Por fim, a taxa de escolarização líquida do Ensino Fundamental indica se o município está conseguindo que seus alunos estejam frequentando as séries ou etapas do ensino na idade adequada, ou seja, se o município está próximo ou não de cumprir a Meta 2 do referido PNE. Nesse caso, mais uma vez Teófilo Otoni está na melhor situação, bem próximos estão Governador Valadares e Varginha e em uma situação mais desfavorável está Divinópolis.

Ainda sobre o atendimento, a Tabela 2 apresenta dados das redes municipais dos quatro municípios em relação a creches, pré-escolas, Ensino Fundamental anos iniciais e finais. Em creches, a rede municipal de Varginha é a que mais atende. Ela é seguida de perto por Governador Valadares. Um pouco abaixo vem Divinópolis e Teófilo Otoni tem um atendimento bem mais baixo. Quando não dispõe de equipamentos próprios em sua rede de ensino, o município recorre a convênios com organizações sociais para oferta de vagas em creches. Na pré-escola, Governador Valadares é quem mais atende em sua rede de escolas. Divinópolis vem em seguida e Varginha vem logo após. Teófilo Otoni é quem menos atende em sua rede de ensino. Nos anos iniciais do Ensino Fundamental, Varginha é quem mais atende em sua rede de escolas, Teófilo Otoni e Governador Valadares vem em seguida e por último está Divinópolis. O cenário se inverte em relação aos anos finais desta etapa da educação básica. A rede municipal de Divinópolis é quem mais atende. Teófilo Otoni e Governador Valadares vêm em seguida e o menor atendimento é da rede pública de Varginha. O Quadro 1 apresenta a síntese e realiza a comparação da capacidade de atendimento dos quatro municípios.

Quadro 1 - Comparação da capacidade de atendimento dos quatro municípios

Indicador	Div.	G.V.	T.O.	Varg.
Atendimento em creche – crianças de 0 a 3 anos	baixa	alta	média	alta
Atendimento em Pré-escolas – crianças de 0 a 4 anos	baixa	média	média	alta
Atendimento – Ens. Fund. Anos Iniciais	baixa	média	alta	alta
Atendimento – Ens. Fund. Anos Finais	baixa	média	alta	média
Atendimento Educação Básica	baixa	média	alta	média
Matrículas em creches – Rede Municipal	média	alta	baixa	alta
Matrículas em Pré-escolas da Rede Municipal	média	alta	baixa	média
Matrículas Ens. Fund. Anos Iniciais – R. Municipal	baixa	baixa	média	alta
Matrículas Ens. Fund. Anos Finais – R. Municipal	alta	média	alta	baixa
Taxa de escolarização líquida – Ens. Fund.	baixa	média	alta	média
Total das comparações	baixa	média	alta	alta

Fonte: Elaborado pelo autor

Para a totalização da capacidade de atendimento dos municípios, utilizou-se a categoria predominante para cada indicador. Assim, para Divinópolis predominou a baixa, logo sua capacidade de atendimento é baixa; Governador Valadares a intermediária, a sua é média; e para Teófilo Otoni e Varginha predominou a alta, portanto, as suas capacidades são altas em relação aos demais municípios estudados.

Ter uma alta capacidade de atendimento tem alguns significados. Primeiro, sinaliza o quanto a política educacional ocupa a atenção e o esforço da administração pública municipal. Nesse caso, nos municípios com alta capacidade de atendimento está havendo esforços para cumprir a legislação federal e melhorar sua provisão com novos investimentos. Segundo, informa o empenho da administração municipal em seguir a coordenação federativa da União em relação a política nacional de educação básica. Terceiro, mostra o quanto a política municipal de educação está institucionalizada em relação as demais políticas sociais. Por fim, reforça a legitimidade da administração pública em coordenar as políticas e o desenvolvimento local (ZIBLAT, 2015).

Capacidade instalada de recursos educacionais

A literatura reconhece como condição necessária para a provisão de qualquer política pública um conjunto de recursos materiais (MOKATE, 1999). Para a política educacional há uma

diversidade grande recursos e insumos sem os quais não há como provê-la e garantir que ele possa atingir os objetivos desejados (SARAIVA, 2020). Tendo em vista essa diversidade, a escolha foi por número de escolas em cada uma das redes municipais, total de matrículas, número de turmas das escolas municipais, turmas por escolas, alunos por turma na Educação Infantil e no Ensino Fundamental. Esses dados permitem ter uma boa dimensão da forma como são atendidas as crianças e os adolescentes e o tamanho e a complexidade das redes de ensino dos municípios. Esses dados permitem inferir a capacidade instalada e se os governos municipais necessitarão fazer novos investimentos e esforços para ampliar e prover novos programas que possam melhorar os seus resultados educacionais. A Tabela 3 apresenta os dados da capacidade instalada de recursos dos quatro municípios.

Tabela 3 - Recursos instalados para provisão de educação básica no ano de 2019

Indicador	Div.	G.V.	T.O.	Varg.
Número de escolas	54	56	57	34
Total de matrículas nas redes municipais	11.916	14.695	8.426	7.697
Número total de turmas nas redes municipais	788	985	490	568
Turmas por escola	14,5	17,5	8,6	16,7
Alunos por escola	220,6	262,4	147,8	226,3
Alunos por turma na pré-escola	19,5	18,6	16,9	20,4
Alunos por turma no Ensino Fundamental	20,3	25,3	25,5	26,9
População urbana em 2010	205.573	253.234	110.059	119.099
População rural em 2010	5.503	10.360	24.674	4.021
Área territorial em Km ²	708,1	2.342,3	3.242,2	395,4
Escolas urbanas	51	41	31	28
Escolas rurais	3	15	26	6

Fonte: Dados básicos: FJP (2019); IBGE (2019).
Elaboração própria.

Os dados da Tabela 3 exigem algumas reflexões de como esses recursos afetam a capacidade estatal dos municípios na provisão da educação básica. Estudos mostram que ter um grande número de unidades escolares e de matrículas nas redes municipais de ensino aumentam os gastos e a complexidade para administrá-la e dificulta os bons resultados educacionais. Outros fatores que tornam complexa a gestão da política educacional e que afetam os resultados educacionais são o grande número de escolas rurais e a população em

idade escolar dispersa em um território grande. Nesse caso, a administração municipal precisará empreender esforços e dispende maiores recursos para garantir acesso e cobertura para seu público-alvo e atender à legislação. A despeito dos efeitos da escola e dos recursos educacionais sobre o desempenho escolar, estudos destacam o número de turmas e alunos por escola e de alunos por turma (SOARES, 2002; MADDAUS; AIRASIAN; KELLAGHAN, 2008; BROOKE; SOARES, 2011). Esses dados mostram que ter escolas e turmas muito cheias, além de influenciar nos resultados, pode ser dificultador para expansão no número de matrículas e de oferta de novos bens e produtos educacionais que possam melhorar o desempenho.

Tomando as reflexões anteriores, o Quadro 2 indica a situação dos municípios para cada um dos dados da Tabela 3. Mais uma vez, utiliza-se o critério de baixa capacidade para àqueles que apresentam os piores cenários, média para uma situação intermediária e alta para aquele município que apresentar as melhores condições. O resultado da capacidade do município é definido pela predominância da situação para cada um dos dados.

Quadro 2: - Comparação da capacidade instalada dos municípios

Indicador	Div.	G.V.	T.O.	Varg.
Número de escolas	média	baixa	baixa	alta
Total de matrículas nas redes municipais	média	baixa	alta	alta
Número total de turmas nas redes municipais	média	baixa	alta	alta
Turmas por escola	média	baixa	alta	baixa
Alunos por escola	média	baixa	alta	média
Alunos por turma na pré-escola	baixa	média	alta	baixa
Alunos por turma no Ensino Fundamental	alta	média	média	baixa
População urbana em 2010	baixa	baixa	alta	média
População rural em 2010	alta	média	baixa	alta
Área territorial em km ²	média	baixa	baixa	alta
Escolas urbanas	alta	média	baixa	alta
Escolas rurais	alta	média	baixa	alta
Total das comparações	média	baixa	média	alta

Fonte: Elaborado pelo autor

A comparação dos dados que compõem a dimensão capacidade instalada de recursos mostram que o município de Governador Valadares é aquele que apresenta a menor capacidade

entre os quatro analisados. Divinópolis e Teófilo Otoni apresentam uma situação intermediária e Varginha está bem melhor que os demais. Diante desse cenário, Governador Valadares deverá empreender esforços maiores para prover sua política de educação básica e expandir sua rede de ensino para garantir, por exemplo, o cumprimento das metas do PNE 2014-2024 direcionadas para os municípios. Vale destacar que esse município apresenta, também, cenário socioeconômico desfavorável que exige esforços governamentais em políticas públicas para solucionar problemas em relação a pobreza e analfabetismo, por exemplo. Tal fato coloca a educação básica a competir com as demais políticas públicas em busca dos recursos de toda natureza necessários à sua provisão.

Por sua vez, cabe destacar que Teófilo Otoni, apesar de possuir cenário intermediário, tem um território grande, com a população mais dispersas e um número maior residindo em áreas rurais. Esse fato traz dificuldades adicionais para o município prover e gerir a sua política de educação básica. Além disso, não se pode esquecer que este município apresenta o pior cenário socioeconômico entre os quatro, como visto na Tabela 1. Por esse motivo, qualquer investimento em política educacional será motivo de disputas acirradas com outras políticas públicas que também necessitam de investimentos para minimizar ou mitigar os problemas que afetam parcelas grandes da sua população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a promulgação do texto constitucional de 1988 que o país se viu obrigado a expandir a oferta, a cobertura, o acesso e a qualidade de sua política educacional. No desenho institucional dessa política social, os municípios ficaram com a responsabilidade administrativa de prover parte importante da educação básica. A necessidade de colher melhores resultados e de reduzir as desigualdades que afetam a política pública, a União, desde meados dos anos de 1990, vem ampliando o número de programas para os municípios implementarem (SARAIVA, 2020). Diante disso, surgem questionamentos sobre a capacidade estatal municipal em provê-los, pois as desigualdades entre os entes da federação são sempre citadas quando se pensa em provisão de políticas nacionais.

Assim, este estudo procurou fazer uma comparação de quatro municípios considerados de grande porte em relação a maioria dos mineiros e, também, dos brasileiros. Partiu-se da hipótese de que eles teriam mais recursos e poderiam ter capacidade semelhantes para prover sua política educacional. Para efetuar a comparação, examinou-se a capacidade de atendimento e de recursos instalados. O resultado mostrou que mesmo nesse grupo de municípios, as desigualdades são reais e bastante salientes. E, quando se pensa em equidade de capacidade e de resultados educacionais, a União terá que exercer de fato o que está previsto na Constituição

Federal de 1988 (CF/88), ou seja, “exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.” (BRASIL, 1988, art. 211, 1º).

Quadro 3 - Cotejando as capacidades municipais de atendimento e instalada de recursos dos municípios

Indicador	Div.	G. V.	T. O.	Varg.
Atendimento	Baixa	Média	Alta	Alta
Instalada de recursos	Média	Baixa	Média	Alta
Total	Baixa	Baixa	Média	Alta

Fonte: Elaborado pelo autor

Entre os quatro municípios, Varginha apresenta a melhor capacidade estatal para provisão da educação básica em sua rede de ensino. Teófilo Otoni vem logo em seguida em uma posição intermediária. Governador Valadares e Divinópolis encontram-se em uma situação um pouco pior, especificamente para as duas dimensões analisadas. Porém, Governador Valadares apresenta dificuldades maiores relacionados as dimensões socioeconômicas de sua população. Por fim, destaca-se a situação de Teófilo Otoni devido a capacidade instalada e de atendimento, porém, a sua situação socioeconômica é um fator que afeta negativamente sua capacidade estatal, pois necessita de políticas sociais mais robustas para reverter o cenário desfavorável e obter melhores resultados educacionais. Por sua vez, Varginha e Divinópolis contam com um cenário socioeconômico local e regional bem melhor que os demais.

Este estudo não tem a finalidade de esgotar o assunto. Ao contrário disso, introduz a discussão sobre capacidade estatal dos municípios para provisão da política de educação básica. Considerando a complexidade e os problemas dessa política pública, novos estudos são necessários para contribuir para superação deles. Uma das contribuições deste estudo é o método de análise comparativa utilizado.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? **Novos Estudos**, São Paulo, n. 95, mar. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002013000100003. Acesso em: 7 mar. 2016.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582010000300003. Acesso em: 7 mar. 2016.
- BERMAN, Paul. **The study of macro and micro implementation of social policy**. Santa Monica: The Rand Corporation, 1978. Mimeo.
- BORGES, Juliano Luis. **Orçamento Participativo: os limites da inovação institucional em Cuiabá - MT**. 2012. 238 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/3463/1/Juliano%20Luis%20Borges.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2023.
- BRASIL [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 5 out., p. 1, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/2y6bigJ>. Acesso em: 11 set. 2018.
- BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: edição extra, seção 1, Brasília, DF, p. 1, 26 jun. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/39Xlq7K>. Acesso em: 20 mar. 2021.
- BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. (org.). Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetória. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 22, n. 50, p. 593-598, set./dez. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3a2X65r>. Acesso em: 20 set. 2020.
- CASSIOLATO, Maria Martha M. C.; GARCIA, Ronaldo Coutinho. Pronatec: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 295-322.
- CINGOLANI, Luciana. **The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Maastricht: Maastricht Economic and social Research institute on Innovation and Technology (UNU-MERIT), Oct. 2013. (Working Paper, 2013-053).
- CORRALES, Javier. Aspectos Políticos en la Implementación de las Reformas Educativas. Buenos Aires: Preal, 1999.
- COUTINHO, Diogo R. **Capacidades estatais no Programa Bolsa Família: o desafio de consolidação do Sistema Único de Assistência Social**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para discussão, 1852).
- DE TONI, Jackson; CERQUEIRA, Kleber. Da esperança ao desastre: neodesenvolvimentismo e crise institucional na experiência brasileira recente. *In*: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO

BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 11., Curitiba, 2018. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ABCP, 2018. p. 1-24. Disponível em:

https://www.academia.edu/37206083/Da_esperan%C3%A7a_ao_desastre_neodesenvolvimento_e_crise_institucional_na_experi%C3%A7%C3%A3o_brasileira_recente. Acesso em: 20 set. 2018.

DRAIBE, Sônia M. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 30., Caxambu, 2006. **Anais [...]**. São Paulo: Anpocs, 2018. p. 1-35. Disponível em: <https://bit.ly/2VgxPzD>. Acesso em: 20 set. 2018.

DUARTE, Marisa R. T.; SANTOS, M. Rosimary Soares. Sistema Nacional de Educação e relações intergovernamentais no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1115-1136, out./dez. 2014. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/es/a/8ZbwzXQBc6sjX33PqTzpKzh/?lang=pt>. Acesso em: 5 jun. 2023.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 107-157, abr. 1993. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006>. Acesso em: 5 jun. 2023.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. Burocracia y crecimiento: un análisis transnacional de los efectos de las estructuras del Estado “weberiano” en el crecimiento económico. *In*: O’DONNELL, Guillermo (org.). **Capacidades estatales**: diez textos fundamentales. Bueno Aires: Corporación Andina de Fomento, 2015. p. 59-106.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Índice mineiro de responsabilidade social**. Belo Horizonte: FJP, 2019. Disponível em: <http://imrs.fjp.mg.gov.br/>. Acesso em: 20 mar. 2021.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5216/sec.v20i1.51311>. Acesso em: 5 jun. 2023.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 15-30.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 2, p. 25-30, ago. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/39ZPq4e>. Acesso em: 20 set. 2018.

GRIN, Eduardo José. Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 148-176, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://bib44.fafich.ufmg.br/teoriaesociedade/index.php/rts/article/view/47/40>. Acesso em: 20 set. 2018.

GRIN, Eduardo José; ABRÚCIO, Fernando. Comitê de Articulação Federativa no Governo Lula: o percalço da cooperação territorial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 33 n. 97, p. 1-24, 2018. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/HhcC4CmcntFv7W974wTFKzL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 5 jun. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo escolar da educação básica**. Rio de Janeiro: Inep, 2019. Disponível em: <https://ces.ibge.gov.br/apresentacao/portarias/200-comite-de-estatisticas-sociais/base-de-dados/1185-censo-escolar-educacao-basica.html>. Acesso em: 5 jun. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/redes-e-fluxos-geograficos/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?edicao=16168&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 16 de out. 2016.

LECCA, Jean. L'état entre politics, policies et polity: ou peut-on sortir du Triangle des Bermudes? **Gouvernement et Action Publique**, [s. l.], n. 1, p. 59-82, 2012. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2012-1-page-59.htm>. Acesso em: 5 jun. 2023.

MADAUS, George F.; AIRASIAN, Peter W.; KELLAGHAN, Thomas. Insumos escolares, processos e recursos. In: BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 112-141.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 3-21, dez. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987317256401>. Acesso em: 5 jun. 2023.

MARTINS, Ângela Maria; PIMENTA, Cláudia Oliveira; FERNANDES, Fabiana Silva; NOVAES, Glaucia Torres Franco; LOPES, Valéria Virgínia. A capacidade institucional de municípios paulistas na gestão da educação básica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 150, p. 812-835, set./dez. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3b34Fuv>. Acesso em: 20 set. 2018.

MOKATE, Karen. Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: qué queremos decir? New York: Banco Interamericano de Desarrollo, junio 1999. Disponível em: http://www.ipardes.gov.br/pdf/cursos_eventos/governanca_2006/gover_2006_03_eficacia_e_ficiencia.pdf. Acesso em: 28 set. 2018.

MONTEIRO NETO, Aristides. Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual. In: MONTEIRO NETO, Aristides (org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: Ipea, 2014. p. 21-61.

NÓVOA, Antônio. Modelos de análise em educação comparada: o campo e a carta. Tradução de Ana Isabel Madeira. **Les Sciences de l'éducation pour l'ère nouvelle**, [s. l.], n. 2, p. 9-61, 1995.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Análise Comparativa: arranjos de implementação e resultados de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: 2014, p. 351-381.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>. Acesso em: 5 jun. 2023.

REPETTO, Fábian. Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., Panamá, 2003. **Anais [...]**. Rosario: UNR, 2003. p. 1-29. Disponível em: <https://bit.ly/2JU3yBr>. Acesso em: 20 set. 2018.

REZENDE, Flávio da Cunha. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 6, p. 297-337, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-33522011000200012>. Acesso em: 5 jun. 2023.

REZENDE, João B.; LEITE, Eduardo, T.; SILVA, Lucas. A. N. Análise da economia e finanças dos municípios brasileiros de pequeno porte: autonomia ou dependência? In: DERZI, Misabel A. M.; BATISTA JUNIOR, Onofre A.; MOREIRA, André M. (org.). **Estado federal e tributação**: das origens à crise atual. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015. v. 1, p. 199-225.

SARAIVA, Ágnez de Lélis. **Capacidade de implementação de políticas públicas de educação por sistemas municipais de ensino**: um estudo de caso. 2020. 331 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

SCHAPIRO, Mario G. Ativismo estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 240-265.

SOARES, José Francisco (coord.). **Escola Eficaz**: um estudo de caso de três escolas públicas de ensino do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: [s.n.], 2002.

SOUZA, Celina. Modernização do estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 27-45, jan./fev. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612150933>. Acesso em: 5 jun. 2023.

VEIGA, Laura; BRONZO, Carla. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 595-620, 2014.

ZIBLATT, Daniel. Por qué algunas ciudades proporcionan más bienes públicos que otras?: una comparación subnacional de la provisión de bienes públicos en las ciudades alemanas em 1912. In: O'DONNELL, Guillermo (org.). **Capacidades estatales**: diez textos fundamentales. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento, 2015. p. 127-154.

GOVERNO ABERTO: PROPOSTA E APLICAÇÃO DE UM ÍNDICE PARA ANÁLISE DA ADERÊNCIA DOS ESTADOS BRASILEIROS AOS PRINCÍPIOS DA *OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP*

Julianne Fonseca Peixoto¹
Simone Cristina Dufloth²

Resumo

Este artigo apresenta uma proposta de indicador sintético para a análise da aderência dos estados brasileiros aos princípios de governo aberto propostos pela *Open Government Partnership* (OGP) - Parceria para o Governo Aberto, quais sejam: transparência, *accountability*, participação e tecnologia. Como resultado, o Índice Estadual de Governo Aberto (Iega) indicou que nenhum deles apresenta “alta aderência” a esses princípios. Isso sugere que mesmo o Brasil sendo um dos cofundadores da OGP, ainda não implementou um governo plenamente aberto em nível subnacional. Nesse sentido, acredita-se que a construção e o aprimoramento do Iega poderão auxiliar na identificação de áreas prioritárias de ação e no monitoramento dos resultados de políticas públicas afins.

Palavras-chave: Governo aberto. Transparência. *Accountability*. Participação. Indicadores.

Abstract

This article presents a proposal for a synthetic indicator for analyzing the adherence of states to the principles of open government proposed by the Open Government Partnership – OGP, namely: transparency, accountability, participation and technology. As a result, the State Open Government Index (Iega) indicated that none of them show “high adherence” to these principles. This suggests that even though Brazil is one of the co-founders of OGP, it still has not implemented fully open government at the subnational level. In this sense, it is believed that the construction and improvement of the Iega will be able to help identify priority areas for action and monitor the results of related public policies.

Keywords: Open Government. Transparency. Accountability. Participation. Indicators.

¹ Mestre em Administração Pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Especialista em Gerenciamento Estratégico de Projetos pela Universidade FUMEC. Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais. Servidora pública, ocupante do cargo de administradora, na Universidade Federal de Minas Gerais.

² Doutora com Pós-Doutorado em Ciência da Informação pela Escola de Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em Ciências e Técnicas Nucleares pela Escola de Engenharia da Universidade Federal de Minas Gerais. Bacharel em Administração de Empresas e em Engenharia Elétrica - Sistemas Eletrônicos. Pesquisadora e Professora da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro.

INTRODUÇÃO

O termo governo aberto, em geral, está associado a práticas governamentais que visam à promoção da transparência, da *accountability*, da participação cidadã e, mais recentemente, do uso e desenvolvimento de novas tecnologias (CRUZ-RUBIO, 2015; OGP, 2015). Chatwin, Arku e Cleave (2019) consideram que o lançamento da *Open Government Partnership* (OGP)-Parceria para o Governo Aberto, em 2011, foi a chave para a disseminação acelerada do termo e de seus conceitos associados. A OGP consiste em um fórum internacional para o diálogo e a troca de experiências entre os governos e, as organizações da sociedade civil e do setor privado, visando garantir compromissos concretos para promover a transparência, protagonizar os cidadãos, combater a corrupção e utilizar novas tecnologias para fortalecer a governança (OGP, 2019).

O Brasil foi um dos cofundadores da Parceria para o Governo Aberto, a qual prevê, entre outros, a assinatura da chamada Declaração de Governo Aberto pelos países participantes, bem como o desenvolvimento e implementação de um plano de ação nacional, respaldado por consulta pública, que disponha compromissos e ações concretas em prol da melhoria da transparência, da *accountability*, da participação e do acesso a novas tecnologias – os chamados princípios fundamentais de governo aberto (OGP, 2015). Em 2018, o Brasil publicou o seu 4º plano de ação nacional e entre os compromissos assumidos está o de “desenvolver ações colaborativas para disseminar o conhecimento e mapear boas práticas de governo aberto, com vistas a promover o engajamento subnacional” (BRASIL, 2018).

Segundo Brasil (2018), a inclusão desse compromisso se deveu às dificuldades de capilarizar conceitos e práticas de governo aberto no âmbito de estados e municípios. . No entanto, é imprescindível realizar esse aprimoramento, considerando que os governos locais estão mais próximos da população e seu trabalho exerce um impacto direto e imediato no cotidiano dos cidadãos, em contraste com os governos de nível nacional (OGP, 2019). Chatwin, Arku e Cleave (2019) acrescentam que a adaptação de políticas centrais aos governos locais são condições necessárias para a efetividade de reformas políticas, como as que envolvem a abertura governamental.

Nesse sentido, é importante ressaltar que, para qualquer reforma ou execução de política pública, é importante que se efetue um diagnóstico do problema ou da situação que demanda providências. Desse modo, a fim de garantir a eficácia da promoção do governo aberto em nível subnacional, é essencial realizar uma identificação precisa do atual grau de abertura desses governos. Isso permitirá a identificação de lacunas ou avanços, possibilitando a definição de áreas prioritárias para ação. Diante disso, o presente trabalho tem como objetivo analisar a aderência dos estados brasileiros aos princípios de governo aberto estabelecidos pela OGP –

transparência, *accountability*, participação e tecnologia – mediante a elaboração de um indicador sintético.

GOVERNO ABERTO

Segundo Sandoval-Almazán (2015), o governo aberto tem origem no século XVI, quando a Suécia garantiu como direito constitucional a publicidade de dados governamentais. No entanto, para Cruz-Rubio (2015), o significado do termo se transformou nos últimos anos e pode ser definido como uma filosofia político-administrativa para desenho, implementação, controle e avaliação de políticas públicas e para a modernização administrativa, colocando o cidadão como centro de atenção e prioridade.

Para o mesmo autor, a evolução conceitual do termo está associada a três distintos processos ocorridos em décadas recentes: a) os avanços tecnológicos; b) as pressões dos cidadãos por maior transparência e *accountability*, e c) a consolidação de governos relacionais e de governança, isto é, pela maior preocupação com a gestão dos recursos públicos e a satisfação dos interesses da coletividade (CRUZ-RUBIO, 2015). Assim, ainda que várias premissas de governo aberto tenham longa existência histórica, é a combinação produtiva em um cenário de grande desenvolvimento de tecnologias que, possivelmente, tornaram-no, atualmente, um potencial paradigma de gestão pública inovador (ROMÃO; RODRIGUES, 2017).

Chatwin, Arku e Cleave (2019) consideram que o lançamento da Parceria para o Governo Aberto (ou OGP) foi a chave para a disseminação acelerada do governo aberto e de seus conceitos associados. A parceria foi lançada, em 2011, quando oito países (África do Sul, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido) assinaram a chamada Declaração de Governo Aberto, comprometendo-se a cultivar uma cultura global de governo aberto que desse autonomia aos cidadãos e apresentasse-lhes resultados, fazendo avançar as ideias de governo aberto e participativo do século XXI (OGP, 2015). Atualmente, mais de 70 países são signatários dessa declaração (OGP, 2019). Ao subscrevê-la, os países devem cumprir requisitos nas áreas de transparência fiscal, acesso à informação, declaração patrimonial de funcionários públicos e participação cidadã. Também devem nomear um responsável pela condução das atividades da parceria, desenvolver e implementar um plano de ação nacional (OGP, 2015).

Vale ressaltar que a OGP não prescreve padrões nem especifica quais setores devem ser abordados pelos países. Assim, o enfoque dos planos de ação se adapta ao contexto nacional e deve ser desenhado para reunir os governos e os cidadãos de cada país, de maneira que possam definir suas próprias prioridades de reforma. No entanto, os compromissos devem refletir os

chamados “quatro princípios fundamentais de governo aberto”, quais sejam: transparência, participação cidadã, responsabilização e tecnologia e inovação. (OGP, 2015)

Para Zárate (2019), esses fundamentos se relacionam como um espiral de crescimento: primeiramente, publicam-se os dados governamentais, os quais constituem base para a transparência. Em seguida, a transparência abre portas para prestação de contas e responsabilização (*accountability*). Por seu turno, a prestação de contas permite a participação mediante o controle social. Essa ampliação faz crescer a legitimidade e contribui para os sistemas de integridade. Maior integridade fortalece a confiança necessária para o avanço da colaboração entre governo e cidadãos, gerando mudanças culturais. Quanto às tecnologias, o autor as considera como catalisadoras desse espiral. A internet, por exemplo, seria base tanto para a divulgação de dados governamentais, quanto para o estabelecimento de um canal de comunicação mais próximo entre governo e cidadãos (ZÁRATE, 2019).

Analisados individualmente, cada um dos princípios fundamentais de governo aberto – transparência, *accountability*, participação e tecnologia – possui múltiplas abordagens e enfoques teóricos. No Quadro 1, a seguir, foram reunidas os que poderiam ser expressos por indicadores, a fim de se analisar a aderência dos estados brasileiros a eles e, consequentemente, à abertura governamental.

Quadro 1 -Referências teóricas adotadas a fim de se analisar a aderência dos estados brasileiros aos princípios fundamentais de governo aberto

Governo Aberto	Transparência	Definição e características	Embasamento teórico
		(T1) O governo fornece informações de suas atividades, decisões, situação financeira e fiscal, desempenho, composição e governança de maneira abrangente, aberta, atualizada e gratuita	Chatwin, Arku e Cleave, (2019); Can e Ganapati, (2018); OGP, (2015).
		(T2) O governo possui leis de acesso à informação, bem como divulga atividades e informações de orçamentos e compras, de políticos e servidores públicos e de áreas correlatas em meio digital	Can e Ganapati, (2018).
		(T3) O governo disponibiliza informações de suas atividades e decisões de forma passiva (sob provocação) e/ou ativa (independente de requisição)	Brasil, (2018).

Governo Aberto	Accountability	(A1) Regras, regulamentos e mecanismos vigentes obrigam ao governo e aos seus atores justificar suas ações, agir diante de críticas ou requisições a eles dirigidas, e aceitar a responsabilização diante do descumprimento de leis ou compromissos	Abrucio e Loureiro, (2004); OGP, (2015); Schedler, (1999).
		(A2) A <i>accountability</i> envolve a estrutura e funções dos governos, bem como suas capacidades estratégicas, financeiras e gerenciais	Pagés, (2015).
		(A3) A <i>accountability</i> envolve o controle da conformidade às leis e às normas procedimentais, o controle dos resultados esperados e a resposta do agente ao público à expectativa dos cidadãos	Bovens, Schillemans e 'T Hart, (2008).
		(A4) A <i>accountability</i> pode ser tanto vertical (na qual os cidadãos, de maneira ascendente, controlam os governantes) quanto horizontal (na qual agentes estatais específicos controlam as ações e omissões de agentes ou agências públicas)	Abrucio e Loureiro, (2004); O'donnell, (1998) <i>apud</i> CAMARGO, (2009).
		(A5) Constituem formas de <i>accountability</i> : o processo eleitoral (sistema eleitoral e partidário, debates e disseminação de informações, regras de financiamento de campanhas), o controle institucional durante o mandato (controle parlamentar, judicial, administrativo-procedimental, de desempenho e social) e regras intertemporais (direitos constitucionais, limitação legal do poder de agentes públicos, acesso prioritário aos cargos por concursos, mecanismos de restrição orçamentária)	Abrucio e Loureiro, (2004).
		(A6) Constituem mecanismos de <i>accountability</i> , no contexto brasileiro: <i>Ações civis de improbidade administrativa</i> (que objetivam a aplicação de sanções a atos de improbidade – enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e descumprimento dos princípios da administração pública) e <i>Ações populares</i> (que asseguram que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural)	Araújo, (2011); Mota, (2006).
	Participação	(P1) O governo incentiva o debate público e a atuação da sociedade na promoção de um governo mais responsivo, inovador e efetivo	OGP, (2015).
		(P2) O governo redistribui o poder por meio da constituição de conselhos paritários ou com poder de deliberação	Arnstein, (1969).
		(P3) A participação pública inclui tanto a participação indireta (na qual os indivíduos, mediante o voto ou doação de recursos, selecionam um agente que decidirá e agirá por eles) quanto a participação direta (na qual os indivíduos estarão pessoalmente envolvidos e ativamente engajados em promover inputs, tomada de decisões e resolução de problemas, como em Conselhos e Audiências)	Nabatchi e Suyeon, (2018).
		(P4) A participação pode ser classificada como social (influência sobre as decisões e recursos), política (relacionada à democracia e à escolha dos representantes do governo (votar, candidatar-se, filiar-se, protestar) ou cidadã (concomitância entre participação social e política)	Gaventa e Valderrama, (1999).
		(P5) A participação é fortalecida quando há vontade política, divisão do poder, informação e capacitação para os cidadãos e possibilidade de deliberação	Gaventa e Valderrama, (1999). Arnstein, (1969).
	Tecnologia	(T1) O governo reconhece a importância de se garantir aos cidadãos o acesso à tecnologia, a importância das novas tecnologias para impulsionar a inovação e a necessidade de capacitação dos cidadãos para utilizá-las	OGP, (2015).
		(T2) As tecnologias de informação e comunicação (TIC) constituem instrumentos catalisadores dos demais princípios fundamentais de governo aberto. Como exemplos de TIC, citam-se a internet, computadores, celulares, internet, transmissão de dados via satélite e fibra ótica.	Cruz-Rubio, (2015); OGP, (2015); Zárate, (2019).
		(T3) A exclusão digital pode ser combatida mediante, entre outras estratégias, o uso de tecnologias no ambiente escolar	Lima, Sachsida e Carvalho, (2018).

Fonte: Elaboração própria.

INDICADORES E METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO DE GOVERNO ABERTO

O termo indicador é originário do latim *indicare*, que significa apontar, anunciar, estimar, descobrir. Para Januzzi (2005), um indicador social é uma medida que permite quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para a pesquisa acadêmica) ou programático (para a formulação de políticas). O mesmo autor divide os indicadores entre analíticos e sintéticos. Os sintéticos são associados à agregação de um conjunto de indicadores simples retratados por uma medida-síntese, enquanto os analíticos são associados a um sistema de indicadores (JANUZZI, 2005). Brasil (2012) registra que os indicadores sintéticos também são chamados de índices. Na nomenclatura da OECD (2008), são conhecidos como indicadores compostos (*composite indicator*) e servem para facilitar a comunicação com o público leigo e permitir uma comparação, e interpretação, mais efetiva de dimensões complexas.

Especificamente quanto à mensuração de governo aberto, alguns indicadores sintéticos, e metodologias afins, foram propostos por alguns pesquisadores. Entre eles, está o chamado *Open Government Metric*, métrica desenvolvida por Cejudo *et al.* (2018) que visava avaliar o nível de abertura do governo do México por meio de duas dimensões de análise: transparência e participação cidadã. Outro instrumento foi apresentado por Bonivento (2016), que propôs o Índice Institucional para o Governo Aberto Municipal, que avaliou o desenvolvimento institucional de governo aberto em municípios chilenos por meio de quatro dimensões (transparência, prestação de contas, participação e colaboração), cada uma delas composta por um indicador.

Baseando-se no estudo de Bonivento (2016), Dias, Rodriguez Garcia e Camilo (2019) propuseram o Índice Institucional para o Governo Aberto Municipal do Brasil, visando analisar a situação de implementação de governo aberto em 52 municípios brasileiros. Para tanto, avaliaram os sites institucionais desses municípios à luz das dimensões transparência, participação e colaboração. O índice foi composto pela média ponderada das pontuações obtidas em cada uma das dimensões (DIAS; RODRIGUEZ GARCIA; CAMILO, 2019).

Por sua vez, Veljković, Bogdanović-Dnić e Stoimenov (2014) propuseram um modelo de mensuração e *benchmark* de governo aberto, a fim de realizar comparações de progresso entre diferentes entes americanos. Estabeleceram um modelo conceitual que atribui ao governo aberto as seguintes dimensões: a) dados abertos; b) dados transparentes; c) transparência governamental; d) participação (inclusão dos cidadãos nos processos democráticos do estado) e e) colaboração. O “Índice de Abertura Governamental” resultou da média das notas atribuídas a cada uma dessas categorias.

Outro indicador de governo aberto foi proposto pela *World Justice Project (WJP)*, uma organização independente e multidisciplinar, fundada em 2006, que visa promover o estado de direito em todo o mundo. O índice de governo aberto da WJP é composto por quatro dimensões: a) publicação de leis e dados governamentais; b) direito à informação, c) participação cívica e d) mecanismos de denúncia e responsabilização (“*complaint mechanisms*”). Cada dimensão possui uma lista de variáveis, expressas por perguntas ou afirmações, que possuem quatro níveis de escala (1 a 4). A pontuação de cada variável é obtida por meio da aplicação de questionários em domicílios de grandes cidades. O índice corresponde à média dos valores obtidos com as respostas dos questionários (WJP, 2018).

Não obstante os benefícios dos índices, Januzzi (2005) aponta algumas limitações dessas medidas-resumo. Para ele, quando se combinam múltiplas dimensões em um único índice, dificulta-se a identificação de mudanças específicas ocorridas ou de qual a real contribuição de determinado programa público sobre a transformação da realidade. Além disso, há o risco de substituição do conceito pela medida. No entanto, OECD (2008) assinala que a solidez das mensagens transmitidas pelos indicadores pode ser assegurada mediante um sólido embasamento teórico, que forneça a base para a seleção e combinação das variáveis (OECD, 2008).

METODOLOGIA

Visando alcançar o objetivo proposto, isto é, analisar a aderência dos estados brasileiros aos princípios fundamentais de governo aberto estabelecidos pela OGP, decidiu-se pela elaboração de um índice. Para tanto, adaptou-se a metodologia proposta por Scandar Neto, Januzzi e Silva (2008). Desse modo, a **primeira etapa** consistiu em uma discussão conceitual que envolveu levantamento bibliográfico e documental sobre o tema governo aberto. Em seguida, na **segunda etapa**, baseando-se em OGP (2015), delimitou-se que o termo governo aberto é composto por quatro dimensões: 1) transparência, 2) *accountability*, 3) participação e 4) tecnologia. Encerrada essa etapa, iniciou-se a **terceira**, que consistiu na seleção dos indicadores primários para representar cada uma dessas dimensões, conforme os Quadros a seguir:

Quadro 2 - Seleção de indicadores para a dimensão Transparência, do Índice Estadual de Governo Aberto – Iega

1. Transparência	Unid.	Ano	Fonte	Embasamento teórico correspondente no Quadro 1
1.1. Escala Brasil Transparente 360º (estados)	Nº	2018	CGU	T1, T2 e T3
1.2. Ranking de Transparência do Poder Judiciário	%	2018	CNJ	T1, T2 e T3

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 3 - Seleção de indicadores para a dimensão Accountability, do Índice Estadual de Governo Aberto – Iega

2. Accountability	Unid.	Ano	Fonte	Embasamento teórico correspondente no Quadro 1
2.1. Proporção de cargos públicos ocupados por servidores estatutários (administração direta)	%	2018	Estadiv/IBGE	A2, A5
2.2. Proporção de cargos públicos ocupados somente por comissionados (administração direta)	%	2018	Estadiv/IBGE	A2, A5
2.3. Proporção de cargos públicos ocupados por pessoal sem instrução (administração direta)	%	2018	Estadiv/IBGE	A2, A5
2.2. Atribuição de competência fiscalizatória aos Conselhos Estaduais de Habitação, de Transporte, de Desenvolvimento Rural e de Meio Ambiente	Nº. 1. Sim = 1 ponto / 2. Não = 0 ponto / 3. Não respondeu = 0 ponto	2017	Estadiv/IBGE	A1, A2, A3, A4, A5
2.3. Atribuição de competência fiscalizatória aos Conselhos Estaduais de Educação, de Alimentação Escolar, de Transporte Escolar, de Cultura, de Preservação do Patrimônio, de Saúde e de Segurança Alimentar	Nº. 1. Sim = 1 ponto / 2. Não = 0 ponto / 3. Não respondeu = 0 ponto	2018	Estadiv/IBGE	A1, A2, A3, A4, A5
2.4. Propositura de ações populares em Tribunais de Justiça Estaduais	Nº	2018	CNJ, TSE	A1, A6
2.5. Renovação eleitoral	%	2018	TSE	A3, A4, A5
2.6. Condenações por Ação Civil de Improbidade Administrativa (ACIA) em Tribunais de Justiça Estaduais	%	2018	TSE	A1, A6
2.7. Responsabilidade fiscal				
Percentual da Dívida consolidada líquida sobre Receita consolidada líquida do estado	%	2018	Tesouro Nacional	A1, A2, A3, A5
Percentual da Despesa com pessoal sobre Receita consolidada líquida (poder executivo)	%	2018	Tesouro Nacional	
Percentual da Despesa com pessoal sobre Receita consolidada líquida (Ministério Público)	%	2018	Tesouro Nacional	

2. Accountability	Unid.	Ano	Fonte	Embasamento teórico correspondente e no Quadro 1
Percentual da Despesa com pessoal sobre Receita consolidada líquida (judiciário)	%	2018	Tesouro Nacional	
Percentual da Despesa com pessoal sobre Receita consolidada líquida (poder legislativo)	%	2018	Tesouro Nacional	
Valor total da Dívida consolidada líquida dividido pela população total do estado	%	2018	Tesouro Nacional, Estadiv/IBGE 2018	
Nota de classificação da capacidade de pagamento (Capag) do estado	Nº. 1. A = 3 pontos / 2. B = 2 pontos / 3. C = 1 ponto / 4. D = 0 ponto	2018	Tesouro Nacional	

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 4 - Seleção de indicadores para a dimensão Participação, do Índice Estadual de Governo Aberto – IGA

3. Participação cidadã	Unid.	Ano	Fonte	Embasamento teórico correspondente no Quadro 1
3.1. Realização de Conferências Estaduais de Habitação nos últimos 4 anos	Nº. 1. Sim = 1 ponto / 2. Não = 0 ponto / 3. Não respondeu = 0 ponto	2017	Estadiv/BGE	P1, P3, P4, P5
3.2. Existência, composição e atribuição dos Conselhos Estaduais de Habitação, Transporte, Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente				
O estado possui Conselho Estadual da área ou similar?	Nº. 1. Sim = 1 ponto / 2. Não = 0 ponto	2017	Estadiv/BGE	P1, P3, P4, P5
Como é a composição do Conselho Estadual da área?	Nº. 1. Maior representação do governo = 0 ponto / 2. Paritário = 1 ponto / 3. Maior representação da sociedade civil = 2 pontos / 4. Não respondeu = 0 ponto	2017	Estadiv/BGE	P2, P5
O Conselho Estadual da área possui atribuição deliberativa?	Nº. 1. Sim = 1 ponto / 2. Não = 0 ponto / 3. Não respondeu = 0 ponto	2017	Estadiv/BGE	P2, P5
Quantidade de reuniões realizadas pelo Conselho Estadual da área nos últimos 12 meses	Nº de reuniões	2017	Estadiv/BGE	P2, P5
3.3. Existência, composição e atribuição dos Conselhos Estaduais de Educação, de Controle e Acompanhamento do Fundeb, de Alimentação Escolar, de Transporte Escolar, de Cultura, de Preservação do Patrimônio, de Saúde, de Assistência Social, de Segurança Alimentar, de Direitos da Mulher	Nº. 1. Sim = 1 ponto / 2. Não = 0 ponto	2018	Estadiv/BGE	P1, P2, P3, P4, P5

3. Participação cidadã	Unid.	Ano	Fonte	Embasament o teórico corresponde nte no Quadro 1
Como é a composição do Conselho Estadual da área?	Nº. 1. Maior representação do governo = 0 ponto / 2. Paritário = 1 ponto / 3. Maior representação da sociedade civil = 2 pontos / 4. Não respondeu = 0 ponto	2018	Estadic/I BGE	P2, P5
O Conselho Estadual da área possui atribuição deliberativa?	Nº. 1. Sim = 1 ponto / 2. Não = 0 ponto / 3. Não respondeu = 0 ponto	2018	Estadic/I BGE	P1, P5
Quantidade de reuniões realizadas pelo Conselho Estadual da área nos últimos 12 meses	Nº de reuniões	2018	Estadic/I BGE	P1, P5
Realização de capacitação eventual ou permanente para os membros do Conselho Estadual da área	Nº. 1. Sim = 1 ponto / 2. Não = 0 ponto	2018	Estadic/I BGE	P1, P5
3.4. Envolvimento dos cidadãos no processo político/eleitoral				
Nº de títulos eleitorais cancelados (por não comparecimento e ausência de regularização nos últimos três pleitos) dividido pelo Nº total de eleitores x 100	%	2018	TSE	P3, P4
Percentual de abstenção no último pleito eleitoral	%	2018	TSE	
Nº de candidatos inscritos e aptos à candidatura (deputados estaduais, deputados federais, senador e governador) dividido pelo ao Nº total de vagas x 100	%	2018	TSE	
Nº de eleitores filiados a partidos políticos dividido pelo Nº total de eleitores x 100	%	2018	TSE	

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Esses indicadores foram ajustados, uma vez que possuíam lógica "quanto menor, melhor". Com o ajuste, a interpretação passa a ser a mesma dos demais indicadores: "quanto maior o valor padronizado, melhor".

Quadro 5 - Seleção de indicadores para a dimensão Tecnologia, do Índice Estadual de Governo Aberto – Iega

4. Tecnologia	Unid.	Ano	Fonte	Embasamento teórico correspondente no Quadro 1
4.1. Proporção de domicílios em que há utilização de internet	%	2017	PNAD Contínua/ IBGE	T1, T2
4.2. Proporção de domicílios com funcionamento de serviço de rede móvel celular para telefonia ou internet no domicílio	%	2017	PNAD Contínua/ IBGE	T1, T2
4.3. Existência de microcomputador ou <i>tablet</i> no domicílio	%	2017	PNAD Contínua/ IBGE	T1, T2
4.4. Existência de telefone móvel celular no domicílio	%	2017	PNAD Contínua/ IBGE	T1, T2
4.5. Proporção de domicílios em que não há utilização de internet, pois nenhum morador sabia utilizá-la	%	2017	PNAD Contínua/ IBGE	T1, T2
4.6. Qualidade percebida do serviço de banda larga fixa	Nº	2018	ANATEL	T1, T2

4. Tecnologia	Unid.	Ano	Fonte	Embasamento teórico correspondente no Quadro 1
4.7. Qualidade percebida do serviço de banda larga móvel pré-pago	Nº	2018	ANATEL	T1, T2
4.8. Qualidade percebida do serviço de banda larga móvel pós-pago	Nº	2018	ANATEL	T1, T2
4.9. Densidade de domicílios com acesso a banda larga fixa	%	2018	ANATEL	T1, T2
4.10. Proporção de municípios com fibra ótica	%	2018	ANATEL	T1, T2
4.11. Proporção de acessos de banda larga por fibra ótica	%	2018	ANATEL	T1, T2
4.12. Proporção de acessos de banda larga fixa com velocidade acima de 12 MB	%	2018	ANATEL	T1, T2
4.13. Densidade de domicílios com acesso a serviços móveis pessoais móveis	%	2018	ANATEL	T1, T2
4.14. Proporção de acessos de serviços móveis pessoais por tecnologia 4G	%	2018	ANATEL	T1, T2
4.15. Proporção de escolas estaduais que possuem laboratórios de informática	%	2018	INEP	T3
4.16. Proporção de escolas estaduais que possuem computadores	%	2018	INEP	T3
4.17. Número médio de computadores, para uso dos alunos, nas escolas estaduais	Nº	2018	INEP	T3
4.18. Proporção de escolas com acesso a internet	%	2018	INEP	T3
4.19. Percentual de despesas em ciência e tecnologia (C&T) em relação às despesas totais	%	2018	Tesouro Nac.	T1
4.20. Percentual de despesas em Tecnologia da Informação (subfunção da função "Administração") em relação às despesas totais	%	2018	Tesouro Nac.	T1

Fonte: Elaboração própria.

A **quarta etapa** consistiu em colocar os indicadores primários em uma mesma unidade ou escala de medida. Para esse trabalho, optou-se pelo método genebrino (ou, para OECD (2008), método dos máximos e mínimos), o qual padroniza as variáveis entre valores que variam entre 0 (zero) a 1 (um), conforme a seguinte fórmula:

$$l_{ij} = (X_{ij} - X_{imi}) / (X_{ima} - X_{imi}),$$

Quanto mais próximo de um (1), melhor ou mais favorável é a posição do indicador no período de tempo sob consideração. Vale destacar que sobre as variáveis em que os maiores valores não representam a melhor situação foi aplicada a seguinte fórmula, a fim de ajustar o sentido:

$$l_{ij} = 1 - ((X_{ij} - X_{ijmi}) / (X_{ijma} - X_{ijmi}))$$

Em ambos os casos, as siglas podem ser assim definidas:

l_{ij} = valor padronizado do indicador i para o estado j;

X_{ij} = valor observado do indicador i para o estado j;

X_{ijmi} = valor mínimo observado para o indicador i entre os estados;
 X_{ijma} = valor máximo observado para o indicador i entre os estados.

Em seguida, partiu-se para a **quinta etapa**, que foi a de escolha do método de aglutinação que combinaria os indicadores, resultando na medida síntese. Optou-se pela média aritmética, uma vez que é simples, garante a transparência e facilita o entendimento por não especialistas (SCANDAR NETO; JANUZZI; SILVA, 2008). Assim, para composição do Índice Estadual de Governo Aberto (Iega), o primeiro passo foi a obtenção de subíndices para cada dimensão, mediante o cálculo do valor médio dos indicadores que compuseram cada uma delas:

$$SI_{dj} = \sum I_{ijd} / Nd$$

onde:

SI_{dj} = subíndice da dimensão d para o estado j ;
 $\sum I_{ijd}$ = soma dos indicadores padronizados da dimensão d para o estado j ;
 Nd = número de indicadores da dimensão d .

Em seguida, foi calculado o valor médio desses subíndices. O resultado obtido corresponde ao valor do **Iega**. Novamente, quanto mais próximo de um (1), mais aderente é o estado aos princípios de governo aberto:

$$I_{egaj} = \sum SI_{dj} / 4$$

onde:

I_{egaj} = Índice Estadual de Governo Aberto para o estado j ;
 $\sum SI_{dj}$ = soma dos subíndices das quatro dimensões para o estado j .

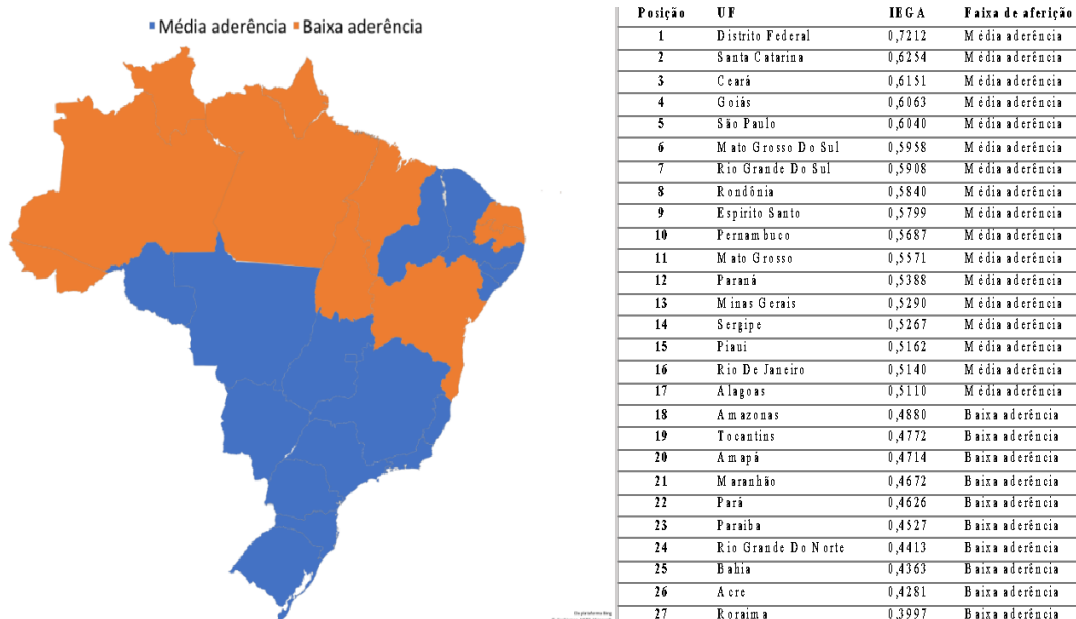
Por fim, a **sexta etapa** correspondeu à avaliação e à apresentação dos resultados. Corrêa (2011) propõe o uso de faixas de aferição para a análise dos resultados: alto grau/aderência (valor acima de 0,75); médio grau/aderência (valor entre 0,5 e 0,74); baixo grau/aderência (valor entre 0,25 e 0,49) e muito baixo grau/aderência (valor abaixo de 0,24). Essa sugestão foi adotada e os resultados serão apresentados no próximo tópico.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

O Iega obtido para o ano de 2018 indicou que nenhum estado brasileiro possui pontuação equivalente à “alta aderência” aos princípios fundamentais de governo aberto, isto é, valor superior a 0,75. Por outro lado, nenhuma das unidades federativas apresentou pontuação

equivalente a “muito baixa” aderência, ou seja, valores inferiores a 0,24. Dos 27 estados brasileiros, 17 (62,96%) apresentaram pontuação equivalente à “média aderência” e os dez restantes (37,04%) apresentaram pontuação equivalente à “baixa aderência”. Entre esses últimos, há nítida predominância dos estados da região Norte, conforme o Mapa 1.

Mapa 1 - Resultados do Índice Estadual de Governo Aberto – IEGA, por faixas de aferição

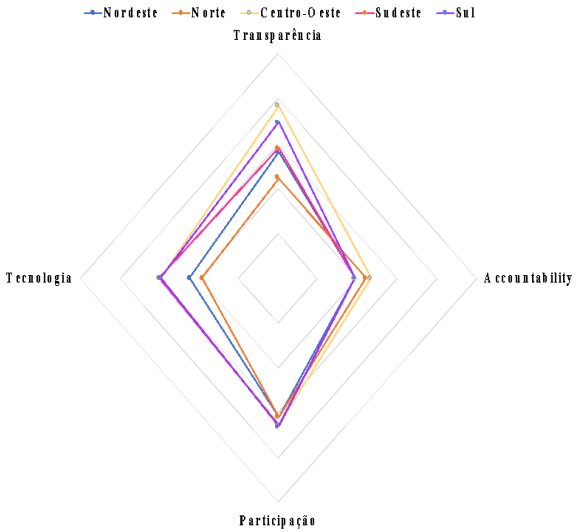


Fonte: Elaboração própria.

O estado com melhor pontuação no IEGA foi o Distrito Federal (0,7212) e, em contrapartida, o menor resultado foi obtido por Roraima (0,3997). Quanto às dimensões do IEGA, a dimensão Transparência foi a que apresentou as maiores pontuações e também a maior amplitude, com o melhor resultado do Distrito Federal, obtendo 0,9973 pontos e o pior, Amapá, 0,2405. Em relação à dimensão *Accountability*, os resultados foram modestos, sendo a maior pontuação obtida por Goiás, 0,5530 e a pior, 0,2663, por Roraima. Por sua vez, a dimensão Participação foi a que apresentou menor amplitude, com o melhor desempenho do Rio Grande do Sul, apresentando 0,7153 pontos e o pior, Alagoas, 0,5539. Por fim, quanto à dimensão Tecnologia, o melhor colocado foi o Distrito Federal, com 0,7396 pontos, e o pior, Maranhão, com 0,2788. Chama a atenção o fato de nenhum estado da região Norte figurar entre as dez primeiras posições da dimensão Tecnologia. Consequentemente, seu subíndice médio nessa dimensão foi o mais baixo entre todas as regiões, conforme a Tabela 1.

Tabela 1: Resultados do Índice Estadual de Governo Aberto – lega – por dimensões e valor médio por região

Região/Estado	Dimensões				ÍEGA
	Transparência	Accountability	Participação	Tecnologia	
Nordeste	0,5631	0,3851	0,6189	0,4485	0,5039
Ceará	0,9198	0,3260	0,6227	0,5920	0,6151
Pernambuco	0,6887	0,4050	0,6995	0,4817	0,5687
Sergipe	0,6045	0,4092	0,6354	0,4577	0,5267
Piauí	0,7383	0,3616	0,5901	0,3748	0,5162
Alagoas	0,6410	0,3614	0,5539	0,4877	0,5110
Maranhão	0,3727	0,5217	0,6957	0,2788	0,4672
Paraná	0,3742	0,3838	0,5833	0,4695	0,4527
Rio Grande Do Norte	0,3849	0,3289	0,5699	0,4815	0,4413
Bahia	0,3438	0,3687	0,6198	0,4129	0,4363
Norte	0,4464	0,4418	0,6194	0,3844	0,4730
Rondônia	0,8583	0,4598	0,5727	0,4452	0,5840
Amazonas	0,3625	0,5240	0,6253	0,4402	0,4880
Tocantins	0,5028	0,3696	0,6362	0,4001	0,4772
Amapá	0,2405	0,5203	0,6437	0,4811	0,4714
Pará	0,3640	0,5441	0,6206	0,3217	0,4626
Acre	0,3843	0,4086	0,6166	0,3026	0,4281
Roraima	0,4121	0,2663	0,6206	0,2998	0,3997
Centro-Oeste	0,7691	0,4664	0,6531	0,5918	0,6201
Distrito Federal	0,9973	0,4337	0,7143	0,7396	0,7212
Goiás	0,7187	0,5530	0,6248	0,5287	0,6063
Mato Grosso Do Sul	0,6962	0,4157	0,6770	0,5942	0,5958
Mato Grosso	0,6640	0,4634	0,5964	0,5046	0,5571
Sudeste	0,5801	0,3860	0,6594	0,6015	0,5568
São Paulo	0,6262	0,4504	0,6175	0,7221	0,6040
Espírito Santo	0,7288	0,3905	0,6682	0,5321	0,5799
Minas Gerais	0,5611	0,4468	0,6869	0,5214	0,5290
Rio De Janeiro	0,4044	0,3562	0,6650	0,6306	0,5140
Sul	0,6936	0,3877	0,6640	0,5946	0,5850
Santa Catarina	0,7709	0,4255	0,6795	0,6257	0,6254
Rio Grande Do Sul	0,7702	0,3065	0,7153	0,5711	0,5908
Paraná	0,5398	0,4312	0,5973	0,5870	0,5388



Fonte: Elaboração própria.

Analisando-se os resultados regionais, nota-se que, na região Norte, Rondônia foi o único estado a apresentar pontuação equivalente à “média aderência” aos princípios de governo aberto. Todos os demais estados nortistas apresentaram pontuação equivalente à “baixa aderência”, sendo as duas últimas posições do *ranking* geral do lega ocupadas por estados da região. Destaca-se que a pontuação final obtida por Rondônia foi fortemente impulsionada pela dimensão Transparência, a qual possuiu maior heterogeneidade na região. Por outro lado, percebe-se que a dimensão Participação é a que possui menor variabilidade entre os estados nortistas, com valores orbitando 0,6 pontos. Na dimensão *Accountability*, a pior pontuação foi obtida por Roraima, 0,2663, e a melhor, 0,5441, pelo Pará. Na dimensão Tecnologia, todos os estados da região apresentaram pontuações baixas, sendo o maior valor, 0,4811, obtido pelo Amapá e o pior, 0,2998, por Roraima, o que indica a necessidade iminente de maiores investimentos em infraestrutura (e acesso) de tecnologias de informação e comunicação (TIC) na região.

Já na região Nordeste, o estado com melhor pontuação no lega foi o Ceará, que ocupou a terceira posição no *ranking* geral. Outros quatro estados da região apresentaram “média aderência”: Pernambuco (10º, 0,5687); Sergipe (14º lugar; 0,5267); Piauí (15º, 0,5162) e Alagoas (17º, 0,5110). Todos os demais, apresentaram “baixa aderência”. Assim como no caso de Rondônia, a nota do Ceará foi significativamente influenciada pela dimensão Transparência, na qual o estado obteve pontuação quase três vezes maior que a da Bahia, estado nordestino com menor pontuação na dimensão. Em relação à dimensão Participação, os valores dos estados nordestinos orbitaram 0,6 pontos. Quanto à dimensão Tecnologia, o Ceará apresentou a maior

nota, 0,5920, valor duas vezes maior que o do Maranhão, estado com menor pontuação nessa dimensão na região. Por outro lado, é válido ressaltar que apesar da melhor colocação geral na Região Nordeste, o estado do Ceará apresentou a pior nota na dimensão *Accountability*, 0,3260, entre os estados nordestinos. Ainda na região Nordeste, chama a atenção o fato de o estado da Bahia ter obtido a pior pontuação no lega entre os demais estados da região, 0,4363, ocupando uma das últimas posições do *ranking* geral. Foi também do estado a pior nota, na região, para a dimensão Transparência (0,3438) e a terceira pior na dimensão Tecnologia (0,4129).

Por sua vez, todos os estados da região Sudeste apresentaram pontuação equivalente à “média aderência” aos princípios de governo aberto, sendo São Paulo o estado com a melhor posição da região (5º; 0,6040) e Rio de Janeiro com a pior (16º; 0,5140). O resultado de São Paulo foi significativamente influenciado pela dimensão Tecnologia, na qual obteve 0,7220 pontos, a segunda melhor entre todas as unidades federativas. Por outro lado, na dimensão Participação, o estado obteve baixa pontuação, 0,6175, o pior resultado da região Sudeste na dimensão. É válido mencionar que a baixa pontuação do estado do Rio de Janeiro no lega se deveu, sobretudo, às baixas pontuação na dimensão Transparência (0,4043) e também na dimensão *Accountability* (0,3562). Quanto à essa última, nota-se que foram baixas as notas para todos os estados da região, em média a pontuação foi de 0,3860. Cabe ainda destacar que na dimensão Participação, todos os estados da Região Sudeste obtiveram nota em torno de 0,66, sendo Minas Gerais o estado com melhor pontuação (0,6869).

Semelhantemente à região Sudeste, todos os estados da região Sul apresentaram pontuação equivalente à “média aderência” aos princípios de governo aberto, com os estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul figurando entre as dez primeiras posições do *ranking* geral. Percebe-se que o estado de Santa Catarina obteve as melhores notas, na região, para as dimensões Transparência (0,7709) e Tecnologia (0,6257). Assim como na região Sudeste, foram baixas as notas dos estados sulistas para a dimensão *Accountability*. Também é interessante notar que o estado do Rio Grande do Sul foi o que obteve maior pontuação na dimensão Participação (0,7153) não só em sua região, mas também entre todos os estados brasileiros. Já na dimensão Tecnologia, os resultados dos estados da região foram homogêneos e modestos, orbitando em torno de 0,6.

Do mesmo modo que as regiões Sul e Sudeste, todos os estados da região Centro-Oeste apresentaram pontuação equivalente à “média aderência” aos princípios de governo aberto, com destaque para o Distrito Federal, ocupando o 1º lugar, com 0,7212 pontos e Goiás ocupando o 4º, com pontuação 0,6063. Observa-se que o Distrito Federal obteve as maiores pontuações, entre todos os estados brasileiros, para as dimensões Transparência (0,9973) e

Tecnologia (0,7396) e a segunda melhor para a dimensão Participação (0,7143). Por sua vez, o estado de Goiás foi o que apresentou melhor pontuação, também entre todos os estados brasileiros, para a dimensão *Accountability* (0,5530). O estado do Mato Grosso do Sul, apresentou a segunda melhor pontuação, na Região, para as dimensões Participação (0,6770) e Tecnologia (0,5942). Por seu turno, o estado do Mato Grosso foi o que apresentou menor legat na região Centro-Oeste, 0,5571, obtendo também os piores resultados, na região, para as dimensões Transparência (0,6640), Participação (0,5964) e Tecnologia (0,5046).

CONCLUSÃO

Este trabalho se propôs a analisar a aderência dos estados brasileiros aos princípios fundamentais de governo aberto estabelecidos pela OGP – transparência, *accountability*, participação e tecnologia – mediante a construção de um índice. Nomeado como Índice Estadual de Governo Aberto (lega), ele constitui uma ferramenta de informação inédita no âmbito nacional, permitindo aos governos, aos órgãos de controle, aos acadêmicos e aos cidadãos examinarem de forma consolidada qual o nível de abertura governamental dos entes subnacionais.

Os resultados obtidos com a aplicação da metodologia demonstraram que nenhum estado brasileiro obteve pontuação equivalente a “alta aderência” aos princípios de governo aberto, sendo a situação dos estados da região Norte a mais preocupante, uma vez que todos os seus estados apresentaram pontuação inferior a 0,6, em uma escala de 0 a 1, no lega. Isso demonstra que apesar dos avanços na implementação de iniciativas de governo aberto no Brasil, como a adesão à Parceria para o Governo Aberto e a publicação periódica de planos de ação, a materialização desse conceito ainda é reduzida.

Ao desmembrar o índice, nota-se que alguns estados brasileiros apresentaram altas pontuações na dimensão Transparência, com valores superiores a 0,9 (Distrito Federal e Ceará), indicando que esses governos têm fornecido informações de suas atividades e decisões de maneira abrangente e atualizada. No entanto, o cenário não é homogêneo em todo o país. O estado do Amapá, por exemplo, obteve pontuação 0,2405, o que indica diminuta aderência ao princípio da Transparência e inadiável necessidade de mudanças. Não obstante, seria importante também investigar o porquê dessa heterogeneidade, isto é, qual o motivo de alguns estados apresentarem altos níveis de transparência enquanto outros são tão baixos. A resposta pode envolver a estruturação dos sistemas internos de controle, a qualificação e o acesso a tecnologias, a qualificação dos servidores públicos, a pressão social, a disponibilidade de recursos financeiros, entre outros.

Por sua vez, quanto à dimensão *Accountability*, os resultados do IGA foram bem mais modestos, com a melhor pontuação sendo 0,5530, obtida por Goiás. Dos 27 estados brasileiros, 22 apresentaram pontuação equivalente à “baixa aderência” ao princípio da *Accountability*, isto é, valores inferiores a 0,5, o que indica deficiências relacionadas ao controle institucional e social, às regras intertemporais (como acesso prioritário a cargos públicos por concursos e mecanismos de restrição orçamentária), ao alcance de resultados e à responsabilização continuada de agentes públicos. Entende-se que esses poderão apresentar melhora mediante o fiel cumprimento das leis e das normas procedimentais; a melhor gestão dos recursos e a recuperação do equilíbrio das contas públicas; pelo maior controle dos órgãos de controle e da sociedade. Em relação a essa última, ações de conscientização dos cidadãos, quanto aos meios de controle existentes – representação em conselhos, canais de denúncia e de informações, ações civis e populares, importância do voto – podem compor a agenda pública e contribuir para melhores resultados.

Quanto à dimensão Participação, nenhum estado apresentou pontuação equivalente à “alta aderência” ao princípio. No entanto, também não houve pontuação inferior a 0,25, a qual indicaria “muito baixa aderência”. Em geral, as pontuações orbitaram em torno de 0,6, o que assinala a existência de participação, seja ela social, política ou cidadã nesses estados. Porém, ainda há boa margem para ampliação do nível de atuação da sociedade, do compartilhamento do poder, da informação e capacitação dos cidadãos e das possibilidades de deliberação.

Finalmente, os resultados da dimensão Tecnologia demonstraram a fragilidade das Regiões Norte e Nordeste quanto ao uso e acesso a tecnologias. Apenas o estado do Ceará obteve pontuação superior a 0,5, na dimensão, entre todos estados nordestinos e nortistas. Isso sinaliza para a premente necessidade de políticas públicas na área para essas regiões. Na verdade, não somente a elas, uma vez que mesmo os estados mais bem colocados na dimensão não apresentaram pontuação equivalente à “alta aderência” ao princípio da Tecnologia. Vale lembrar que o acesso a tecnologias é um valioso instrumento para a promoção dos demais princípios de governo aberto, uma vez que amplia as possibilidades de divulgação de informações, facilita o controle social e institucional, bem como promove meios alternativos e mais inclusivos de participação.

Em face dos aspectos apresentados, reforça-se às autoridades a necessidade de aperfeiçoar suas ações, a fim de que as iniciativas de governo aberto no Brasil não sejam vazias, figurando apenas como modismo ou discurso político, mas, sim, como medidas concretas em prol da efetiva promoção da transparência, *accountability*, participação e tecnologia.

Antes de encerrar, cabe apresentar como limitação deste trabalho aquela inerente a construção de qualquer indicador: ao sintetizar múltiplas dimensões em um único índice a identificação de mudanças específicas ou de qual a real contribuição de determinada variável sobre a transformação da realidade é dificultada. Ademais, por governo aberto e seus princípios corresponderem a assuntos vastos e complexos, outros indicadores, que não os selecionados, poderiam ter composto o índice, mas não o foram por falta de identificação, erro de julgamento ou por falta de disponibilidade.

Pode-se também apontar como limitação, ainda no que tange à seleção de variáveis para o índice, a combinação de informações quantitativas e qualitativas em sua composição, especialmente na dimensão de Participação, o que pode dificultar o acompanhamento de melhorias e mascarar a real variância das informações. No entanto, essa foi uma decisão pragmática, tendo em vista a escassez de dados sobre a temática. Fica aqui, como sugestão para novas pesquisas, a identificação de novas variáveis para essa dimensão ou a sua melhor adequação no cálculo do indicador.

Mais uma limitação desta pesquisa diz respeito ao acompanhamento do tema ao longo do tempo. Não foi possível calcular o índice para anos anteriores a 2018, o que permitiria comparações evolutivas. Isso decorreu da inexistência de bases disponíveis de alguns indicadores para anos anteriores a 2017 e a 2018. O *ranking* de Transparência do Poder Judiciário, por exemplo, teve sua primeira publicação em 2018. Por isso, recomenda-se que, nos próximos anos, novas pesquisas repliquem a metodologia do tema, a fim de acompanhar a evolução da aderência dos estados brasileiros aos princípios de governo aberto. Por fim, também se sugere, para novos estudos, o aperfeiçoamento do índice, com a aplicação de métodos de maior robustez estatística e matemática, a fim de, por exemplo, identificar se o número de variáveis poderia ser reduzido ou se algum outro método de tratamento e aglutinação seria mais conveniente.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*: debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro (org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 75-102.

ARAÚJO, Marília Oliveira. Improbidade administrativa – da aplicação da Lei nº 8.429/1992 aos atos praticados por agentes políticos que respondem por crime de responsabilidade. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, v.10, n. 36, p. 79-100, 2011. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-36-edicao-especial-2011/improbidade-administrativa-2212-da-aplicacao-da-lei-n-8-429-1992-aos-atos-praticados-por-agentes-politicos-que-respondem-por-crime-de-responsabilidade>. Acesso em: 24 abr. 2023.

ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of Planners**, [London], v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

BONIVENTO, José H. Diseño institucional para el gobierno abierto municipal: propuesta de medición y análisis del caso chileno. **Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal**, Santa Fé, v.16, n. 27, p. 101-128, 2016.

BOVENS, Mark; SCHILLEMANS, Thomas; 'T HART, Paul. Does public accountability work? an assessment tool. **Public Administration**, New Jersey, v. 86, n. 1, p. 225-242, 2008.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **4º Plano de Ação Brasileiro**. Brasília, DF: CGU, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro>. Acesso em: 24 abr. 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Indicadores**: orientações básicas aplicadas à gestão pública. Brasília: MP, 2012.

CAMARGO, Thiago de Azevedo. **Condições favoráveis para o exercício da accountability nos estados brasileiros**. 2009. 125 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBD-89JKD2/1/vers_ocompletarevisadafinal.pdf. Acesso em: 24 abr. 2023.

CAN, Chen; GANAPATI, Sukumar. **Is transparency the best disinfectant?** meta-analysis of the effect of transparency on government corruption. Miami: Open Government Partnership, 2018. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/documents/is-transparency-the-best-disinfectant/>. Acesso em: 24 abr. 2023.

CEJUDO, Guillermo *et al.* Observing and measuring government openness: a conceptual discussion and application to Mexico. **Gobernar: the journal of Latin American public policy and governance**, [s.l.], v. 2, n. 1, p. 1-14, 2018.

CHATWIN, Merlin; ARKU, G.; CLEAVE, Evan. Defining subnational open government: does local context influence policy and practice? **Policy Sciences**, [s.l.], v. 52, n. 3, p. 451-479, 2019.

CORRÊA, Cecília Araújo Rabelo. **Sociedade da informação e do conhecimento**: análise das condições de inserção dos estados brasileiros. 2011. 125 f. Dissertação (Mestrado em

Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves Coelho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2011.

CRUZ-RUBIO, César Nicandro. O que é (e o que não é) governo aberto? Uma discussão conceitual. **Revista Temas de Administração Pública**, Araraquara, v. 10, n. 1, p. 129-148, 2015.

DIAS, Thiago Ferreira; RODRIGUEZ GARCIA, Anna Beatriz; CAMILO, Nathália L. F. Souza. Um olhar sobre o governo aberto no nível subnacional. **GIGAPP Estudos Working Papers**, Madri, v. 6, n.115, p. 83-100, 2019.

GAVENTA, John; VALDERRAMA, Camilo. **Participation, citizenship and local governance**: background note prepared for workshop on “Strengthening participation in local governance. Brighton: Institute of Development Studies, 1999.

JANUZZI, Paulo M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, 2005.

LIMA, Alex F. Rodrigues; SACHSIDA, Adolfo; CARVALHO, Alexandre X. Ywata. **Uma análise econométrica do Programa um Computador por Aluno**. (Texto para discussão, n. 2363). Rio de Janeiro: IPEA, 2018.

MOTA, Ana Carolina Y. H. Andrade. **Accountability no Brasil**: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes. 2006. 250 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

NABATCHI, Tina; SUYEON, Jo. The future of public participation: better design, better relation. In: GERARD, Catherine; KRIESBERG, Louis (ed.). **Conflict and collaboration**: for better or worse. Abingdon: Routledge, 2018.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **Articles of governance**. [S.l.]: OGP, 2015. Disponível em: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf. Acesso em: 24 abr. 2023.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **Global Report**: democracy beyond the ballot box. [S.l.]: OGP, 2019. Disponível em: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Global-Report_Volume-1.pdf. Acesso em: 24 abr. 2023.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Handbook on constructing composite indicators**: methodology and user guide. Paris: *OECD publishing*, 2008. Disponível em: <https://www.oecd.org/sdd/42495745.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2023.

PAGÉS, Luis Cembellín. **Tools to measure the local government**: transparency and accountability. Málaga: Universidad de Málaga, 2015. Disponível em: http://www.namcb-org.bg/gga/images/2015/10.2015/Conference_1_Luis_Cembellin.pdf. Acesso em: 24 abr. 2023.

ROMÃO, Wagner de Melo; RODRIGUES, Maira. Da participação ao governo aberto: paradigmas de controle democrático. ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 41., 2017, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu: ANPOCS, 2017. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/41-encontro-anual-da-anpocs/gt-30/gt07-15>. Acesso em: 24 abr. 2023.

SANDOVAL-ALMAZÁN, Rodrigo. Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual. **Convergencia**, Toluca, v. 22, n. 68, p. 203-227, may./ago. 2015.

SCANDAR NETO, Wadih João; JANNUZZI, Paulo de Martino; SILVA, Pedro Luiz do N. Sistemas de indicadores ou indicadores sintéticos: do que precisam os gestores de programas sociais? ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16., 2008, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu: ABEP, 2008. Disponível em: <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/1875/1833>. Acesso em: 24 abr. 2023.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. *In*: SCHEDLER, A.; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (ed.). **Self-restraining State: power and accountability in new democracies**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

VELJKOVIĆ, Natasa; BOGDANOVIĆ-DINIĆ, Sanja; STOIMENOV, Leonid. Benchmarking open government: an open data perspective. **Government Information Quarterly**, [Amsterdam], v. 31, n. 2, p. 278-290, Apr. 2014.

WORLD JUSTICE PROJECT. **WJP open government index methodology**. Washington, D.C, 2018. Disponível em: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-open-government-index/wjp-open-government-index-methodology>. Acesso em: 24 abr. 2023.

ZÁRATE, Alberto Ortiz de. La ruta del gobierno abierto: un viaje que avanza en espiral. **El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados**: revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, [Logroño], n. 4, p.70-77, 2019.



Campo de Públicas: **conexões e experiências**

Fundação João Pinheiro

Alameda das Acácias, 70 – São Luiz
CEP: 31.275-150

+55 (31) 3448-9400

revista.conexoes@fjp.mg.gov.br

<http://fjp.mg.gov.br/revista-campo-de-publicas-conexoes-e-experiencia/>

